TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

ATA Nº 32, DE 25 DE AGOSTO DE 2026
(Sessão Extraordinária 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, o Presidente declarou aberta a sessão extraordinária do Plenário, com a presença dos Ministros Walton Alencar Rodrigues (participação telepresencial), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Bruno Dantas, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Odair Cunha; dos Ministros-Substitutos Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa (convocado para substituir o Ministro Jhonatan de Jesus) e Weder de Oliveira; e da Representante do Ministério Público, Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.

Ausente o Ministro Jhonatan de Jesus, em férias.

HOMOLOGAÇÃO DE ATA

O Plenário homologou a Ata nº 31, referente à sessão realizada em 19 de agosto 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.

PROCESSOS EXCLUÍDOS DE PAUTA

Foi excluído de pauta, nos termos do artigo 142 do Regimento Interno, o processo TC-010.092/2026-9, cujo relator é o Ministro Benjamin Zymler.

PROCESSOS APRECIADOS POR RELAÇÃO

O Plenário aprovou, por relação, os Acórdãos de nºs 2238 a 2254.

PROCESSOS APRECIADOS DE FORMA UNITÁRIA

Por meio de apreciação unitária de processos, o Plenário proferiu os Acórdãos de nºs 2255 a 2293, incluídos no Anexo I desta Ata, juntamente com os relatórios e os votos em que se fundamentaram.

PROCESSO TRANSFERIDO DE PAUTA

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 ordinária do Plenário de 2 de setembro de 2026, antes da realização da sustentação oral que estava prevista. O processo está sob pedido de vista formulado em 1º de julho de 2026 pelo Ministro Benjamin Zymler (Ata nº 25/2026-Plenário).

SUSTENTAÇÕES ORAIS

A sustentação oral solicitada pelo Dr. Lucas Nonato Pininga em nome de Aline Kariele Teixeira da Cruz, referente ao processo TC-018.218/2025-3, cujo relator é o Ministro Augusto Nardes, não foi realizada, em vista da transferência do processo para a sessão ordinária do Plenário de 2 de setembro de 2026.

Na apreciação do processo TC-016.617/2016-9, cujo relator é o Ministro Jorge Oliveira, o Dr. Eduardo Pinto de Almeida realizou sustentação oral em nome de Antônio César Gonçalves Borges. Acórdão nº 2255.

PROSSEGUIMENTO DE VOTAÇÃO

Nos termos do art. 112 do Regimento Interno, deu-se prosseguimento à votação do processo TC-005.701/2021-0 (Ata nº 26/2026-Plenário). O Tribunal aprovou o Acórdão nº 2260, sendo vencedora, por unanimidade, a proposta apresentada pelo relator, Ministro Benjamin Zymler.

Nos termos do art. 112 do Regimento Interno, deu-se prosseguimento à votação do processo TC-024.312/2024-0 (Ata nº 19/2026-Plenário). O Tribunal aprovou o Acórdão nº 2261, sendo vencedora, por unanimidade, a proposta apresentada pelo relator, Ministro Augusto Nardes, após acolher as ponderações realizadas pelo revisor, Ministro Odair Cunha.

APRECIAÇÃO DO PROCESSO TC-011.685/2026-3

Na apreciação do processo TC-011.685/2026-3, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, para fins de referendo da medida cautelar, o Ministro Odair Cunha apresentou voto divergente no sentido de não referendá-la, sendo acompanhado pelos Ministros Benjamin Zymler, Vital do Rêgo e Antonio Anastasia e pelo Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa. Vencido o relator, acompanhado pelos Ministros Augusto Nardes e Jorge Oliveira. Acórdão nº 2293.

ACÓRDÃOS APROVADOS

ACÓRDÃO Nº 2238/2026 - TCU - Plenário

Vistos e relacionados estes autos com proposta de correção de inexatidão material do Acórdão 1.870/2026-TCU-Plenário, de minha relatoria, que, em resumo, julgou irregulares as contas de Jose Luiz Batista de Oliveira, aplicando-lhe multa e a sanção de inidoneidade;

Considerando que após a análise deste Acórdão, verificou-se a ocorrência de inexatidão material em seu item 9.4, ante a fixação de penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal ao responsável Jose Luiz Batista de Oliveira por 3 anos, prazo inferior aos 5 anos mínimos previstos no art. 60 da LO/TCU.;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, por unanimidade, reunidos em sessão do Plenário, quanto ao processo a seguir relacionado, de acordo com os pareceres emitidos nos autos e com fundamento no art. 143, inciso V, alínea “d”, do RI/TCU, ACORDAM, por unanimidade, em determinar o apostilamento do Acórdão 1.870/2026 – Plenário, na forma abaixo especificada, para correção de erro material, conforme pareceres emitidos nos autos, mantendo-se inalterados os demais termos do referido acórdão:

Onde se lê: “9.4. considerar graves as infrações cometidas pelo Sr. Jose Luiz Batista de Oliveira e inabilitá-lo para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal pelo prazo de 3 anos” (...)

Leia-se: 9.4. considerar graves as infrações cometidas pelo Sr. Jose Luiz Batista de Oliveira e inabilitá-lo para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal pelo prazo de 5 anos (...)

1. Processo TC-006.152/2025-2 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)
1.1. Responsável: Jose Luiz Batista de Oliveira (549.345.837-34)
1.2. Órgão/Entidade: Superintendência Estadual do Inss - Rio de Janeiro/rj - Inss/mps.
1.3. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
1.4. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin.
1.5. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
1.6. Representação legal: Manoel Manhaes Ferreira Leontino (173999/OAB-RJ), Wellington Feu de Oliveira (174254/OAB-RJ) e outros, representando Jose Luiz Batista de Oliveira.
1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2239/2026 - TCU - Plenário

Vistos e relacionados estes autos do recurso de revisão interposto por Paulo Cesar Goncalves Ladeira contra o Acórdão 1.256/2024-TCU-2ª Câmara, de relatoria do E. Ministro Marcos Bemquerer Costa, que, em resumo, julgou irregulares as contas de Paulo César Gonçalves Ladeira, condenando-o em débito e multa;

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

Considerando que o recurso não atende aos requisitos específicos de admissibilidade do recurso de revisão estabelecidos no art. 35 da Lei 8.443/92.; e

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, por unanimidade, reunidos em sessão do Plenário, quanto ao processo a seguir relacionado, de acordo com os pareceres emitidos nos autos e com fundamento nos art. 35 da Lei 8.443/1992 e nos arts. 143, inciso IV, alínea "b" e § 3º, 277, 282, e 288, § 4º do Regimento Interno do TCU, em:

não conhecer do recurso de revisão interposto por Paulo Cesar Goncalves Ladeira, por não atender aos requisitos específicos de admissibilidade;

informar aos recorrentes e à Caixa Econômica Federal acerca desta deliberação.

1. Processo TC-024.163/2020-1 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)
1.1. Apensos: 023.281/2025-1 (COBRANÇA EXECUTIVA); 023.282/2025-8 (COBRANÇA EXECUTIVA).
1.2. Responsável: Paulo Cesar Goncalves Ladeira (010.792.847-70)
1.3. Recorrente: Paulo Cesar Goncalves Ladeira (010.792.847-70).
1.4. Órgão/Entidade: Caixa Econômica Federal.
1.5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
1.6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin.
1.7. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
1.8. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
1.9. Representação legal: Karina Amorim Sampaio Costa (23803/OAB-DF), Joyce de Carvalho Morachik (63986/OAB-DF) e outros, representando Paulo Cesar Goncalves Ladeira.
1.10. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2240/2026 - TCU - Plenário

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso XVI, 43, inciso I, 53 e 55 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 143, inciso III, 169, inciso V e § 1º, e 234 a 236, do Regimento Interno; e 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, quanto ao processo a seguir relacionado, em conhecer da denúncia, considerá-la parcialmente procedente, considerar prejudicado o pedido de adoção de medida cautelar, ante a apreciação do mérito da matéria, ordenar a adoção da medida abaixo e determinar o arquivamento dos autos, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, dando ciência do teor desta deliberação ao denunciante e à Universidade Federal Rural da Amazônia.

1. Processo TC-008.869/2026-0 (DENÚNCIA)
1.1. Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei 8.443/1992)
1.2. Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei 8.443/1992)
1.3. Órgão/Entidade: 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:
1.8.1. dar ciência à Universidade Federal Rural da Amazônia, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrências semelhantes, de que, na documentação da despesa da 1ª Medição do Contrato 7/2026, foram identificadas as seguintes deficiências nos controles internos no tocante à execução, fiscalização e liquidação contratual, contrariando o item 5 do Termo de Referência 11/2025 do Pregão Eletrônico 90002/2025:
1.8.1.1. utilização de ordens de serviço sem o preenchimento completo dos campos destinados ao número individualizador do documento, à identificação do setor demandante, à descrição do defeito e da intervenção realizada, à identificação patrimonial do equipamento e à discriminação dos materiais empregados;
1.8.1.2. ausência de assinatura individualizada dos fiscais técnicos titulares, suplentes ou demais agentes formalmente designados das ordens de serviço, inclusive com registro de recebimento efetuado por funcionária terceirizada sem competência para realizar o ateste técnico da execução;
1.8.1.3. inserção, em duplicidade, da Ordem de Serviço 481/2026 no conjunto documental da primeira medição, ainda que a ocorrência não tenha produzido duplicidade de quantitativos ou valores;
1.8.1.4. ausência de controles individualizados que distingam os materiais efetivamente aplicados daqueles destinados à formação de reserva técnica, com registros de recebimento, armazenamento, distribuição e consumo por unidade atendida; e
1.8.1.5. deficiência dos registros relativos aos serviços de manutenção de bebedouros executados no âmbito do Contrato 7/2026, especialmente quanto à identificação individualizada e à localização dos equipamentos atendidos, à data da realização dos serviços, ao tipo e à quantidade de filtros ou refis efetivamente substituídos e à vinculação dessas informações às respectivas ordens de serviço, medições e documentos fiscais.

ACÓRDÃO Nº 2241/2026 - TCU - Plenário

Vistos e relacionados estes autos de denúncia acerca de possíveis irregularidades em operações de crédito rural do Banco do Brasil S.A. relacionadas à contratação de seguro rural e à execução do Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PSR), consubstanciada, em síntese, em limitações à escolha da seguradora, em afronta ao art. 25 da Lei 4.829/1965.

Considerando que o Banco Central (Bacen) atua sobre o objeto dos autos, por meio do Departamento de Regulação, Supervisão e Controle das Operações do Crédito Rural e do Proagro

(Derop) e apresentou ao Tribunal possíveis diferentes interpretações sobre a obrigatoriedade de observância do artigo 25 da Lei 4.829/1965 pelo Banco do Brasil;

Considerando que a Superintendência de Seguros Privados (Susep) emitiu Circular Susep 640/2021, Manual de Seguro Garantia, Circular Susep 662/2022 e Circular Susep 682/2022, a respeito do tema, e respondeu ao Tribunal, em diligência, que a interpretação do Banco do Brasil pode encontrar apoio na literalidade da norma, mas manifestação conclusiva sobre situações concretas exige ação de supervisão específica, destinada a verificar a conformidade da conduta do ente supervisionado com a legislação e a regulamentação aplicáveis;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso III, 169, incisos III e V, 234, 235, 236 do Regimento Interno do TCU c/c o art. 106,§§ 3º e 4º, II, quanto ao processo a seguir relacionado, em conhecer da denúncia, encaminhar cópia do processo ao Banco Central e à Superintendência de Seguros Privados, para a eventual adoção das providências internas de sua alçada; levantar o sigilo que recai sobre as peças destes autos, à exceção daquelas que contenham informação pessoal do denunciante; e, determinar o arquivamento do processo, dando ciência do teor da deliberação ao denunciante e ao Banco do Brasil S.A.

1. Processo TC-024.061/2025-5 (DENÚNCIA)
1.1. Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992)
1.2. Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992)
1.3. Órgão/Entidade: Banco do Brasil S.A.
1.4. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.
1.6. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros (AudBancos).
1.7. Representação legal: Joao Domingos da Costa Filho (7181/OAB-GO); Caroline Scopel Cecatto (64878/OAB-RS), Kamill Santana Castro e Silva (11887/B/OAB-MT) e outros.

ACÓRDÃO Nº 2242/2026 - TCU - Plenário

VISTO e relacionado o processo de denúncia sobre alegadas irregularidades que teriam supostamente ocorrido no âmbito da Fundação Petrobras de Seguridade Social (Petros),

Considerando que este Tribunal, por intermédio do Acórdão 2.112/2025-Plenário, não conheceu da presente documentação como denúncia, por não atender aos requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 do Regimento Interno do TCU e 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014;

Considerando que, nesta oportunidade, o denunciante ingressa com pedido de reexame, requerendo a modificação da citada decisão;

Considerando que, de acordo com a jurisprudência do TCU, o papel do denunciante consiste em iniciar a ação fiscalizatória, quando, então, a própria Corte de Contas toma o curso das apurações;

Considerando os pareceres uniformes da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos pelo não conhecimento do presente recurso, em razão da ausência de legitimidade e interesse;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão extraordinária do Plenário, em não conhecer do pedido de reexame interposto por Identidade Preservada (art. 55, caput, da Lei 8.443/1992), em razão da ausência de legitimidade e interesse recursal, nos termos dos arts. 48 da Lei 8.443/1992 e 146 e 282 do Regimento Interno do TCU; dar ciência deste acórdão ao recorrente e aos órgãos e entidades interessados; e arquivar o presente processo.

1. Processo TC-003.415/2025-2 (DENÚNCIA)
1.1. Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992)
1.2. Recorrente: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).
1.3. Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992)

1.4. Órgão/Entidade: Fundação Petrobras de Seguridade Social Petros.
1.5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
1.6. Representante do Ministério Público: não atuou.
1.7. Relator da deliberação recorrida: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
1.8. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros (AudBancos).
1.9. Representação legal:
1.10. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2243/2026 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão extraordinária do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 235 e 237 do Regimento Interno deste Tribunal, c/c o art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014, quanto ao processo a seguir relacionado, em conhecer da representação; em considerar prejudicada a continuidade do exame da representação, diante da ausência de necessidade de atuação direta deste Tribunal no caso concreto; em comunicar os fatos à Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) para adoção das providências internas de sua alçada, que devem ser documentadas e armazenadas em base de dados acessível ao TCU com cópia para a Controladoria-Geral da União (CGU); em dar ciência desta deliberação ao representante e à ANS, encaminhando, a esta última, a instrução de peça 6 e a representação inicial protocolada nesta Corte de Contas; e em determinar o arquivamento do presente processo, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-006.277/2026-8 (REPRESENTAÇÃO)
1.1. Órgão/Entidade: Agência Nacional de Saúde Suplementar.
1.2. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.
1.4. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde).
1.5. Representação legal: não há.
1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2244/2026 - TCU - Plenário

Considerando que, por meio do Acórdão 1.406/2026, o Plenário desta Corte julgou improcedente representação acerca de supostas irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico para Registro de Preços 90.002/2026, promovido pela Capitania dos Portos de Alagoas, cujo objeto era a eventual aquisição de embarcação patrulha e motor de popa;

Considerando que, nos termos do art. 146, caput e § 1º, do Regimento Interno do TCU (RITCU), a habilitação de interessado em processo será efetivada mediante o deferimento, pelo relator, de pedido de ingresso formulado por escrito e devidamente fundamentado, sendo que o interessado deverá demonstrar em seu pedido, de forma clara e objetiva, razão legítima para intervir no processo;

Considerando, ainda, o disposto no art. 282 do RITCU, no sentido de que cabe ao interessado demonstrar, na peça recursal, em preliminar, o seu interesse em intervir no processo, nos termos do § 1º do art. 146, devendo a questão ser avaliada no juízo de admissibilidade;

Considerando que o representante, não sendo parte no processo, não detém legitimidade para interpor recursos;

Considerando, ademais, que a jurisprudência consolidada deste Tribunal é no sentido de que o reconhecimento do representante como parte é situação excepcional e depende, além do pedido de ingresso nos autos como interessado, da demonstração de legítima e comprovada razão para intervir no processo, o que não se dá com a simples participação como licitante em certame sobre o qual se alegam indícios de irregularidade; e

Considerando a manifestação uniforme da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos) e do MP/TCU, que, em exame de admissibilidade, recomendaram o não conhecimento do recurso (peças 37-38 e 41);

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão extraordinária do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 48 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 143, inciso IV, alínea "b", 146, 282, 285 e 286 do RITCU, quanto ao processo a seguir relacionado, em não conhecer do pedido de reexame interposto pela empresa Alps Labor Artigos, Produtos, Máquinas e Equipamentos Ltda., em razão da ausência de legitimidade e de interesse recursal, nos termos dos pareceres uniformes emitidos nos autos, conforme abaixo:

1. Processo TC-009.903/2026-7 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Recorrente: Alps Labor Artigos, Produtos, Máquinas e Equipamentos Ltda. (41.950.966/0001-77)

1.2. Interessado: Centro de Controle Interno da Marinha (00.394.502/0104-50)

1.3. Órgão/Entidade: Capitania dos Portos de Alagoas

1.4. Relator: Ministro Benjamin Zymler

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

1.6. Relator da deliberação recorrida: Ministro Antonio Anastasia

1.7. Unidade técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos)

1.8. Representação legal: Thayrine Barbosa Carmo (OAB/GO 74.249) e Kamila Costa Oliveira (OAB/GO 71.596)

1.9. Determinações/Recomendações/Orientações:

1.8.1. dar ciência à recorrente e ao Centro de Controle Interno da Marinha acerca da presente deliberação.

ACÓRDÃO Nº 2245/2026 - TCU - Plenário

Trata-se de acompanhamento do processo de relicitação do Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro/Galeão - Antônio Carlos Jobim (código Icao: SBGL; código Iata: GIG), conduzido pela Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), nos termos da Lei 13.448/2017 e do Decreto 9.957/2019, examinado por este Tribunal sob o enfoque da Instrução Normativa-TCU 81/2018.

Considerando que, por meio dos itens 9.1 e 9.3 do Acórdão 2.316/2025-TCU-Plenário, este Tribunal autorizou a suspensão do prazo para a relicitação do Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro/Galeão, mantendo o sobrestamento dos presentes autos até a primeira das seguintes ocorrências: i) reconhecimento pelas partes da inviabilidade da conclusão do Teste de Mercado; ou ii) 31/3/2026, caso o Teste de Mercado não tenha sido realizado até essa data;

Considerando que o Edital de Leilão 1/2025, referente à venda assistida da totalidade das ações da Concessionária Aeroporto Rio de Janeiro S.A. (CARJ), foi realizado em 30/3/2026, tendo sido adjudicada à proponente vencedora Aena Desarrollo Internacional S.M.E. S.A. e homologado o resultado pela Anac em 4/5/2026, dentro das condições e prazos do edital;

Considerando que a transferência será regida pelo Oitavo Termo Aditivo ao Contrato de Concessão do Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro - Galeão, conforme previsto no Termo de Autocomposição aprovado por este Tribunal.;

Considerando que a solução consensual aprovada pelo Acórdão 1.260/2025-TCU-Plenário teve implementada sua etapa principal mediante a realização da Venda Assistida dentro do prazo previsto e a posterior homologação de seu resultado pela Anac, não se materializando nenhuma das hipóteses previstas no Acórdão 2.316/2025-TCU-Plenário que pudessem ensejar a retomada da sua relicitação, restando esvaziado o objeto do presente acompanhamento e ausentes os requisitos para manutenção do sobrestamento dos presentes autos;

Considerando as razões da unidade técnica às peças 69-71;

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 considerar prejudicado o presente acompanhamento, ante a perda de objeto superveniente, e arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU, comunicando esta decisão ao Ministério de Portos e Aeroportos, à Agência Nacional de Aviação Civil e à Concessionária Aeroporto Rio de Janeiro S/A (CARJ).

1. Processo TC-014.498/2023-5 (ACOMPANHAMENTO)

1.1. Unidades Jurisdicionadas: Agência Nacional de Aviação Civil; Ministério de Portos e Aeroportos; Secretaria Nacional de Aviação Civil.

1.2. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.

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:

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2246/2026 - TCU - Plenário

Trata-se de denúncia acerca de supostas irregularidades na concessão de pensão militar à beneficiária Lucélia dos Santos Nunes, instituída pelo ex-2º Sargento Gilvan Eufrásio da Silva, com pedido de cautelar para suspensão do benefício;

Considerando que o Acórdão 1.166/2026-TCU-Plenário, conheceu e considerou prejudicada a denúncia, indeferiu o requerimento de medida cautelar e determinou ao Comando da 10ª Região Militar a instauração de processo administrativo para apurar a regularidade da pensão militar, com observância do contraditório e da ampla defesa, em razão de decisão judicial que reconheceu a dissolução da união estável entre o instituidor e a beneficiária em data anterior à concessão do benefício;

Considerando que a Unidade Jurisdicionada informou que a matéria se encontra judicializada no Processo 1038205-09.2025.4.01.360, em trâmite na 8ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária de Mato Grosso, e que, em cumprimento à decisão judicial, o pagamento da pensão foi suspenso, com retenção de cota-parte em conta judicial vinculada aos autos;

Considerando que, diante da concomitância entre a discussão administrativa e a lide judicial, a Unidade Jurisdicionada concluiu pela impossibilidade de instauração de processo administrativo no momento, devendo aguardar a decisão final do Poder Judiciário para eventual adoção de providências definitivas;

Considerando que o subitem 1.7.3 do Acórdão 1.166/2026-TCU-Plenário autorizou o arquivamento do processo;

Considerando que a unidade técnica propôs o arquivamento do processo, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU, por ausência de providências pendentes no âmbito deste Tribunal;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, na forma do art. 143, inciso V, alínea "a", do Regimento Interno, e de acordo com os pareceres emitidos nos autos (peças 43-44), em arquivar o presente processo, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

1. Processo TC-017.102/2025-1 (DENÚNCIA)

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

1.2. Unidade Jurisdicionada: Comando da 10ª Região Militar.

1.3. Relator: Ministro Augusto Nardes.

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.

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 2247/2026 - TCU - Plenário

Trata-se de processo de recolhimento administrativo parcelado (RAP), autuado em conformidade com o art. 14, inciso III, da Resolução-TCU 259/2014, relativo à multa aplicada ao Sr. Felipe Holanda Belchior pelo item 9.3 do Acórdão 1.412/2026-TCU-Plenário, no âmbito do TC 010.210/2019-9.

Considerando que, por meio do item 9.3 do Acórdão 1.412/2026-TCU-Plenário, foi aplicada ao Sr. Felipe Holanda Belchior a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 10.000,00;

Considerando que, conforme consulta ao Sistema de Gestão do Recolhimento da União (SISGRU), o responsável recolheu, em parcela única, o valor integral da multa que lhe fora aplicada, não havendo saldo devedor desde a data do recolhimento, conforme demonstrativos de débito acostados aos autos;

Considerando as razões expostas na instrução elaborada no âmbito da Secretaria de Apoio à Gestão de Processos (peças 10-11) e o parecer do Ministério Público junto ao TCU (peça 12), ambos convergentes;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 27 da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 143, inciso V, alínea “a”, e 218 do Regimento Interno do TCU, em:

a) dar quitação ao Sr. Felipe Holanda Belchior quanto à multa individual a ele aplicada pelo item 9.3 do Acórdão 1.412/2026-TCU-Plenário, ante o recolhimento comprovado nos autos;

b) apensar os presentes autos ao processo TC 010.210/2019-9, nos termos do art. 169, inciso II, do Regimento Interno/TCU.

1. Processo TC-015.236/2026-9 (RECOLHIMENTO ADMINISTRATIVO PARCELADO)

1.1. Responsável: Felipe Holanda Belchior (993.737.183-04)

1.2. Unidade Jurisdicionada: Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs).

1.3. Relator: Ministro Augusto Nardes.

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

1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Apoio à Gestão de Processos (Seproc).

1.6. Representação legal: Fabio Jose de Oliveira Ozorio (8.714/OAB-CE), representando Felipe Holanda Belchior.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2248/2026 - TCU - Plenário

Trata-se, nesta fase processual, de monitoramento das recomendações dos subitens 9.1.1 e 9.1.2 do Acórdão 2.152/2023-TCU-Plenário, exarado no âmbito de Auditoria de Conformidade (Fiscobras 2023) realizada no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), com o objetivo de fiscalizar as obras de dragagem de manutenção, desobstrução de vegetação e manutenção e adequação da sinalização do canal navegável no rio Paraguai (hidrovia HN-950).

Considerando que, relativamente à recomendação do subitem 9.1.1, o Dnit demonstrou a existência de canal institucional apto ao recebimento das manifestações dos usuários da hidrovia, consubstanciado na ferramenta “Alertas Dnit” e na Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação (Fala.BR), tendo evidenciado a utilização efetiva desta para o tratamento de demandas relacionadas ao setor aquaviário e o encaminhamento das respectivas respostas aos interessados.

Considerando que, quanto à recomendação constante do subitem 9.1.2, o Dnit não apenas aderiu ao mérito da deliberação, como também promoveu medidas concretas voltadas ao aprimoramento dos levantamentos hidrográficos utilizados na fiscalização dos contratos de dragagem, mediante a implantação e a expansão da rede de estações fluviométricas telemétricas no âmbito do Plano de Monitoramento Hidroviário (PMH), tendo já implantado oito estações na hidrovia do rio Paraguai e previsto a instalação de outras seis unidades por meio da nova contratação do lote 1.

Considerando que as providências implementadas pela autarquia se mostram alinhadas às preocupações que motivaram a atuação desta Corte, especialmente no que se refere ao aumento da confiabilidade das informações hidrológicas utilizadas nos levantamentos batimétricos, na definição dos níveis de referência e na fiscalização dos contratos de dragagem.

Considerando os pareceres uniformes da unidade técnica às peças 85-87.

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 cumpridas as recomendações dos subitens 9.1.1 e 9.1.2 do Acórdão 2.152/2023-TCU-Plenário;

b) comunicar a presente decisão ao Dnit; e

c) arquivar o presente processo, nos termos do art. 169, V, do RITCU.

1. Processo TC-007.654/2023-5 (RELATÓRIO DE AUDITORIA)

1.1. Responsável: Fabricio de Oliveira Galvão (035.545.864-04)

1.2. Interessado: Congresso Nacional.

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

1.4. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.

1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.7. Representação legal: não há.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2249/2026 - TCU - Plenário

Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde/Ministério da Saúde em desfavor de Paulo Roberto de Oliveira, Randson Oliveira Almeida e Celso Luiz da Silva Bezerra, em razão da não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados fundo a fundo ao Município de Marechal Thaumaturgo/AC, no período de 1º/1/2010 a 31/3/2011.

Considerando que este Tribunal, por meio do Acórdão 3576/2023-TCU-2ª Câmara, entre outras deliberações, condenou solidariamente os responsáveis ao pagamento de débitos ao Fundo Nacional de Saúde e aplicou-lhes, individualmente, as multas previstas no art. 57 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, nos valores de R$ 7.500,00 (Paulo Roberto de Oliveira), R$ 80.000,00 (Randson Oliveira Almeida) e R$ 80.000,00 (Celso Luiz da Silva Bezerra);

Considerando que, em razão do não recolhimento das dívidas, foram autuados os respectivos processos de cobrança executiva, não havendo mais providências relacionadas à gestão dessas obrigações pecuniárias no âmbito deste Tribunal;

Considerando que o Sr. Paulo Roberto de Oliveira recolheu integralmente, de forma parcelada, a multa que lhe foi cominada, conforme registros do SISGRU (peça 465), demonstrativo de débito (peça 466) e Termo Detalhado dos Pagamentos (peça 467), que indicam a inexistência de saldo devedor;

Considerando que, embora tenha havido o falecimento do responsável, o óbito ocorreu após a notificação da dívida e após a data do trânsito em julgado, não se cogitando da exclusão da penalidade; e

Considerando as razões expostas na instrução elaborada no âmbito da Secretaria de Apoio à Gestão de Processos - Seproc (peça 468) e o parecer exarado pelo Ministério Público junto ao TCU (peça 470), ambos convergentes quanto à expedição da quitação;

Os ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 27 da Lei Lei 8.443/1992 c/c o art. 218 do Regimento Interno/TCU, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em dar quitação ao Sr. Paulo Roberto de Oliveira (062.927.982-91), ante o recolhimento integral da multa que lhe foi aplicada pelo subitem 9.3 do Acórdão 3576/2023-TCU-2ª Câmara (peça 366) e arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169 do Regimento Interno/TCU.

1. Processo TC-004.603/2021-4 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

1.1. Apensos: 005.558/2024-7 (COBRANÇA EXECUTIVA); 005.549/2024-8 (COBRANÇA EXECUTIVA); 005.557/2024-0 (COBRANÇA EXECUTIVA); 005.555/2024-8 (COBRANÇA EXECUTIVA).

1.2. Responsáveis: Celso Luiz da Silva Bezerra (632.432.372-20); Paulo Roberto de Oliveira (062.927.982-91); Randson Oliveira Almeida (671.466.352-87)

1.3. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Marechal Taumaturgo - AC.

1.4. Relator: Ministro Bruno Dantas.

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

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

1.7. Representação legal: Raphael Trelha Fernandez (3685/OAB-AC) e Efrain Santos da Costa (3335/OAB-AC), representando Celso Luiz da Silva Bezerra.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2250/2026 - TCU - Plenário

Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde/Ministério da Saúde (FNS/MS), em desfavor do estabelecimento comercial Drogaria Bendel Ltda., solidariamente com o Sr. Maurino Bendel e o Sr. Lauro Bendel, em razão da aplicação irregular de recursos do Sistema Único de Saúde (SUS) no âmbito do Programa Farmácia Popular do Brasil – Aqui Tem Farmácia Popular (PFPB), no período de 14/3/2013 a 3/5/2016, o que teria ocasionado um prejuízo de R$ 549.407,25, em valores históricos, aos cofres do FNS;

Considerando que o Tribunal, em pronta resposta à solicitação judicial, autorizou por meio do Acórdão 9239/2021- TCU-2ª Câmara, em caráter excepcional, o parcelamento do débito imputado à Drogaria Bendel Ltda., solidariamente com o Sr. Maurino Bendel e o Sr. Lauro Bendel, em 60 meses (peça 75);

Considerando que a Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (peça 195), após análise dos comprovantes de recolhimento, informa que, conforme documentação acostada às peças 191 e 192, o débito solidário imputado aos responsáveis Drogaria Bendel Ltda. e Maurino Bendel foi integralmente recolhido de forma parcelada; e que em razão disso propõe a expedição de quitação e a apreciação de suas contas pela regularidade com ressalvas;

Considerando o parecer do Ministério Público que se manifestou de acordo com a análise e conclusões da unidade especializada (peça 197);

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, e 27 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 143, inciso I, alínea "a", 201, § 2º, 205, 208 e 214, inciso II, e 218 do Regimento Interno/TCU, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em:

a) expedir quitação do débito a que se referem os Ofícios 61531 e 61532/2020- TCU/Seproc, ambos de 9/11/2020, aos responsáveis Drogaria Bendel Ltda. (06.984.240/0001-54) e Maurino Bendel (007.965.247-69); e

b) julgar as contas dos responsáveis Drogaria Bendel Ltda. e Maurino Bendel regulares com ressalva, dando-lhes quitação;

c) informar desta deliberação aos responsáveis e ao Fundo Nacional de Saúde - MS, destacando que a referida decisão pode ser acessada por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

1. Processo TC-024.153/2020-6 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

1.1. Responsáveis: Drogaria Bendel Ltda (06.984.240/0001-54); Lauro Bendel (864.427.167-91); Maurino Bendel (007.965.247-69)

1.2. Órgão/Entidade: Fundo Nacional de Saúde - MS.

1.3. Relator: Ministro Bruno Dantas.

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

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

1.6. Representação legal: Lucas Nonato Pininga (47.270/OAB-BA), representando Lauro Bendel; Lucas Nonato Pininga (55.053/OAB-DF), representando Maurino Bendel; Lucas Nonato Pininga (55.053/OAB-DF), representando Drogaria Bendel Ltda.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2251/2026 - TCU – Plenário

Considerando tratar-se de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional em desfavor de Fernando Mansur Gonzaga e do Município de Arataca/BA, em razão da omissão no dever de prestar contas do Termo de Compromisso 658/2017 (Siafi 697618);

Considerando que Fernando Mansur Gonzaga foi inscrito no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (Cadin) e no Sistema de Informações sobre Requisitos Fiscais (Siafi/Cauc) em razão da responsabilidade atribuída pelo Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional;

Considerando que, conforme posteriormente apurado pela unidade instrutora, a responsabilidade de Fernando Mansur Gonzaga, na condição de Prefeito sucessor, restringe-se ao descumprimento de prazo para prestação de contas, motivo pelo qual foi chamado aos autos apenas em audiência, não lhe tendo sido imputada responsabilidade pelo débito quantificado no processo (peça 48);

Considerando que as apurações da unidade instrutora indicam que a responsabilidade pelo débito tratado nos autos recai exclusivamente sobre a gestora anterior, Katiana Pinto de Oliveira;

Considerando que Fernando Mansur Gonzaga formulou pedido de medida cautelar (peças 72-73) antes do julgamento de mérito desta tomada de contas especial, com vistas a suspender os efeitos de sua inscrição no Cadin e no Siafi/Cauc, em face da negativa da Caixa Econômica Federal em celebrar contrato de concessão de unidade lotérica com empresa da qual é representante legal (Casa Lotérica Sou Seu Fã Ltda.);

Considerando que o art. 2º, inciso I, da Lei 10.522/2002, restringe a inscrição no Cadin às pessoas responsáveis por obrigações pecuniárias vencidas e não pagas perante órgãos e entidades federais;

Considerando que a inadimplência registrada por órgãos concedentes do Poder Executivo no Cadin e no Siafi/Cauc goza de presunção relativa, visto que a decisão definitiva sobre a responsabilidade de gestores quanto a danos ao erário compete exclusivamente ao Tribunal de Contas da União;

Considerando que a unidade instrutora se manifestou favoravelmente à concessão de medida cautelar em favor do responsável, ante a plausibilidade jurídica do pedido, pois os elementos constantes dos autos já permitem concluir que sua responsabilidade não alcança o débito em apuração;

Considerando que o estágio de instrução processual permite afirmar que a manutenção da inscrição de Fernando Mansur Gonzaga no Cadin e no Siafi/Cauc é indevida e está a causar prejuízo à sua esfera de direitos;

Considerando, porém, que a concessão da medida cautelar não é viável na espécie, pois o instrumento previsto no art. 276 do Regimento Interno do TCU não se presta a tutelar direito privado, mas somente risco de grave lesão ao erário ou ao interesse público, ou de ineficácia da decisão de mérito desta Corte;

Considerando, ademais, que o direito à retirada da inscrição de Fernando Mansur Gonzaga no Cadin e no Siafi/Cauc pressupõe juízo definitivo, e não precário, que seria próprio de medidas liminares;

Considerando que, materialmente, o objetivo pleiteado pelo responsável e acolhido pela unidade instrutora pode ser satisfeito em caráter definitivo mediante a prolação de determinação de exclusão de seu nome dos referidos registros de inadimplência;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, com fundamento no art. 11 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 2º, inciso I e §§ 5º, 6º e 7º, da Lei 10.522/2002, e no art. 143, inciso V, alínea "c", do Regimento Interno do TCU, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em indeferir o pedido de concessão de medida cautelar formulado; adotar a medida especificada no item 1.7.1 a seguir; e dar ciência desta deliberação ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, a Fernando Mansur Gonzaga, ao Município de Arataca/BA e à Gerência Nacional de Contratações da Caixa Econômica Federal.

1. Processo TC-024.443/2025-5 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

1.1. Responsáveis: Fernando Mansur Gonzaga (205.931.125-04); Katiana Pinto de Oliveira (000.678.245-01)

1.2. Unidade Jurisdicionada: Município de Arataca - BA.

1.3. Relator: Ministro Bruno Dantas.

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.6. Representação legal: Marcelo Jose da Silva Aragão (24.441/OAB-BA) e Marcones Silva de Almeida (22.976/OAB-BA), representando Fernando Mansur Gonzaga.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações:

1.7.1. determinar ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional que, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, proceda à baixa da inscrição de Fernando Mansur Gonzaga (CPF 205.931.125-04) no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (Cadin) e no Sistema de Informações sobre Requisitos Fiscais (Siafi/Cauc) em relação à responsabilidade associada ao Termo de Compromisso 658/2017 (Siafi 697618), objeto destes autos perante o Tribunal de Contas da União, adotando eventuais providências acessórias pertinentes.

ACÓRDÃO Nº 2252/2026 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de prestação de contas anual do Ministério da Previdência Social (MPS), relativa ao exercício de 2023;

Considerando que o processo de prestação de contas se encontra regularmente instruído, atendendo aos requisitos do art. 23, § 1º, incisos I, II e III, e do art. 7º da Decisão Normativa TCU 198/2022, quanto à composição das peças e à publicação de transparência no sítio oficial da unidade prestadora de contas;

Considerando que as falhas relacionadas à gestão da compensação previdenciária, notadamente o não requerimento tempestivo de créditos e os elevados estoques de requerimentos pendentes de análise, impactam negativamente as contas dos titulares dos cargos de Ministro de Previdência Social, de Secretário-Executivo e de Secretário do Regime Próprio de Previdência Complementar;

Considerando que a responsabilidade dos gestores por tais falhas resta atenuada por circunstâncias alheias ao seu controle, conforme demonstrado nas apurações constantes dos TCs 000.926/2023-0, 026.496/2024-0, 032.159/2023-4 e 032.389/2023-0, tratando-se, ademais, de problemas de natureza histórica;

Considerando que, no âmbito da representação TC 007.871/2025-2, relator Ministro Odair Cunha, decorrente da Operação Sem Desconto, foi determinada a realização de inspeção voltada à responsabilização dos envolvidos em fraudes na consignação de mensalidades associativas/sindicais nos benefícios previdenciários dos segurados do INSS, cuja conclusão apontou necessidade de citação e/ou audiência de responsáveis arrolados nas presentes contas, a saber, Carlos Roberto Lupi, Wolney Queiroz Maciel, Adroaldo da Cunha Portal e Virgílio Antônio Ribeiro de Oliveira Filho;

Considerando que o julgamento do aludido processo poderá impactar negativamente as contas dos mencionados responsáveis, sendo cabível o sobrestamento de suas contas até o julgamento definitivo daquele feito, bem como de eventuais tomadas de contas especiais que venham a ser instauradas em seu desfavor;

Considerando que as demais questões examinadas - deficiências no processo de consolidação contábil e monitoramento de determinações anteriores - não ensejaram imputação de responsabilidade que impacte negativamente as contas dos responsáveis nestes autos; e

Considerando os pareceres uniformes exarados pela Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho e pelo Ministério Público junto ao TCU (peças 46-49),

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento no art. 143, incisos I, alínea “a”, e V, alínea "c", do RITCU, em:

a) sobrestar, com base no art. 47 da Resolução TCU 259/2014, c/c o art. 7º, inciso II, da Resolução TCU 344/2022, o julgamento das contas de Carlos Roberto Lupi (CPF: 434.259.097-20), Wolney Queiroz Maciel (CPF: 749.899.104-78), Adroaldo da Cunha Portal (CPF: 648.225.400- 49) e Virgílio Antônio Ribeiro de Oliveira Filho (CPF: 026.937.574 01) até o julgamento definitivo do processo de representação TC 007.871/2025-2;

b) julgar regulares com ressalvas, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c com os arts. 1º, inciso I, 208, caput, e 214, inciso II, do RI/TCU, as contas de Paulo Roberto dos Santos Pinto (CPF: 008.584.117-09), em função de falhas relacionadas à gestão da compensação previdenciária, expedindo-lhe quitação;

c) julgar regulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I, 207 e 214, inciso I, do Regimento Interno, as contas de Milana Araujo Fontes Teles (CPF: 899.492.421-34), Benedito Adalberto Brunca (CPF: 012.420.648-42), Tito Calvo Jachelli (CPF: 080.441.237-50), Allex Albert Rodrigues (CPF: 848.268.356-04), Marcelo Fernando Bórsio (CPF: 111.971.798-10), Ana Cristina Viana Silveira (CPF: 792.255.005-72), Ana Cristina Evangelista (CPF: 800.287.217-72), Narlon Gutierre Nogueira (CPF: 695.401.526 15), e Jeaniton Souza Pinto (CPF: 534.512.365- 91), expedindo-lhes quitação plena; e

d) informar a prolação do presente Acórdão ao Ministério da Previdência Social.

1. Processo TC-016.458/2024-9 (PRESTAÇÃO DE CONTAS - Exercício: 2023)

1.1. Apensos: 026.320/2023-1 (RELATÓRIO DE AUDITORIA).

1.2. Responsáveis: Adroaldo da Cunha Portal (648.225.400-49); Benedito Adalberto Brunca (012.420.648-42); Carlos Roberto Lupi (434.259.097-20); Milana Araujo Fontes Teles (899.492.421-34); Paulo Roberto dos Santos Pinto (008.584.117-09); Wolney Queiroz Maciel (749.899.104-78)

1.3. Órgão: Ministério da Previdência Social.

1.4. Relator: Ministro Antonio Anastasia.

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

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 2253/2026 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de representação formulada pelo Subprocurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU Lucas Rocha Furtado, por meio da qual solicita o acompanhamento da evolução do déficit primário do Governo Central e de suas causas, bem como a apuração de eventual influência da proximidade do pleito eleitoral de 2026 sobre o agravamento do resultado fiscal;

Considerando que a representação está fundamentada em matéria jornalística intitulada "Contas do governo registram déficit primário de R$ 53 bilhões em maio", publicada pela CNN Brasil, segundo a qual, nos cinco primeiros meses de 2026, o Governo Central registrou déficit primário acumulado de R$ 44,4 bilhões, em contraste com o superávit verificado em igual período de 2025, deterioração atribuída ao crescimento das despesas, notadamente previdenciárias, e à antecipação do pagamento de precatórios concentrada em março de 2026;

Considerando, todavia, que a representação não individualiza ato de gestão, responsável sujeito à jurisdição do Tribunal, norma fiscal supostamente violada, nem demonstra nexo causal, ainda que mínimo, entre a deterioração do resultado primário e a proximidade do pleito eleitoral de 2026;

Considerando que a peça inicial não se encontra acompanhada de documentos comprobatórios, registros contábeis, atos administrativos, normativos ou outros elementos aptos a evidenciar, de forma concreta, desvio determinado em relação às normas fiscais vigentes, restando não atendido o requisito de suficiência de indícios concernentes a irregularidade ou ilegalidade;

Considerando que se encontra em andamento nesta Corte o acompanhamento destinado à avaliação das receitas e despesas primárias do 3º bimestre de 2026 (TC 014.609/2026-6, relator Ministro Antonio Anastasia), cujo objeto abrange a consistência e a conformidade das projeções atualizadas de receitas e despesas primárias da União, com vistas à verificação da aderência às metas e regras fiscais vigentes;

Considerando que a pertinência temática entre os fatos narrados na representação e o objeto do referido acompanhamento justifica o apensamento definitivo dos presentes autos àquela fiscalização, sem que tal providência implique conhecimento da representação ou ampliação automática do escopo do acompanhamento em curso; e

Considerando os pareceres uniformes exarados pela Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal às peças 5-7,

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

a) não conhecer da representação, visto não estarem presentes os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 234 e 235 do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014;

b) informar a prolação do presente Acórdão à autoridade representante; e

c) promover o apensamento definitivo dos presentes autos ao TC 014.609/2026-6, com fundamento no art. 169, inciso I, do Regimento Interno do TCU, c/c os arts. 36 e 37 da Resolução TCU 259/2014, nos termos do art. 169, III, do Regimento Interno/TCU.

1. Processo TC-014.961/2026-1 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Órgãos: Diretoria Geral do Senado Federal; Ministério da Fazenda; Ministério do Planejamento e Orçamento.

1.2. Relator: Ministro Antonio Anastasia.

1.3. Representante: Subprocurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União Lucas Rocha Furtado.

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

1.5. Representação legal: não há.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2254/2026 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de representação, com pedido de medida cautelar, formulada por L8 Group S.A., em face de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 90036/2026, sob a responsabilidade da Secretaria de Estado da Segurança Pública e da Defesa Social do Rio Grande do Norte, cujo objeto é a contratação de empresa especializada na prestação de serviço de solução integrada de captação, armazenamento, transmissão, gestão e custódia de evidências digitais por câmeras corporais;

Considerando que os recursos empregados na licitação são de origem federal, oriundos de transferência voluntária, Convênio 972848/2024, firmado entre a Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça e a Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa Socia do Estado do Rio Grande do Norte;

Considerando que as irregularidades apontadas no Pregão Eletrônico 900036/2026 já estão sendo apuradas pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (TCE-RN) por meio do processo TC 300999//2026 (peça 20);

Considerando a vigência do Acordo de Cooperação Técnica entre o TCU e a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) com a finalidade de definir diretrizes para a atuação dos Tribunais de Contas nos casos de competência concorrente ou complementar na fiscalização dos recursos públicos, consoante extrato publicado no DOU n. 192, Seção 3, de 6/10/2023;

Considerando que o processo em andamento naquela Corte está em estágio mais avançado;

Considerando que, caso o TCE-RN não julgue o mérito do processo, ou identifique eventual parcela de dano ao erário da União, ou por qualquer motivo decida não dar prosseguimento ao feito, é possível a reabertura do presente processo para dar seguimento à análise dos fatos no âmbito do TCU; e

Considerando os pareceres uniformes exarados pela Unidade de Auditoria Especializada em Contratações às peças 23-24,

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

a) considerar prejudicada a continuidade do exame da representação por este Tribunal, diante da competência concorrente do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, visto que já tramita naquele Tribunal o TC 300999/2026, instaurado para apurar possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico 90036/2026;

b) comunicar a prolação do Acórdão ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, acompanhada de cópia dos presentes autos, para subsidiar a instrução do TC 300999/2026;

c) informar a prolação do Acórdão à Secretaria de Estado da Segurança Pública e da Defesa Social do Rio Grande do Norte e à representante; e

d) arquivar o processo nos termos do art. 250, I, c/c art. 169, V, do Regimento Interno/TCU, c/c o art. 106, § 4º, inciso II, da Resolução TCU 259/2014.

1. Processo TC-016.096/2026-6 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Órgão: Secretaria de Estado da Segurança Pública e da Defesa Social do Rio Grande do Norte.

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: L8 Group S.A. (CNPJ: 19.952.299/0001-02).

1.6. Representação legal: Kely Dorneles dos Santos (93878/OAB-RS), representando L8 Group S.A.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2255/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 016.617/2016-9.

1.1. Apenso: 016.319/2012-5

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

3. Recorrente: Antônio César Gonçalves Borges (113.076.840-68)

3.1. Outros Responsáveis: Fundação Simon Bolívar (01.523.915/0001-44); Geraldo Rodrigues da Fonseca (196.132.700-78); Laura Beatriz Sarmento da Fonseca (035.873.620-09); Mariana Holman Rodrigues da Fonseca (015.511.810-29); Maurício Pinto da Silva (920.239.240-49); Montebelluna Participações Ltda. (04.961.622/0001-37); Ruluvi Participações Ltda. (04.943.736/0001-54)

4. Unidades: Ministério da Educação; Universidade Federal de Pelotas

5. Relator: Ministro Jorge Oliveira

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Vital do Rêgo

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

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

8. Representação legal: Eduardo Pinto de Almeida (OAB/RS 60.542), Alice Pereira Sinnott (OAB/RS 91.286), e outros, representando Antônio César Gonçalves Borges; Guilherme Gonçalves Martin (OAB/DF 42.989), Isabella Ribeiro Goncalves (OAB/DF 65.024), Elísio de Azevedo Freitas (OAB/DF 18.596), Hosana de Lima Sousa (OAB/DF 73.551) e outros, representando Ruluvi Participações Ltda.; Laura Beatriz Sarmento da Fonseca e Mariana Holman Rodrigues da Fonseca, representando Geraldo Rodrigues da Fonseca; Cristiano Lages Baioco (OAB/RS 45.663), representando Maurício Pinto da Silva; Elísio de Azevedo Freitas (OAB/DF 18.596), representando Montebelluna Participações Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recurso de revisão, interposto por Antônio César Gonçalves Borges, contra o Acórdão 1.292/2018-Plenário, retificado materialmente pelos Acórdãos 2.563/2018, 981/2024 e 2.343/2025, todos do Plenário, que, entre outras medidas, julgou irregulares suas contas e condenou-o solidariamente ao recolhimento do débito especificado, em razão do repasse de recursos públicos para transação imobiliária entre a Universidade Federal de Pelotas (UFPel) e sua fundação de apoio, Fundação Simon Bolívar (FSB),

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

9.1. conhecer do recurso de revisão para, no mérito, negar-lhe provimento; e

9.2. comunicar esta deliberação ao recorrente, à Universidade Federal de Pelotas e ao Ministério Público Federal no Estado do Rio Grande do Sul.

10. Ata n° 32/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 25/8/2026 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2255-32/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

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

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

ACÓRDÃO Nº 2256/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.194/2026-4.

2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Recurso (Solicitação).

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

4. Unidade Jurisdicionada: não há.

5. Relator: Ministro Bruno Dantas.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Odair Cunha.

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 em que se aprecia recurso administrativo interposto em desfavor de decisão proferida pelo Ministro Odair Cunha, que indeferiu pedido de habilitação como interessado e de acesso ao TC 014.451/2026-3, requerido pelo ora recorrente mediante a manifestação 394.481 da Ouvidoria deste Tribunal,

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

9.1. com fundamento no art. 15 da Lei 12.527/2011, c/c o art. 28 da Resolução-TCU 249/2012, conhecer do recurso para negar-lhe provimento;

9.2. dar ciência deste acórdão ao interessado.

10. Ata n° 32/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 25/8/2026 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2256-32/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

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

ACÓRDÃO Nº 2257/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 021.910/2024-3.

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

3. Responsáveis: Albano Esteves de Abreu (352.059.621-00); Cláudio Rodrigues Tavares (417.455.741-15); Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal (00.366.849/0001-83); Jamal Jorge Bittar (194.413.711-49); Maria Gricélia Pinheiro de Melo (450.616.294-34).

4. Unidades Jurisdicionadas: Departamento Regional do Sesi no Distrito Federal; Federação das Indústrias do Distrito Federal; Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal.

5. Relator: Ministro Bruno Dantas.

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: Júlio Cesar Dias Marques Junior (39.440/OAB-DF), André Luís Pinheiro Guimarães (33.822/OAB-DF) e outros, representando Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal; Fernanda Leoni (330.251/OAB-SP), representando Jamal Jorge Bittar; Daniel Fonseca Roller (17.568/OAB-DF) e Camila de Araujo Silva (87.270/OAB-DF), representando Albano Esteves de Abreu.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial autuada em cumprimento ao Acórdão 1.830/2024-TCU-Plenário (TC 023.520/2018-3), para apurar irregularidades e dano ao erário decorrentes da ausência de comprovação da execução de serviços contratados pelo Departamento Regional do Serviço Social da Indústria no Distrito Federal (Sesi/DF) junto ao Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal (IEL/DF);

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

9.1. reconhecer a ocorrência da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do Tribunal de Contas da União em relação a Maria Gricélia Pinheiro de Melo e ao Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal (IEL/DF), bem como da pretensão punitiva decorrente das audiências ordenadas a Jamal Jorge Bittar, Albano Esteves de Abreu, Maria Gricélia Pinheiro de Melo e Cláudio Rodrigues Tavares, com fundamento nos arts. 2º e 11 da Resolução-TCU 344/2022;

9.2. desconsiderar a personalidade jurídica do Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal (IEL/DF), com fulcro no art. 50 do Código Civil e no art. 172 do Regimento Interno do TCU, convalidando-se a citação de Cláudio Rodrigues Tavares;

9.3. considerar revel Cláudio Rodrigues Tavares, para todos os efeitos, com fundamento no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

9.4. considerar iliquidáveis as contas de Albano Esteves de Abreu, com fulcro nos arts. 20 e 21 da Lei 8.443/1992, ordenando o seu trancamento e o consequente arquivamento do processo em relação a esse responsável;

9.5. acolher as alegações de defesa apresentadas por Jamal Jorge Bittar e julgar regulares com ressalva as suas contas, dando-lhe quitação, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992;

9.6. julgar irregulares as contas de Cláudio Rodrigues Tavares, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “c” e “d”, e 19 da Lei 8.443/1992, condenando-o ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento das dívidas aos cofres do Departamento Regional do Serviço Social da Indústria no Distrito Federal (Sesi/DF), atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora calculados a partir das datas indicadas até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Contrato de 4/12/2017 – Processo Sesi/DF 14.919/2017	
Data	Valor (R$)
4/1/2018	53.200,00
5/1/2018	17.017,00
11/1/2018	33.880,00
10/1/2018	13.200,00
12/1/2018	27.500,00
12/1/2018	46.500,00
12/1/2018	16.500,00
16/1/2018	68.300,00

16/1/2018	54.900,00
18/1/2018	5.500,00
18/1/2018	60.500,00
18/1/2018	56.200,00
25/1/2018	22.000,00
25/1/2018	16.500,00
29/1/2018	27.500,00
31/1/2018	52.400,00
31/1/2018	46.600,00
2/2/2018	177.100,00
2/2/2018	99.000,00
7/2/2018	55.000,00
7/2/2018	50.000,00
15/2/2018	52.300,00
15/2/2018	60.700,00
16/2/2018	130.000,00
19/2/2018	56.300,00
21/2/2018	85.900,00
22/2/2018	74.000,00
2/3/2018	19.250,00
5/3/2018	27.500,00
6/3/2018	91.300,00
7/3/2018	22.000,00
13/3/2018	13.200,00
15/3/2018	28.875,00
15/3/2018	33.000,00
16/3/2018	35.500,00
16/3/2018	32.000,00
19/3/2018	30.000,00
19/3/2018	11.000,00
19/3/2018	60.900,00
20/3/2018	83.600,00
21/3/2018	11.000,00
21/3/2018	22.000,00
22/3/2018	55.000,00
22/3/2018	79.400,00
26/3/2018	66.000,00
27/3/2018	55.000,00
6/4/2018	86.600,00
6/4/2018	64.500,00
18/4/2018	71.500,00
20/4/2018	79.500,00
20/4/2018	59.000,00
23/4/2018	70.000,00
26/4/2018	55.250,00
27/4/2018	23.200,00
7/5/2018	90.000,00
7/5/2018	76.700,00
9/5/2018	19.800,00
17/5/2018	350.000,00
29/5/2018	204.000,00
30/5/2018	32.200,00
7/6/2018	297.894,74

12/6/2018	100.000,00
15/6/2018	70.000,00
20/6/2018	189.473,68
5/7/2018	135.000,00
9/7/2018	233.000,00
20/7/2018	120.000,00
20/7/2018	80.000,00
30/7/2018	300.000,00
23/8/2018	105.263,16

Contrato de 5/12/2017 – Processo Sesi/DF 14.950/2017	
Data	**Valor (R$)**
4/1/2018	60.500,00
11/1/2018	33.000,00
12/1/2018	2.507,50
18/1/2018	61.000,00
25/1/2018	16.500,00
5/2/2018	43.800,00
15/2/2018	63.000,00
21/2/2018	49.500,00
27/2/2018	578,00
5/3/2018	2.507,50
5/3/2018	2.507,50
6/3/2018	78.100,00
14/3/2018	81.301,00
19/3/2018	64.500,00
22/3/2018	49.000,00
23/3/2018	52.800,00
27/3/2018	16.500,00
5/4/2018	2.507,50
9/4/2018	91.300,00
13/4/2018	33.000,00
20/4/2018	65.000,00
26/4/2018	59.000,00
9/5/2018	60.500,00
18/5/2018	33.000,00
15/6/2018	3.009,00
15/6/2018	3.009,00
5/7/2018	115.000,00

Contrato de 12/12/2017 – Processo Sesi/DF 15.079/2017	
Data	**Valor (R$)**
12/1/2018	30.250,00

18/1/2018	42.500,00
18/1/2018	54.800,00
25/1/2018	16.500,00
5/2/2018	42.300,00
5/2/2018	51.400,00
21/2/2018	93.400,00
22/2/2018	63.500,00
27/2/2018	49.500,00
1/3/2018	41.100,00
2/3/2018	10.500,00
6/3/2018	65.600,00
12/3/2018	18.700,00
15/3/2018	26.250,00
15/3/2018	47.000,00
19/3/2018	41.500,00
21/3/2018	11.000,00
22/3/2018	68.000,00
22/3/2018	59.600,00
6/4/2018	91.000,00
6/4/2018	83.000,00
13/4/2018	33.150,00
16/4/2018	27.300,00
20/4/2018	44.100,00
26/4/2018	73.500,00
4/5/2018	44.000,00
7/5/2018	94.500,00
7/5/2018	79.800,00
5/7/2018	107.000,00

9.7. aplicar a Cláudio Rodrigues Tavares a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.8. 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;

9.9. autorizar, se requerido pelos responsáveis, o pagamento das dívidas 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-se o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, devendo incidir sobre cada parcela os encargos legais cabíveis, alertando o responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor;

9.10. dar ciência ao Departamento Regional do Serviço Social da Indústria no Distrito Federal (Sesi/DF), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades constatadas nos autos:

9.10.1. contratação mediante dispensa indevida de licitação, caracterizada pela ausência de justificativas circunstanciadas que demonstrassem o amparo normativo para a situação concreta, bem como a falta de demonstração da razoabilidade dos preços avençados, em inobservância ao Regulamento de Licitações e Contratos do Sesi;

9.10.2. liquidação de despesas e autorização de pagamentos desprovidos do necessário lastro probatório, ante a inexistência de relatórios técnicos, produtos entregues ou evidências materiais que comprovassem a efetiva execução física dos serviços faturados, em afronta aos princípios da legalidade, da moralidade e da eficiência;

9.10.3. deficiência estrutural na fiscalização e no acompanhamento da execução contratual, o que inviabilizou a aferição da regularidade da prestação dos serviços e propiciou a emissão de atestes ideologicamente falsos;

9.10.4. sub-rogação irregular da execução dos objetos a empresas de terceiros, configurando burla à exigência de licitação e desvirtuamento da finalidade da contratação direta e da própria natureza de cooperação interinstitucional no âmbito do Sistema Indústria;

9.11. determinar ao Departamento Regional do Serviço Social da Indústria no Distrito Federal (Sesi/DF), com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 90 (noventa) dias, apresente conjunto de medidas para aprimorar seus procedimentos de governança, gestão de riscos e controles internos, implementando rotinas informatizadas e mecanismos formais de conferência que impeçam a liquidação e o pagamento de contratos de prestação de serviços intelectuais, de consultoria ou treinamento sem a prévia e efetiva juntada dos produtos, relatórios técnicos e evidências materiais comprobatórias aos respectivos processos de despesa, informando a este Tribunal as medidas adotadas;

9.12. dar ciência deste acórdão aos responsáveis, ao Departamento Regional do Sesi no Distrito Federal (Sesi/DF), ao Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal (IEL/DF) e, com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 209, § 7º, do Regimento Interno do TCU, à Procuradoria da República no Distrito Federal, para a adoção das providências que entender cabíveis.

10. Ata n° 32/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 25/8/2026 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2257-32/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

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

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

ACÓRDÃO Nº 2258/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 021.911/2024-0.

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

3. Responsáveis: Albano Esteves de Abreu (352.059.621-00); Antonio Rocha da Silva (144.330.101-97); Cláudio Rodrigues Tavares (417.455.741-15); Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal (00.366.849/0001-83); Jamal Jorge Bittar (194.413.711-49); Maria Gricélia Pinheiro de Melo (450.616.294-34); Marlon Nascimento (239.725.051-91).

4. Unidades Jurisdicionadas: Departamento Regional do Sesi no Distrito Federal; Federação das Indústrias do Distrito Federal; Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal.

5. Relator: Ministro Bruno Dantas.

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: André Luís Pinheiro Guimarães (33.822/OAB-DF), representando Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal; Fernanda Leoni (330.251/OAB-SP), representando Jamal Jorge Bittar; Janaina Braga D´Almeida, representando Albano Esteves de Abreu; Carlos Henrique dos Santos de Alencastro (41.517/OAB-DF), Inacio Bento de Loyola Alencastro (15.083/OAB-DF) e outros, representando Maria Gricélia Pinheiro de Melo; Carlos Henrique dos Santos de Alencastro (41.517/OAB-DF), Inacio Bento de Loyola Alencastro (15.083/OAB-DF) e outros, representando Marlon Nascimento.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada em cumprimento ao Acórdão 1.830/2024-TCU-Plenário, com vistas à apuração de irregularidades em contratos firmados entre o Departamento Regional do Serviço Social da Indústria no Distrito Federal (Sesi/DF) e o Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal (IEL/DF);

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

9.1. reconhecer a ocorrência da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do Tribunal de Contas da União em relação ao Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal (IEL/DF), bem como da pretensão punitiva decorrente das audiências ordenadas a Jamal Jorge Bittar, Albano Esteves de Abreu, Maria Gricélia Pinheiro de Melo e Antônio Rocha da Silva;

9.2. desconsiderar a personalidade jurídica do Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal (IEL/DF), com fulcro no art. 50 do Código Civil e no art. 172 do Regimento Interno do TCU, convalidando-se a citação de Cláudio Rodrigues Tavares e Marlon Nascimento;

9.3. considerar revel Cláudio Rodrigues Tavares, para todos os efeitos, com fundamento no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

9.4. considerar iliquidáveis as contas de Albano Esteves de Abreu, com fulcro nos arts. 20 e 21 da Lei 8.443/1992, ordenando o seu trancamento e o consequente arquivamento do processo em relação a esse responsável;

9.5. acolher as alegações de defesa apresentadas por Antônio Rocha da Silva, Maria Gricélia Pinheiro de Melo e Jamal Jorge Bittar, sem prejuízo de aproveitar, em benefício de Marlon Nascimento, as circunstâncias objetivas presentes nas alegações de defesa de Antônio Rocha da Silva, e julgar regulares com ressalva as suas contas, dando-lhes quitação, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992;

9.6. julgar irregulares as contas de Cláudio Rodrigues Tavares, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “c” e “d”, e 19 da Lei 8.443/1992, condenando-o ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento das dívidas aos cofres do Departamento Regional do Serviço Social da Indústria no Distrito Federal (Sesi/DF), atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora calculados a partir das datas indicadas até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Contrato de 27/5/2013 – Processo Sesi/DF 5.863/2013	
Data	**Valor (R$)**
17/2/2016	214.000,00
17/2/2016	214.000,00
5/5/2016	214.000,00
9/6/2016	214.000,00
17/6/2016	214.000,00
1/7/2016	214.000,00
5/10/2016	214.000,00
5/10/2016	214.000,00
19/10/2016	214.000,00

3/11/2016	214.000,00
2/12/2016	214.000,00
14/12/2016	214.000,00

Contrato de 12/12/2017 – Processo Sesi/DF 15.035/2017	
Data	**Valor (R$)**
12/1/2018	53.298,60
17/1/2018	49.500,00
25/1/2018	11.000,00
5/2/2018	47.300,00
19/2/2018	37.200,00

9.7. aplicar a Cláudio Rodrigues Tavares a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 300.000,00 (trezentos mil reais), com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.8. 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;

9.9. autorizar, se requerido pelo responsável, o pagamento das dívidas 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-se o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, devendo incidir sobre cada parcela os encargos legais cabíveis, alertando o responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217, §§ 1º e 2º, do citado Regimento Interno;

9.10. dar ciência deste acórdão aos responsáveis, ao Departamento Regional do Sesi no Distrito Federal (Sesi/DF), ao Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal (IEL/DF) e, com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 209, § 7º, do Regimento Interno do TCU, à Procuradoria da República no Distrito Federal, para a adoção das providências que entender cabíveis.

10. Ata n° 32/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 25/8/2026 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2258-32/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

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

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

ACÓRDÃO Nº 2259/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 021.912/2024-6.

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

3. Responsáveis: Albano Esteves de Abreu (352.059.621-00); Cláudio Rodrigues Tavares (417.455.741-15); Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal (00.366.849/0001-83); Jamal Jorge Bittar (194.413.711-49).

4. Unidades Jurisdicionadas: Departamento Regional do Senai no Distrito Federal; Federação das Indústrias do Distrito Federal; Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal.

5. Relator: Ministro Bruno Dantas.

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: André Luís Pinheiro Guimarães (33.822/OAB-DF), representando Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal; Fernanda Leoni (330.251/OAB-SP), representando Jamal Jorge Bittar; Daniel Fonseca Roller (17.568/OAB-DF) e Camila de Araujo Silva (87.270/OAB-DF), representando Albano Esteves de Abreu.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada em cumprimento ao Acórdão 1.830/2024-TCU-Plenário, com vistas à apuração de irregularidades em contrato firmado entre o Departamento Regional do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial no Distrito Federal (Senai/DF) e o Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal (IEL/DF);

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

9.1. reconhecer a ocorrência da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do Tribunal de Contas da União em relação ao Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal (IEL/DF), bem como da pretensão punitiva decorrente da audiência ordenada a Albano Esteves de Abreu;

9.2. desconsiderar a personalidade jurídica do Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal (IEL/DF), com fulcro no art. 50 do Código Civil e no art. 172 do Regimento Interno do TCU, convalidando-se a citação de Cláudio Rodrigues Tavares;

9.3. considerar revel Cláudio Rodrigues Tavares, para todos os efeitos, com fundamento no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

9.4. considerar iliquidáveis as contas de Albano Esteves de Abreu, com fulcro nos arts. 20 e 21 da Lei 8.443/1992, ordenando o seu trancamento e o consequente arquivamento do processo em relação a esse responsável;

9.5. acolher as alegações de defesa apresentadas por Jamal Jorge Bittar e julgar regulares com ressalva as suas contas, dando-lhe quitação, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992;

9.6. julgar irregulares as contas de Cláudio Rodrigues Tavares, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “c” e “d”, e 19 da Lei 8.443/1992, condenando-o ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento das dívidas aos cofres do Departamento Regional do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial no Distrito Federal (Senai/DF), atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora calculados a partir das datas indicadas até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Data	Valor (R$)
21/7/2015	214.000,00
26/8/2015	214.000,00
7/10/2015	214.000,00
6/11/2015	214.000,00
2/12/2015	214.000,00
2/12/2015	214.000,00
18/1/2016	214.000,00
28/1/2016	214.000,00
2/3/2016	214.000,00

	Data	Valor (R$)
5/4/2016	214.000,00	
4/5/2016	214.000,00	
2/6/2016	214.000,00	
1/7/2016	214.000,00	
2/8/2016	214.000,00	
2/9/2016	214.000,00	
19/12/2016	214.000,00	

9.7. aplicar a Cláudio Rodrigues Tavares a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 350.000,00 (trezentos e cinquenta mil reais), com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.8. 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;

9.9. autorizar, se requerido pelo responsável, o pagamento das dívidas 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-se o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, devendo incidir sobre cada parcela os encargos legais cabíveis, alertando o responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217, §§ 1º e 2º, do citado Regimento Interno;

9.10. dar ciência deste acórdão aos responsáveis, ao Departamento Regional do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial no Distrito Federal (Senai/DF), ao Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal (IEL/DF) e, com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 209, § 7º, do Regimento Interno do TCU, à Procuradoria da República no Distrito Federal, para a adoção das providências que entender cabíveis.

10. Ata n° 32/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 25/8/2026 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2259-32/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

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

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

ACÓRDÃO Nº 2260/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.701/2021-0.

2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Pedido de Reexame (Aposentadoria).

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Interessadas: Heloisa Helena Mazon Zakia (068.920.838-38); Marta Negri Paiva Barbeiro (023.616.168-74); Solange Aparecida Lopes (958.796.688-00).

3.2. Recorrentes: Marta Negri Paiva Barbeiro (023.616.168-74); Heloisa Helena Mazon Zakia (068.920.838-38); Solange Aparecida Lopes (958.796.688-00).

4. Órgão/Entidade: Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região - Campinas/SP.

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.

5.2. Revisor: Ministro Augusto Nardes.

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

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

8. Representação legal: Rudi Meira Cassel (22256/OAB-DF), representando Heloisa Helena Mazon Zakia; Jean Paulo Ruzzarin (21.006/OAB-DF), Rudi Meira Cassel (22.256/OAB-DF) e outros, representando Marta Negri Paiva Barbeiro; Jean Paulo Ruzzarin (21.006/OAB-DF), Rudi Meira Cassel (22.256/OAB-DF) e outros, representando Solange Aparecida Lopes.

9. Acórdão:

VISTO, relatados e discutidos estes autos em que se aprecia incidente de uniformização de jurisprudência instaurado por meio do Acórdão 3.626/2022-1ª Câmara, com objetivo de dirimir a divergência de entendimentos a respeito da repercussão da Ação Ordinária 1035883-44.2019.4.01.340010 ajuizada pelo Sindjus/DF em relação à apreciação de atos de pessoal submetidos a este Tribunal versando sobre o pagamento da vantagem denominada "opção",

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão extraodinária do Plenário, diante das razões expostas pelo relator, com fundamento no art. 91 do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. dirimir a divergência jurisprudencial existente no âmbito deste Tribunal relativamente à repercussão da Ação Ordinária 1035883-44.2019.4.01.3400 ajuizada pelo Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário e do Ministério Público da União no Distrito Federal (Sindjus/DF) em relação aos julgamentos versando sobre atos de pessoal com pagamento da vantagem "opção" da seguinte forma:

9.1.1. a sentença proferida na Ação Ordinária 1035883-44.2019.4.01.3400 deve ser aplicada em relação aos servidores substituídos pela entidade sindical cujos atos tenham sido publicados nos órgãos de imprensa oficial até 19 de julho de 2019, data de publicação do Acórdão 1.599/2019-Plenário;

9.1.2. conforme estabelecido no art. 503 do CPC, a decisão judicial proferida no âmbito da Ação Ordinária 1035883-44.2019.4.01.3400 não possui o condão de obstar a expedição de determinações corretivas por parte deste Tribunal quando o fundamento adotado na sua deliberação for absolutamente diverso da causa de pedir deduzida em juízo e estranho à fundamentação da referida decisão judicial; e

9.1.3. se a negativa de registro do ato de pessoal tiver como fundamento jurídico o entendimento consignado no Acórdão 1.599/2019-Plenário, o pagamento da vantagem "opção" somente poderá ser cessado em caso de desconstituição ou de suspensão da eficácia da sentença proferida no processo 1035883-44.2019.4.01.3400, conforme decisão prolatada no Acórdão 994/2022-Plenário;

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

9.3. dar ciência desta deliberação à Advocacia-Geral da União e ao relator da apelação cível interposta nos autos da Ação Ordinária 1035883-44.2019.4.01.3400 em trâmite perante o Tribunal Regional Federal da 1ª Região, para ciência; e

9.4. restituir os autos à Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos) para reanálise dos pedidos de reexame tratados no caso concreto, a partir da sistemática definida neste incidente de uniformização, com posterior envio ao MPTCU para a emissão de novo parecer.

10. Ata n° 32/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 25/8/2026 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2260-32/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

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

ACÓRDÃO Nº 2261/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 024.312/2024-0.
1.1. Apensos: TC 024.449/2024-5, TC 024.296/2024-4 e TC 024.362/2024-7.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Representante: Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU).
4. Unidade Jurisdicionada: Ministério da Educação.
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
5.1. Revisor: Ministro Odair Cunha.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal – AudFiscal.
8. Representação legal: Advocacia-Geral da União, representando o Ministério da Educação, a Secretaria do Tesouro Nacional e o Secretaria do Orçamento Federal; André Yokomizo Aceiro (17753/OAB-DF), entre outros, representando a Caixa Econômica Federal.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação versando sobre possíveis irregularidades na execução do programa de incentivo financeiro-educacional, na modalidade de poupança, voltado a estudantes matriculados no ensino médio público e na modalidade de Educação de Jovens e Adultos (EJA), denominado “Programa Pé-de-Meia”;
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. 276, § 1º, do Regimento Interno do TCU, em:
9.1. apensar o processo ao TC 025.632/2024-8;
9.2. autorizar o desentranhamento das peças 228 a 236 deste processo; e
9.3. encaminhar cópia desta deliberação ao representante, aos deputados federais Ubiratan Sanderson, Gustavo Gayer e Júlia Pedroso Zanatta e aos demais interessados.

10. Ata n° 32/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 25/8/2026 – Extraordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2261-32/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Relator), Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Odair Cunha (Revisor).
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.
13.4. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

ACÓRDÃO Nº 2262/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.622/2025-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Levantamento.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Identidade preservada.
3.2. Responsável: Identidade preservada.
4. Órgão/Entidade: Ministério de Minas e Energia.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de levantamento realizado no âmbito do Ministério de Minas e Energia, com o objetivo de conhecer as principais políticas públicas, programas e ações relacionados aos setores de mineração, petróleo, gás natural, biocombustíveis e transição energética, para subsidiar o planejamento de futuras ações de controle;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo Relator, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. considerar cumprido o objetivo do levantamento; e

9.2. arquivar o processo, nos termos do artigo 169, inciso V, do Regimento Interno.

10. Ata n° 32/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 25/8/2026 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2262-32/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

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

ACÓRDÃO Nº 2263/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 045.608/2021-0.

2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Recurso de Reconsideração.

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Interessado: Banco do Nordeste do Brasil S.a. (07.237.373/0001-20).

3.2. Responsáveis: Adriano Álvaro de Lima (612.794.773-18); Barbosa & Almeida Ltda (33.399.489/0001-75); C & F Comercio Ltda (32.484.435/0001-45); Celio Oliveira Cardoso (620.849.373-02); Cirqueira & Pereira Ltda (35.921.842/0001-60); Claudio Roberto Cutrim (616.135.783-69); Claudionor da Costa (604.794.063-32); Cosmo de Sousa e Silva (620.849.383-84); Dutra & Cutrim Ltda (36.582.372/0001-10); Fontes & Silva Ltda (36.514.738/0001-14); Francisca Santana Rodrigues (002.964.463-19); Freitas & Sousa Comercio Ltda (35.426.317/0001-79); Jacira Cirqueira de Araujo (522.939.043-34); Jose Felipe Martins Filho (069.249.493-63); Jose de Ribamar de Sousa Meneses (606.142.393-46); Karina Palacio de Morais (002.232.283-38); Maria Alda de Oliveira Fontes (859.612.643-00); Maria Francisca Nunes (052.132.433-55); Maria Vitoria Rezende (082.363.513-94); Maria da Graça Barbosa (612.903.683-33); Martins & Matos Ltda (33.625.458/0001-95); Nascimento & Silva Comercio Ltda (35.921.902/0001-45); Nunes & Batista Ltda (36.191.489/0001-73); O. Vale de Andrade Castro (19.966.314/0001-71); Oliveira & Costa Comercio Ltda (33.977.520/0001-08); Olivia Vale de Andrade Castro (962.270.523-53); R X Comercio Ltda (31.647.714/0001-10); Raimunda Maria Ferreira (070.045.603-17); Regina Lucia Torres (612.903.703-11); Ribeiro & Rodrigues Ltda (36.504.968/0001-00); Roberto Alencar Barros (616.637.793-25); Santos & Lima Comercio Ltda (36.174.940/0001-44); Santos & Meireles Comercio Ltda (33.625.388/0001-75); Sebastiao Andrade de Sousa (615.268.123-55); Siqueira & Cardoso Ltda (35.426.285/0001-01); Sousa & Bispo Ltda (33.338.642/0001-54); Torres & Silva Ltda (33.978.060/0001-32).

3.3. Recorrente: Olivia Vale de Andrade Castro (962.270.523-53).

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

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.

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 Tomada de Contas Especial (AudTCE).

8. Representação Legal: Maria de Oliveira Fontes; Adriano Geoffrey de Gois Araújo (14714/OAB-CE); Pablo Menezes Miranda (12028/OAB-MA), e outros.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recurso de reconsideração interposto pela Sra. Olívia Vale de Andrade Castro, contra o Acórdão 437/2026-TCU-Plenário, relator E. Ministro-Substituto Weder de Oliveira;

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

9.1. conhecer do recurso de reconsideração, para, no mérito, negar-lhe provimento; e

9.2. dar ciência da deliberação à recorrente e aos interessados.

10. Ata n° 32/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 25/8/2026 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2263-32/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

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

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

ACÓRDÃO Nº 2264/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.381/2025-7.

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: Paulo Sergio Barbosa dos Santos (159.929.935-68).

4. Órgão/Entidade: Gerência Executiva do INSS – Juazeiro/BA.

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

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

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

8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor do sr. Paulo Sergio Barbosa dos Santos, em razão da habilitação e concessão irregular de benefício,

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

9.1. julgar irregulares as contas do sr. Paulo Sergio Barbosa dos Santos, condenando-o ao pagamento das quantias abaixo relacionadas, com a incidência dos devidos encargos legais, calculados

a partir das datas correspondentes até as do efetivo recolhimento, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea "c", 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
29/4/2010	0,81
30/3/2010	373,19
30/7/2015	0,10
30/12/2014	0,10
29/9/2009	0,81
28/4/2011	0,81
30/3/2015	570,90
28/6/2012	0,81
29/11/2012	311,00
30/8/2012	311,00
29/5/2013	541,19
29/11/2012	485,19
28/1/2011	0,81
30/3/2010	0,81
29/6/2009	0,81
25/2/2010	373,19
1/2/2013	541,19
30/3/2016	662,90
1/2/2013	0,81
29/12/2011	0,81
29/5/2014	0,81
27/11/2014	0,45
28/11/2013	339,00
30/8/2011	0,31
29/4/2014	0,81
30/4/2009	465,00
29/6/2016	0,10
29/6/2010	373,19
27/4/2012	485,19
29/11/2011	0,05
29/11/2012	0,77

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
28/8/2009	328,19
28/5/2015	0,10
30/3/2011	408,19
31/10/2013	541,19
28/7/2016	0,10
27/12/2012	485,19
30/4/2013	0,81
29/2/2016	662,90
28/8/2009	213,12
30/7/2009	0,81
30/5/2012	485,19
20/4/2009	465,00
27/11/2014	506,90
30/10/2014	724,00
27/11/2015	394,00
30/8/2011	272,50
29/10/2015	0,10
29/9/2015	394,00
29/11/2016	662,90
29/3/2012	485,19
28/5/2009	465,00
30/3/2016	0,10
30/5/2012	0,81
28/8/2014	362,00
28/9/2012	0,81
30/3/2011	0,81
29/10/2009	328,19
28/10/2011	0,81
28/2/2012	485,19
28/9/2012	485,19
30/7/2009	328,19
14/10/2013	0,81
30/5/2011	0,81

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
28/8/2015	570,90
30/12/2014	506,90
29/5/2014	587,19
30/8/2016	0,10
27/6/2014	724,00
31/1/2012	0,81
29/9/2014	724,00
14/10/2013	541,19
28/10/2016	0,10
29/12/2009	328,19
28/6/2012	485,19
27/2/2014	0,81
29/12/2015	0,10
29/9/2009	328,19
30/6/2015	0,10
29/9/2015	0,10
29/9/2016	0,10
28/3/2014	0,81
28/7/2011	408,19
28/11/2013	541,19
28/8/2009	0,69
29/11/2011	272,50
28/10/2016	662,90
29/6/2016	662,90
30/1/2014	0,81
25/2/2011	0,81
31/8/2010	255,00
29/9/2015	570,90
29/9/2011	408,19
28/5/2010	0,81
29/9/2010	0,81
29/11/2016	440,00
29/12/2011	408,19

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
31/7/2012	485,19
29/8/2013	541,19
28/8/2014	724,00
30/8/2011	408,19
30/10/2012	485,19
30/8/2016	662,90
27/6/2013	541,19
28/1/2016	0,10
2/3/2015	0,10
28/1/2010	373,19
28/10/2011	408,19
31/8/2010	373,19
29/12/2009	0,81
29/11/2016	0,85
30/7/2013	0,81
29/6/2011	408,19
28/10/2010	373,19
27/11/2009	0,61
29/12/2010	0,81
28/5/2010	373,19
31/1/2012	485,19
27/6/2013	0,81
30/7/2013	541,19
28/8/2015	0,10
28/4/2016	0,10
30/4/2015	570,90
29/8/2013	339,00
29/3/2012	0,81
29/4/2010	373,19
30/10/2012	0,81
29/10/2009	0,81
27/3/2013	0,81
29/11/2010	373,19

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
30/7/2015	570,90
30/5/2016	662,90
27/2/2014	587,19
10/3/2009	403,00
28/7/2011	0,81
29/7/2010	0,81
30/5/2016	0,10
29/11/2011	408,19
29/5/2013	0,81
31/8/2010	0,81
30/5/2011	408,19
28/5/2015	570,90
29/10/2015	570,90
29/6/2009	328,19
28/1/2011	403,19
29/6/2010	0,81
30/7/2014	724,00
30/3/2015	0,10
28/7/2016	662,90
30/8/2012	485,19
29/8/2013	0,81
27/11/2009	213,13
31/10/2013	0,81
29/9/2016	662,90
27/12/2013	541,19
27/11/2009	328,19
6/2/2015	0,10
27/3/2013	541,19
29/4/2014	587,19
27/4/2012	0,81
29/11/2010	255,00
30/1/2014	587,19
29/9/2011	0,81

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
28/11/2013	0,49
29/9/2010	373,19
28/1/2010	0,81
30/4/2013	541,19
28/4/2011	408,19
28/4/2016	662,90
28/10/2010	0,81
25/2/2011	403,19
29/12/2015	570,90
29/7/2010	373,19
27/11/2015	570,90
30/4/2015	0,10
6/2/2015	570,90
27/12/2012	0,81
27/11/2014	362,00
28/1/2016	662,90
27/2/2013	541,19
29/12/2010	373,19
29/11/2010	0,33
28/3/2014	587,19
29/2/2016	0,10
25/2/2010	0,81
2/3/2015	570,90
30/6/2015	570,90
28/2/2012	0,81
31/7/2012	0,81
27/2/2013	0,81
30/8/2016	440,00
30/8/2012	0,81
27/12/2013	0,81
29/6/2011	0,81
27/11/2015	0,65

9.2. fixar o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da data da notificação, para que o responsável de que trata o subitem anterior comprove, perante este Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos

cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos do art. 23, inciso III, alínea "a", da Lei 8.443/1992, c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU;

9.3. aplicar ao responsável abaixo arrolado a pena de multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, de acordo com o valor indicado:

Responsável	Valor (R$)
Paulo Sergio Barbosa dos Santos	108.000,00

9.4. fixar o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da data da notificação, para que o responsável de que trata o subitem anterior comprove, perante este Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, inciso III, alínea "a", da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 214, inciso III, alínea "a", e 269 do Regimento Interno do TCU;

9.5.autorizar a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

9.6. autorizar, desde já, caso requerido, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, incidindo, sobre cada uma delas, os correspondentes acréscimos legais, alertando ao responsável que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno do TCU;

9.7. considerar graves as condutas praticadas pelo sr. Paulo Sergio Barbosa dos Santos e inabilitá-lo para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública pelo prazo de 5 (cinco) anos, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 15, inciso I, alínea "i", e 270 do Regimento Interno do TCU; e

9.8. dar ciência deste acórdão à Procuradoria da República no Estado da Bahia, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992.

10. Ata n° 32/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 25/8/2026 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2264-32/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

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

ACÓRDÃO Nº 2265/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.383/2025-0.

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

3. Responsável: Paulo Sérgio Barbosa dos Santos (159.929.935-68).

4. Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social (29.979.036/0001-40).

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

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

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

8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de processo de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em razão de concessão indevida de benefício previdenciário,

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

9.1. 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 Sr. Paulo Sérgio Barbosa dos Santos, 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 este Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos do art. 23, inciso III, alínea "a", da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)	Tipo da parcela
6/8/2012	0,84	Débito
7/4/2010	510,00	Débito
6/9/2012	311,00	Débito
7/5/2010	0,84	Débito
6/6/2012	622,00	Débito
6/12/2011	545,00	Débito
4/7/2008	41,50	Débito
6/3/2012	622,00	Débito
6/4/2011	545,00	Débito
6/6/2012	0,84	Débito
6/2/2013	678,00	Débito
4/7/2008	0,50	Débito
4/9/2009	0,50	Débito
6/7/2010	510,00	Débito
4/4/2013	678,00	Débito
6/9/2010	510,00	Débito
4/9/2009	232,50	Débito
7/1/2014	0,49	Débito
6/8/2012	622,00	Débito
11/10/2010	0,84	Débito
4/12/2009	0,42	Débito
7/10/2013	0,49	Débito
6/9/2010	255,00	Débito
6/6/2013	678,00	Débito
6/3/2013	678,00	Débito
4/8/2011	545,00	Débito

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)	Tipo da parcela
6/9/2011	0,34	Débito
7/11/2011	0,84	Débito
11/10/2010	510,00	Débito
7/11/2011	545,00	Débito
5/10/2012	0,49	Débito
6/8/2013	678,00	Débito
6/10/2011	0,84	Débito
6/12/2012	311,00	Débito
5/5/2011	545,00	Débito
4/8/2011	0,84	Débito
4/3/2011	0,84	Débito
7/2/2011	0,84	Débito
6/12/2010	0,82	Débito
6/2/2009	415,00	Débito
6/9/2013	678,00	Débito
5/11/2010	0,84	Débito
6/3/2012	0,84	Débito
7/5/2010	510,00	Débito
7/6/2010	0,84	Débito
7/10/2008	415,00	Débito
5/9/2008	121,04	Débito
5/1/2012	0,84	Débito
4/7/2013	678,00	Débito
7/5/2013	678,00	Débito
6/11/2013	0,49	Débito
7/1/2010	465,00	Débito
7/4/2014	724,00	Débito
4/12/2008	121,04	Débito
7/2/2011	540,00	Débito
4/2/2010	510,00	Débito
4/7/2013	0,49	Débito
7/5/2012	0,84	Débito
11/3/2014	0,49	Débito
6/6/2013	0,49	Débito
5/12/2013	678,00	Débito
4/3/2010	510,00	Débito
7/10/2013	678,00	Débito

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)	Tipo da parcela
7/8/2008	415,00	Débito
5/7/2012	622,00	Débito
6/9/2011	545,00	Débito
6/4/2011	0,84	Débito
11/3/2014	724,00	Débito
6/7/2011	545,00	Débito
8/5/2014	0,49	Débito
5/4/2012	0,84	Débito
7/5/2012	622,00	Débito
5/1/2012	545,00	Débito
7/4/2009	465,00	Débito
6/11/2009	465,00	Débito
5/7/2012	0,84	Débito
4/12/2008	0,42	Débito
6/12/2012	0,58	Débito
8/5/2014	724,00	Débito
6/9/2013	0,49	Débito
6/2/2014	0,49	Débito
6/12/2010	255,00	Débito
5/8/2010	0,84	Débito
6/10/2011	545,00	Débito
4/12/2009	232,50	Débito
6/2/2014	724,00	Débito
6/2/2012	0,84	Débito
7/4/2014	0,49	Débito
6/9/2012	622,00	Débito
7/1/2013	622,00	Débito
7/6/2010	510,00	Débito
4/7/2008	415,00	Débito
6/10/2009	465,00	Débito
5/12/2013	339,00	Débito
4/3/2011	540,00	Débito
6/9/2010	0,84	Débito
5/9/2008	0,96	Débito
7/11/2012	622,00	Débito
6/2/2012	622,00	Débito
6/3/2013	0,49	Débito

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)	Tipo da parcela
6/7/2011	0,84	Débito
4/9/2009	465,00	Débito
12/6/2009	465,00	Débito
6/2/2013	0,49	Débito
6/3/2009	465,00	Débito
6/6/2011	0,84	Débito
6/11/2013	678,00	Débito
7/5/2013	0,49	Débito
6/1/2011	0,84	Débito
5/11/2010	510,00	Débito
6/12/2010	510,00	Débito
8/1/2009	415,00	Débito
5/9/2008	415,00	Débito
6/9/2012	0,49	Débito
6/12/2012	622,00	Débito
6/12/2011	0,90	Débito
5/4/2012	622,00	Débito
6/6/2011	545,00	Débito
6/6/2014	724,00	Débito
6/7/2010	0,84	Débito
7/1/2013	0,49	Débito
6/12/2011	272,50	Débito
4/12/2008	415,00	Débito
6/9/2011	272,50	Débito
6/6/2014	0,20	Débito
4/3/2010	0,84	Débito
5/5/2011	0,84	Débito
7/4/2010	0,84	Débito
4/12/2009	465,00	Débito
5/8/2010	510,00	Débito
7/11/2012	0,49	Débito
7/1/2014	678,00	Débito
5/12/2013	0,46	Débito
6/8/2013	0,49	Débito
6/8/2009	465,00	Débito
6/1/2011	510,00	Débito
4/4/2013	0,49	Débito

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)	Tipo da parcela
6/7/2009	465,00	Débito
6/11/2008	415,00	Débito
6/9/2013	339,00	Débito
5/10/2012	622,00	Débito
8/5/2009	465,00	Débito
6/2/2017	281,10	Crédito
6/3/2017	187,40	Crédito
6/4/2017	187,40	Crédito
5/5/2017	187,40	Crédito
6/6/2017	187,40	Crédito
6/7/2017	187,40	Crédito
7/8/2017	187,40	Crédito
6/9/2017	187,40	Crédito
6/10/2017	187,40	Crédito
7/11/2017	187,40	Crédito
6/12/2017	187,40	Crédito
5/1/2018	187,40	Crédito
6/2/2018	190,80	Crédito
6/3/2018	190,80	Crédito
5/4/2018	190,80	Crédito
7/5/2018	190,80	Crédito
6/6/2018	190,80	Crédito
5/7/2018	190,80	Crédito
6/8/2018	190,80	Crédito
6/9/2018	190,80	Crédito
5/10/2018	190,80	Crédito
7/11/2018	190,80	Crédito
6/12/2018	190,80	Crédito
7/1/2019	190,80	Crédito
6/2/2019	199,60	Crédito
11/3/2019	199,60	Crédito
4/4/2019	199,60	Crédito
7/5/2019	199,60	Crédito
6/6/2019	199,60	Crédito
4/7/2019	199,60	Crédito
6/8/2019	199,60	Crédito
5/9/2019	199,60	Crédito

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)	Tipo da parcela
7/10/2019	199,60	Crédito
6/11/2019	199,60	Crédito
5/12/2019	199,60	Crédito
7/1/2020	199,60	Crédito
6/2/2020	207,80	Crédito
5/3/2020	209,00	Crédito
6/4/2020	209,00	Crédito
7/5/2020	209,00	Crédito
4/6/2020	209,00	Crédito
6/7/2020	209,00	Crédito
6/8/2020	209,00	Crédito
4/9/2020	209,00	Crédito
6/10/2020	209,00	Crédito
6/11/2020	209,00	Crédito
4/12/2020	209,00	Crédito
6/9/2017	93,70	Crédito
6/12/2017	93,70	Crédito
6/9/2018	95,40	Crédito
6/12/2018	95,40	Crédito
5/9/2019	99,80	Crédito
5/12/2019	99,80	Crédito
7/5/2020	104,50	Crédito
4/6/2020	104,50	Crédito

9.2. aplicar ao Sr. Paulo Sérgio Barbosa dos Santos a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 no valor de R$ 84.000,00 (oitenta e quatro mil reais), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a presente data até a do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. considerar grave a conduta praticada pelo Sr. Paulo Sérgio Barbosa dos Santos, nos termos do art. 270, § 1º, do RITCU;

9.4. inabilitar o Sr. Paulo Sérgio Barbosa dos Santos para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública pelo prazo de 5 (cinco) anos, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 15, inciso I, alínea "i", e 270, do RITCU;

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

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

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

10. Ata n° 32/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 25/8/2026 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2265-32/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

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

ACÓRDÃO Nº 2266/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 023.445/2022-0.

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

3. Responsáveis: Ana Maria Marinho e Silva (117.564.623-72); Eduardo Moreira da Silva (009.985.183-01); Felipe Villarta Moreira (099.806.867-58); Graice Magalhães de Oliveira (012.304.537-17); José Raul Franco Reis (967.349.147-04); Júlio Cesar Saraiva (014.597.937-73); Linkcon Ltda. (05.323.742/0001-71); Luiz Carlos Miranda Barbuda (601.480.557-53); Marcos Barreto Fernandes (012.574.547-81); Rafael da Silva Mendes (104.858.027-08); Roque Antônio Perez Pizarroso Junior (047.402.108-43); Sérgio Rodrigues Simoes (552.861.517-87); Vladimir Feitosa de Siqueira (009.972.707-21).

4. Entidade: Companhia Docas do Rio de Janeiro.

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

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

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

8. Representação legal: Juliana Tavares Almeida (12.794/OAB-DF) e Mauro Porto (12878/OAB-DF), representando Roque Antônio Perez Pizarroso Junior; Cristiano Dias Tebaldi (187.019/OAB-RJ), representando Sérgio Rodrigues Simoes e Luiz Carlos Miranda Barbuda; Pedro Rodrigues Campos Soares (209765/OAB-RJ), representando Graice Magalhães de Oliveira; Anna Paula Vieira Ribeiro (204229/OAB-RJ), representando Ana Maria Marinho e Silva; André Barreto Fernandes (103325/OAB-RJ) e Edilberto Nerry Petry (37288/OAB-DF), representando Marcos Barreto Fernandes, José Raul Franco Reis e Júlio Cesar Saraiva; Giovanna de Mello Pedrosa Marum (235.196/OAB-RJ), Leonardo da Cunha e Silva Espíndola Dias (97964/OAB-RJ) e outros, representando Felipe Villarta Moreira; Caue Vecchia Luzia (20219/OAB-SC) e Joel de Menezes Niebuhr (12639/OAB-SC), representando Eduardo Moreira da Silva.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial autuada por força do Acórdão 2.166/2022-Plenário, lavrado no âmbito de representação formulada pela Secretaria de Fiscalização em Tecnologia da Informação (Sefti), reportando indícios de irregularidades no planejamento e gestão dos Contratos 63/2016, 76/2017 e 33/2018, firmados entre a Companhia Docas do Rio de Janeiro (CDRJ) e a empresa Linkcon Ltda. - EPP (posteriormente denominada “Linkcon Eireli” e atualmente denominada “Linkcon Ltda.”), cujos objetos eram “a prestação de serviços de modernização administrativa portuária”,

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

9.1. excluir da relação processual os Srs. Eduardo Moreira da Silva, Luiz Carlos Miranda Barbuda, Sérgio Rodrigues Simões e Roque Antônio Perez Pizarroso Júnior e as Sras. Ana Maria Marinho e Silva e Graice Magalhães de Oliveira;

9.2. com fundamento nos arts. 16, inciso I, e 17, da Lei 8.443/1992, julgar regulares as contas dos Srs. Rafael da Silva Mendes e Vladimir Feitosa de Siqueira, dando-lhes quitação;

9.3. com fulcro nos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas dos Srs. Felipe Villarta Moreira, Júlio César Saraiva, Marcos Barreto Fernandes e José Raul Franco Reis e da sociedade empresária Linkcon Ltda.;

9.4. condenar os responsáveis mencionados a seguir ao pagamento das quantias abaixo indicadas, com a incidência dos devidos encargos legais, calculados a partir das datas correspondentes até o efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor:

9.4.1. Srs. Júlio César Saraiva e Marcos Barreto Fernandes e empresa Linkcon Ltda.:

Data do Pagamento	Valor Original (R$)
27/9/2017	172.716,00

9.4.2. Sr. Marcos Barreto Fernandes e Linkcon Ltda.:

Data do Pagamento	Valor Original (R$)
27/9/2017	718.094,00
8/1/2018	549.752,73
21/3/2018	478.857,60
24/4/2018	140.531,60
3/8/2018	140.531,60
3/8/2018	363.492,80
14/9/2018	29.051,00
14/9/2018	29.051,00
27/9/2018	29.051,00
27/9/2018	183.202,00
14/9/2018	223.104,00
14/9/2018	111.552,00
27/9/2018	279.664,00

9.4.3. Sr. Felipe Villarta Moreira e sociedade empresária Linkcon Ltda.:

Data do Pagamento	Valor Original (R$)
22/12/2017	357.660,00

9.4.4. Srs. Felipe Villarta Moreira e Marcos Barreto Fernandes e sociedade empresária Linkcon Ltda.:

Data do Pagamento	Valor Original (R$)
19/12/2017	166.800,00
12/12/2017	1.068.396,40

9.4.5. Srs. Felipe Villarta Moreira, Marcos Barreto Fernandes e Júlio César Saraiva e empresa Linkcon Ltda.:

Data do Pagamento	Valor Original (R$)
22/9/2017	86.180,00

9.4.6. Srs. Marcos Barreto Fernandes e José Raul Franco Reis e Linkcon Ltda.:

Data do Pagamento	Valor Original (R$)
29/5/2018	303.318,57
29/5/2018	370.722,70
20/2/2019	153.779,48

9.5. fixar o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da data da notificação, para que os responsáveis comprovem, perante este Tribunal, o recolhimento das quantias designadas, com os devidos encargos legais, aos cofres da CDRJ, 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 (RITCU);

9.6. aplicar aos responsáveis as seguintes multas com fulcro no art. 57 da Lei 8.443/1992:

9.6.1. R$ 2.750.000,00 (dois milhões, setecentos e cinquenta mil reais) à sociedade empresária Linkcon Ltda.;

9.6.2. R$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais) ao Sr. Felipe Villarta Moreira;

9.6.3. R$ 40.000,00 (quarenta mil reais) ao Sr. Júlio César Saraiva;

9.6.4. R$ 1.250.000,00 (um milhão, duzentos e cinquenta mil reais) ao Sr. Marcos Barreto Fernandes; e

9.6.5. R$ 125.000,00 (cento e vinte e cinco mil reais) ao Sr. José Raul Franco Reis;

9.7. fixar o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da data das notificações, para que os responsáveis comprovem, perante este Tribunal (arts. 214, inciso III, alínea "a", e 269 do RITCU), 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 dos efetivos recolhimentos, na forma da legislação em vigor;

9.8. autorizar a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992; e

9.9. dar ciência desta deliberação aos responsáveis, à CDRJ e à Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro, neste caso, com fulcro no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992.

10. Ata n° 32/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 25/8/2026 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2266-32/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto que alegou impedimento na Sessão: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

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

1. Processo nº TC 034.301/2018-6.

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

3. Responsáveis/Embargantes:

3.1. Responsáveis: Albert Queiroz Silva (089.190.426-32); Carlos Luiz Barroso Júnior (563.644.741-87); Jefferson Rafael Silva (334.643.268-88); Leonardo Cézar Cavalieri dos Santos (034.421.077-41); Leonardo Selhorst (021.352.881-95); PTV Tecnologia da Informação Ltda. (03.488.073/0001-62); Raquel Marra Molina de Aguiar (842.163.521-20); Rodrigo Sérgio Dias (225.510.368-01); TGV Tecnologia Ltda (04.989.440/0001-74).

3.3. Embargante: Albert Queiroz Silva (089.190.426-32).

4. Entidade: Fundação Nacional de Saúde.

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Benjamin Zymler.

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

7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI).

8. Representação legal: Rafael Ramires Araújo Valim (248606/OAB-SP), Marcela Perillo Baptista (162271/OAB-RJ) e outros, representando PTV Tecnologia da Informação Ltda; Marcelo Gonçalves da Cruz, representando Fundação Nacional de Saúde; Rafael Cézar dos Santos (342475/OAB-SP) e Carlos Eduardo Gomes Callado Moraes (242.953/OAB-SP), representando Rodrigo Sérgio Dias; Paola Karina Ladeira Bernardes (110459/OAB-MG), representando TGV Tecnologia Ltda.; Bruna Wills (130657/OAB-RJ), representando Leonardo Selhorst; Marlúcio Lustosa Bonfim (16619/OAB-DF), representando Albert Queiroz Silva; Bruna Wills (130657/OAB-RJ), representando Jefferson Rafael Silva; Luiz Carlos Quintella Neto (67974/OAB-DF), Jhully Keitty da Silva Rodrigues (69863/OAB-DF), Murilo Queiroz Melo Jacoby Fernandes (41.796/OAB-DF) e outros, representando Leonardo Cezar Cavalieri dos Santos.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos pelo sr. Albert Queiroz Silva ao Acórdão 1.946/2026-Plenário,

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

9.1. conhecer dos embargos de declaração opostos pelo sr. Albert Queiroz Silva para, no mérito, rejeitá-los; e

9.2. dar ciência desta deliberação ao embargante, à Fundação Nacional de Saúde e à Procuradoria da República no Distrito Federal.

10. Ata n° 32/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 25/8/2026 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2267-32/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

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

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

ACÓRDÃO Nº 2268/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 016.283/2025-2.

2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Representante: One Moving & Logistics Ltda. (09.070.606/0001-78).
4. Unidade Jurisdicionada: Ministério das Relações Exteriores.
5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Ana Luiza Queiroz Melo Jacoby Fernandes (51623/OAB-DF), entre outros, representando a One Moving & Logistics Ltda; Ariadne Maues Trindade (160202/OAB-SP) e Rosiane Maria Ribeiro (121848/OAB-SP), representando a G-inter Transportes Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de representação, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 90002/2025, a cargo do Ministério das Relações Exteriores, cujo objeto é a contratação de serviço contínuo de transporte internacional de bagagem desacompanhada e de automóvel, referente a mudanças de servidores e dependentes;

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. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 235 e 237, VII, do RITCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014, em:

9.1. conhecer da presente representação, para, no mérito, considerá-la improcedente;
9.2. comunicar este acórdão ao Ministério das Relações Exteriores e à representante; e
9.3. arquivar os presentes autos, nos termos do art. 250, I, c/c art. 169, V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata n° 32/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 25/8/2026 – Extraordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2268-32/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Relator), Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Odair Cunha.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2269/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 025.764/2024-1.
1.1. Apenso: TC 006.924/2025-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Embargos de declaração (Representação).
3. Embargante: Movesa Móveis Planejados Ltda. (63.595.482/0001-90).
4. Unidade Jurisdicionada: Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos.
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Augusto Nardes.
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: Enilson Gomes da Silva (4485/OAB-AC), representando a Real Mveis Ltda; Acelon da Silva Dias (6682/OAB-AC), representando a Movesa Móveis Planejados Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação em que, nesta fase processual, são apreciados embargos de declaração contra o Acórdão 2.755/2025-TCU-Plenário;

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

9.1. conhecer dos presentes embargos de declaração, para, no mérito, acolhê-los com efeitos infringentes, de forma a tornar insubsistente o Acórdão 2.755/2025-TCU-Plenário;

9.2. comunicar esta deliberação à embargante; e

9.3. retornar os autos à AudRecrusos, para a apreciação da petição à peça 106 e eventual documentação posterior.

10. Ata n° 32/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 25/8/2026 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2269-32/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

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

ACÓRDÃO Nº 2270/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.981/2020-4.

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

3. Embargante: Marcos Sisnando Rodrigues de Araújo (385.305.621-00)

4. Unidade: Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios

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: Lucas Mesquita Moreyra (OAB/DF 34.351), Raquel Saraiva Gomes de Barros (OAB/DF 8.992) e outros, representando Marcos Sisnando Rodrigues de Araújo

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de aposentadoria, em que, nesta fase processual, se examinam embargos de declaração opostos por Marcos Sisnando Rodrigues de Araújo contra o Acórdão 1.629/2026-Plenário, por meio do qual este Tribunal examinou oitiva do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT) determinada pelo Acórdão 1.517/2021-Plenário, que, por sua vez, apreciou revisão de ofício do Acórdão 2.171/2020-1ª Câmara para considerar ilegal o ato de aposentadoria do recorrente;

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

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

9.2. comunicar esta decisão ao embargante e ao órgão de origem.

10. Ata n° 32/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 25/8/2026 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2270-32/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

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

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

ACÓRDÃO Nº 2271/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 011.540/2026-5.

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

3. Interessado: Tribunal de Contas da União

4. Unidades: Centro de Preparação de Oficiais da Reserva e Colégio Militar de Belo Horizonte, vinculados ao Exército Brasileiro

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: Magdo Sérgio dos Anjos, representando MSA Serviços, Comércio e Conservação Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação acerca do Pregão Eletrônico 90004/2026, conduzido pelo Centro de Preparação de Oficiais da Reserva de Belo Horizonte/Colégio Militar de Belo Horizonte (CPOR/CM/BH), vinculado ao Exército Brasileiro, destinado à contratação de serviços continuados de limpeza e conservação, com dedicação exclusiva de mão de obra;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, por unanimidade, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento nos arts. 169, inciso II, 235, 237, inciso VII, e 250, inciso II, do Regimento Interno deste Tribunal; e no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, em:

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

9.2. no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.3. determinar ao Centro de Preparação de Oficiais da Reserva de Belo Horizonte/Colégio Militar de Belo Horizonte que, no prazo de 15 dias, retorne o certame à fase de julgamento das propostas e proceda ao reexame da proposta da representante, mediante avaliação da produtividade, da metodologia operacional e da exequibilidade da solução ofertada, sem que a adoção de quantitativos de mão de obra inferiores aos estimados pela Administração constitua, isoladamente, fundamento para sua rejeição;

9.4. dar ciência ao Centro de Preparação de Oficiais da Reserva de Belo Horizonte/Colégio Militar de Belo Horizonte de que a aceitação inicial da proposta da empresa JN Serviços Especializados Ltda., sem exigir justificativas para a indicação de custos nulos relativos a equipamentos indispensáveis à execução dos serviços, caracterizou falha na aferição de sua exequibilidade, em desacordo com os arts. 11, inciso III, e 59, § 2º, da Lei 14.133/2021;

9.5. comunicar esta decisão à representante e ao Centro de Preparação de Oficiais da Reserva de Belo Horizonte/Colégio Militar de Belo Horizonte; e

9.6. arquivar os presentes autos, sem prejuízo de que a unidade técnica competente monitore o cumprimento da determinação constante do subitem 9.3 deste acórdão.

10. Ata n° 32/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 25/8/2026 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2271-32/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2272/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 016.329/2026-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação
3. Representante: Yanos Comércio de Uniformes Profissionais Ltda. (14.515.131/0001-16)
4. Unidade: Centro de Obtenções do Exército
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: Flávio Artur Yano, representando Yanos Comércio de Uniformes Profissionais Ltda.

9. Acórdão:
VISTA, relatada e discutida a representação de licitante, com pedido de medida cautelar, a respeito de possível irregularidade ocorrida no Pregão Eletrônico (PE) 28/2026, sob a responsabilidade do Centro de Obtenções do Exército, com valor estimado de R$ 69.087.047,00, cujo objeto é o registro de preços para aquisição de equipamentos individuais e materiais de alojamento e estacionamento,
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. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, nos arts. 169, inciso V, 235, 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno-TCU e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, em:
9.1. conhecer da representação, por atender os requisitos de admissibilidade;
9.2. indeferir a medida cautelar pleiteada;
9.3. no mérito, considerar a representação improcedente;
9.4. comunicar esta decisão à sociedade representante e à unidade jurisdicionada; e
9.5. arquivar os presentes autos.

10. Ata n° 32/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 25/8/2026 – Extraordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2272-32/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Jorge Oliveira (Relator), Antonio Anastasia e Odair Cunha.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2273/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 039.254/2019-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Recurso de Reconsideração (em Tomada de Contas Especial)
3. Recorrentes: Euclides Abrão (895.500.991-72) e Nuvem Branca Participações Ltda. (08.754.225/0001-45)
4. Unidade: Base Administrativa do Comando de Operações Especiais
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Aroldo Cedraz
6. Representante do Ministério Público: Procurador Rodrigo Medeiros de Lima
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos)

8. Representação legal: Alexandre Iunes Machado (OAB/GO 17.275), representando Euclides Abrão e Nuvem Branca Participações Ltda.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este recurso de reconsideração interposto por Euclides Abrão e pela empresa Nuvem Branca Participações Ltda. contra o Acórdão 508/2025-Plenário, parcialmente alterado pelo Acórdão 1.436/2025-Plenário, que julgou irregulares suas contas, condenando-os, solidariamente, ao pagamento de débito e aplicando-lhes multa individual, em razão da participação em esquema de desvio de recursos do Fundo de Saúde do Exército mediante fraude na emissão de guias de encaminhamento para a realização de procedimentos médicos,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, em:

9.1. conhecer do recurso de reconsideração e, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo-se integralmente os termos do Acórdão 508/2025-Plenário, na redação conferida pelo Acórdão 1.436/2025-Plenário; e

9.2. comunicar esta deliberação aos recorrentes e aos demais destinatários da deliberação original.

10. Ata n° 32/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 25/8/2026 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2273-32/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

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

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

ACÓRDÃO Nº 2274/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 004.887/2026-3.

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

3. Interessados/Responsáveis: não há

4. Órgãos/Entidades: Banco Central do Brasil; Ministério da Fazenda; Ministério da Gestão e da Inovação Em Serviços Públicos; Ministério do Planejamento e Orçamento; Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais; Secretaria de Orçamento Federal; Secretaria de Política Econômica; Secretaria do Tesouro Nacional; Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.

5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento fiscal da União quanto às receitas e despesas primárias referentes ao 1º bimestre de 2026, para subsidiar a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional acerca de fatos e situações que possam comprometer a gestão fiscal, bem como a produção do relatório sobre as contas do Presidente da República relativas ao exercício de 2026.

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

9.1. nos termos do art. 3º, inciso IV, alínea 'a', c/c art. 3º-A, caput, da Resolução-TCU 142/2001, e do art. 157 da Lei 15.321/2025 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2026), informar ao presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, para fins de subsídio à referida Comissão, os seguintes fatos acerca da gestão fiscal no 1º bimestre de 2026, devidamente detalhados no Relatório e Voto que integram este Acórdão:

9.1.1 as projeções fiscais do 1º bimestre de 2026 permanecem formalmente compatíveis com as metas e regras fiscais vigentes, apesar da identificação de fragilidades na consistência e na transparência das correspondentes estimativas;

9.1.2. o déficit efetivo projetado elevou-se de R$ 22,9 bilhões para R$ 59,8 bilhões, em comparação com a Lei Orçamentária Anual, em face da redução das receitas primárias líquidas, em R$ 13,6 bilhões, e do aumento das despesas, em R$ 23,3 bilhões;

9.1.3. após as deduções legais, o resultado primário formal projetado, de R$ 3,5 bilhões, permaneceu dentro do intervalo de tolerância da meta estabelecida para o exercício, sem necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira nos termos do art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal;

9.1.4. quanto aos limites individualizados estabelecidos na Lei Complementar 200/2023. a reestimativa das despesas primárias indicou risco inicial de descumprimento, o que motivou bloqueio orçamentário no valor de R$ 1,6 bilhão, reduzindo o risco fiscal, classificado como baixo;

9.2. recomendar à Secretaria de Orçamento Federal, do Ministério do Planejamento e Orçamento, nos termos do art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, na função de coordenadora da Comissão Técnica de Gestão Orçamentária e Financeira da Junta de Execução Orçamentária, adote as seguintes providências de aperfeiçoamento da qualidade das informações fiscais, quanto aos aspectos de transparência, padronização, rastreabilidade e confiabilidade:

9.2.1. estabeleça procedimentos para verificação de eventuais afastamentos da grade de parâmetros macroeconômicos elaborada pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda, nos termos do art. 4º, § 8º, da Portaria SOF/MPO 6/2026, nas estimativas que subsidiam os instrumentos de gestão fiscal e orçamentária previstos no Anexo da Resolução-JEO 13/2025, de forma a otimizar sua utilização;

9.2.2. oriente os órgãos coordenadores definidos no Anexo da Resolução-JEO 13/2025 para que a elaboração das estimativas de receitas e despesas primárias utilize os parâmetros macroeconômicos definidos pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda, exceto em casos excepcionais devidamente justificados;

9.3. recomendar ao Banco Central do Brasil, nos termos do art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que estabeleça procedimentos para garantir divulgação tempestiva de eventuais inconsistências na apuração de estatísticas fiscais, em conformidade com a diretriz transparência ativa das informações públicas prevista no art. 3º, inciso II, da Lei 12.527/2011, e no art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000, e com o princípio da publicidade estabelecido no art. 37 da Constituição Federal;

9.4. recomendar ao Ministério da Fazenda e à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, nos termos do art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que revisem as premissas e a metodologia da projeção do Imposto de Exportação sobre óleos brutos de petróleo, avaliando a adoção de cenários de sensibilidade que complementem as premissas determinísticas utilizadas;

9.5. recomendar ao Ministério da Fazenda, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que aprimore os controles internos aplicáveis às informações de arrecadação realizada utilizadas nos relatórios de avaliação bimestral, por meio de:

9.5.1. rotina periódica de conciliação entre os dados utilizados no Decreto de Programação Orçamentária e Financeira e no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias e os registros oficiais do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal, antes da publicação dos valores realizados;

9.5.2. revisão da metodologia de apuração do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural relativo a municípios conveniados e não conveniados, de modo a substituir percentuais fixos estimativos por valores efetivamente registrados quando já houver arrecadação classificada no sistema;

9.5.3. documentação das conciliações realizadas e das justificativas para eventuais diferenças remanescentes;

9.6. dar ciência do presente Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o integram, aos seguintes destinatários: Ministério do Planejamento e Orçamento, Ministério da Fazenda, Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, Banco Central do Brasil, Ministério de Minas e Energia, Ministério de Portos e Aeroportos, Controladoria-Geral da União, Casa Civil da Presidência da República e Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional;

9.7. autorizar o arquivamento deste processo, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata n° 32/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 25/8/2026 – Extraordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2274-32/26-P.

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

ACÓRDÃO Nº 2275/2026 – TCU – Plenário

1. Processo: TC 015.921/2025-5
2. Grupo I, Classe de Assunto IV – Tomada de Contas Especial
3. Responsável: Rodney Silva Oliveira (CPF 195.314.158-70)
4. Unidade: Gerência-Executiva do Instituto Nacional do Seguro Social em São Paulo/SP
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira
7. Unidade Técnica: AudTCE
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em razão de Rodney Silva Oliveira ter realizado a habilitação e a concessão irregular de benefício previdenciário de aposentadoria (NB 42/160.056.430-2), mediante a inserção fraudulenta de registros nas bases de dados da Previdência (vínculos empregatícios, cômputos de tempos de serviço, de conversão de atividade especial e outros), o que resultou em dano ao erário,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, com base nos arts. 1º, I, 16, III, "b" e "c", § 3º, 19, 23, III, 57 e 60 da Lei 8.443/1992, no art. 270, § 1º, do Regimento Interno do TCU e diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. julgar irregulares as contas de Rodney Silva Oliveira, condenando-o ao pagamento das quantias a seguir indicadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir de cada data de ocorrência até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento do valor ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS):

DATA	VALOR (R$)
7/4/2017	2.755,82
6/12/2013	1.036,06
7/2/2013	2.072,12
7/7/2021	1.602,67
7/7/2023	1.870,19
6/5/2016	2.585,69
8/9/2015	2.323,59
8/1/2013	1.972,33
8/9/2020	3.039,67
7/4/2020	3.039,67
7/3/2013	2.072,12
6/12/2013	2.072,12
7/10/2021	3.205,33
8/1/2016	2.323,59
7/8/2019	2.909,34
7/8/2020	3.039,67
8/11/2022	3.530,99
8/11/2021	3.205,33
6/3/2020	3.039,67
7/6/2018	2.812,86
5/7/2019	2.909,34
6/10/2017	2.755,82
7/10/2022	3.530,99
7/2/2014	2.187,32
6/12/2019	1.454,67
10/9/2012	1.972,33
7/2/2022	3.530,99
7/6/2013	2.072,12
15/5/2012	0,81
7/6/2017	2.755,82
6/9/2019	2.909,34
6/6/2014	2.187,32
6/7/2018	2.812,86

	DATA	VALOR (R$)
	7/6/2022	3.530,99
	7/8/2013	2.072,12
	7/12/2018	1.406,43
	7/8/2018	2.812,86
	7/12/2017	2.755,82
	7/7/2017	2.755,82
	7/2/2017	2.755,82
	5/4/2019	2.909,34
	10/4/2023	3.740,37
	7/2/2023	3.740,37
	7/2/2020	3.039,67
	6/4/2018	2.812,86
	7/4/2016	2.585,69
	10/9/2012	739,62
	8/1/2021	3.039,67
	5/9/2014	1.093,66
	7/10/2019	2.909,34
	7/10/2016	2.585,69
	7/8/2023	3.740,37
	7/8/2017	2.755,82
	5/3/2021	3.205,33
	7/10/2015	2.323,59
	8/11/2018	2.812,86
	8/11/2012	1.972,33
	6/12/2019	2.909,34
	7/6/2016	2.585,69
	8/6/2021	3.205,33
	7/10/2020	3.039,67
	7/8/2012	1.972,33
	8/9/2017	1.377,91
	7/12/2012	739,62
	7/6/2022	1.765,50
	7/8/2014	2.187,32

	DATA	VALOR (R$)
	8/5/2015	2.323,59
	7/7/2023	3.740,37
	8/9/2022	3.530,99
	8/5/2014	2.187,32
	8/1/2019	2.812,86
	8/11/2016	2.585,69
	8/4/2021	3.205,33
	7/2/2019	2.909,34
	8/11/2023	3.740,37
	8/6/2015	2.323,59
	8/5/2023	3.740,37
	6/2/2015	2.323,59
	6/7/2012	1.972,33
	8/6/2012	1.972,33
	7/4/2014	2.187,32
	7/6/2023	1.870,18
	7/7/2020	3.039,67
	8/9/2023	3.740,37
	9/3/2022	3.530,99
	5/7/2013	2.072,12
	7/7/2016	2.585,69
	6/3/2015	2.323,59
	7/1/2022	3.205,33
	7/3/2016	2.585,69
	8/5/2019	2.909,34
	7/2/2018	2.812,86
	7/3/2017	2.755,82
	8/9/2021	3.205,33
	5/10/2018	2.812,86
	6/5/2022	1.765,49
	7/10/2015	1.161,79
	10/9/2018	2.812,86
	6/10/2023	3.740,37

	DATA	VALOR (R$)
	5/12/2014	1.093,66
	8/9/2017	2.755,82
	9/11/2015	2.323,59
	5/8/2016	2.585,69
	6/9/2013	1.036,06
	7/12/2020	3.039,67
	5/9/2014	2.187,32
	7/8/2015	2.323,59
	7/5/2021	3.205,33
	8/1/2020	2.909,34
	8/4/2015	2.323,59
	8/11/2017	2.755,82
	9/11/2020	3.039,67
	7/7/2014	2.187,32
	5/6/2020	3.039,67
	7/12/2015	2.323,59
	7/7/2015	2.323,59
	10/9/2018	1.406,43
	7/12/2022	3.530,99
	12/3/2019	2.909,34
	7/12/2016	2.585,69
	7/11/2013	2.072,12
	7/11/2019	2.909,34
	5/2/2021	3.205,33
	8/5/2017	2.755,82
	12/3/2014	2.187,32
	6/8/2021	3.205,33
	5/2/2016	2.585,69
	15/5/2012	1.972,33
	7/12/2012	1.972,33
	7/12/2017	1.377,91
	8/1/2014	2.072,12
	7/6/2019	2.909,34

	DATA	VALOR (R$)
	7/12/2015	1.161,80
	7/12/2018	2.812,86
	7/6/2023	3.740,37
	5/8/2022	3.530,99
	7/11/2014	2.187,32
	8/6/2021	1.602,66
	7/7/2021	3.205,33
	5/12/2014	2.187,32
	8/9/2016	1.292,84
	8/5/2018	2.812,86
	8/5/2013	2.072,12
	6/5/2022	3.530,99
	6/1/2023	3.530,99
	7/7/2022	3.530,99
	7/4/2022	3.530,99
	8/5/2020	3.039,67
	5/4/2013	2.072,12
	6/9/2019	1.454,67
	7/10/2013	2.072,12
	7/10/2014	2.187,32
	6/9/2013	2.072,12
	7/12/2016	1.292,85
	7/3/2018	2.812,86
	7/12/2021	3.205,33
	8/1/2015	2.187,32
	5/6/2020	1.519,84
	8/1/2018	2.755,82
	8/9/2016	2.585,69
	5/10/2012	1.972,33
	6/1/2017	2.585,69
	8/5/2020	1.519,83
	7/3/2023	3.740,37

9.2. aplicar a Rodney Silva Oliveira multa 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, III, “a”, do

Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. autorizar, desde logo:

9.3.1. a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação;

9.3.2. o parcelamento das dívidas em até 36 vezes, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento das notificações, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar o recolhimento das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando 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;

9.4. considerar graves as infrações cometidas por Rodney Silva Oliveira;

9.5. inabilitar Rodney Silva Oliveira, pelo período de cinco anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal;

9.6. notificar o responsável, o INSS e a Procuradoria da República no Estado de São Paulo a respeito deste acórdão.

10. Ata n° 32/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 25/8/2026 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2275-32/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

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

ACÓRDÃO Nº 2276/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 018.687/2025-3.

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

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

4. Unidade: Gerência-Executiva do Instituto Nacional do Seguro Social em Natal/RN

5. Relator: Ministro Antonio Anastasia

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

7. Unidade Técnica: AudTCE

8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em razão de Francisco das Chagas Sousa ter realizado a habilitação e a concessão irregular de benefício previdenciário de aposentadoria por idade rural, sem agendamento prévio, sem a comprovação do tempo de atividade rural e mediante a inserção indevida de dados no sistema da Previdência Social, o que resultou em dano ao erário,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com base nos arts. 1º, I, 16, III, “b” e “d”, § 3º, 19, 23, III, 57 e 60 da Lei 8.443/1992, no art. 270, § 1º, do Regimento Interno do TCU e diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. julgar irregulares as contas de Francisco das Chagas Sousa, condenando-o ao pagamento das quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir de cada data de ocorrência até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze

dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento dos valores ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS):

DATA	VALOR (R$)
13/3/2017	499,73
13/3/2017	0,27
10/4/2017	0,90
10/4/2017	937,00
8/5/2017	937,00
7/6/2017	937,00
7/7/2017	937,00
7/8/2017	937,00
8/9/2017	937,00
8/9/2017	429,45
6/10/2017	937,00
8/11/2017	937,00
7/12/2017	429,46
7/12/2017	937,00
8/1/2018	937,00
7/2/2018	954,00
7/3/2018	954,00
6/4/2018	954,00
8/5/2018	954,00
7/6/2018	954,00
6/7/2018	954,00
7/8/2018	954,00
10/9/2018	954,00
10/9/2018	477,00
5/10/2018	954,00
8/11/2018	954,00
7/12/2018	954,00
7/12/2018	477,00
8/1/2019	628,39
7/2/2019	672,39
12/3/2019	672,39

	DATA	VALOR (R$)
	5/4/2019	672,39
	8/5/2019	672,39

9.2. aplicar a Francisco das Chagas Sousa multa no valor de R$ 10.000,00, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, III, "a", do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. autorizar, desde logo:

9.3.1. a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação;

9.3.2. o parcelamento das dívidas em até 36 vezes, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento das notificações, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar o recolhimento das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando 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;

9.4. considerar graves as infrações cometidas por Francisco das Chagas Sousa;

9.5. inabilitar Francisco das Chagas Sousa, pelo período de cinco anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal;

9.6. notificar o responsável, o INSS e a Procuradoria da República no Estado do Rio Grande do Norte a respeito deste acórdão.

10. Ata n° 32/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 25/8/2026 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2276-32/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

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

ACÓRDÃO Nº 2277/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 013.453/2021-1.

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

3. Interessados/Responsáveis: não há.

4. Órgãos/Entidades: Ministério do Esporte; Secretaria Especial do Esporte (extinto).

5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de monitoramento instaurado com o objetivo de verificar o cumprimento da seguinte determinação contida no item 9.3 do Acórdão 2.290/2020-TCU-Plenário, proferido no âmbito do TC 015.278/2009-4, referente a possíveis irregularidades no Termo

de Cooperação 148/2008 firmado entre a extinta Secretaria Especial do Esporte e a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS),

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 atendida a determinação do subitem 9.3 do Acórdão 2290/2020-TCU-Plenário;

9.2. dar ciência ao Ministério do Esporte de que:

9.2.1. a apreciação da prestação de contas do Termo de Cooperação 148/2008 por parte do Ministério não atendeu plenamente o subitem 9.3 do Acórdão 2.290/2020-TCU-Plenário, uma vez que a análise empreendida restringiu-se à conciliação entre valores descentralizados, executados e comprovados, sem proceder ao exame dos indícios de sobrepreço e de eventual superfaturamento que motivaram a determinação expedida por este Tribunal, em desconformidade com os deveres de acompanhamento, fiscalização e avaliação da execução dos instrumentos de descentralização previstos na Portaria ME nº 183/2006, vigente à época dos fatos, e atualmente refletidos nas atribuições do órgão descentralizador previstas no art. 6º, inciso II, do Decreto nº 10.426/2020; e

9.2.2. as deficiências verificadas no acompanhamento da execução financeira do Termo de Cooperação 148/2008, evidenciadas pela ausência de comprovação da aplicação de parcela dos recursos descentralizados, pode caracterizar desvio de objeto e contraria os deveres de controle e acompanhamento da execução dos instrumentos de descentralização administrativa;

9.3. dar ciência desta deliberação ao Ministério do Esporte e à Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); e

9.4. arquivar os autos, nos termos do inciso II do art. 169 do Regimento Interno deste Tribunal.

10. Ata n° 32/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 25/8/2026 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2277-32/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

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

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

ACÓRDÃO Nº 2278/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 038.511/2021-5.

1.1. Apenso: 010.803/2014-9.

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

3. Responsável: Osíris dos Santos (CPF 019.361.401-44), Eduardo Werner Hackradt (CPF 184.832.249-68) e Tiisa - Triunfo Iesa Infra-Estrutura S.A (CNPJ 10.579.577/0001-53)

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 Sérgio Ricardo Costa Caribé.

7. Unidade técnica: AudPortoFerrovia.

8. Representação legal: Lucas Kaina Ferreira da Silva, OAB/PR 105.860, e outros.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada por determinação do subitem 9.2 do Acórdão 1.635/2021-TCU-Plenário, em razão da constatação de

sobrepreço nos serviços de execução de estruturas em concreto utilizando composições de custos inapropriadas no Contrato 68/2010, referente ao Lote 5S da Extensão Sul da Ferrovia Norte-Sul (FNS), firmado entre a então Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. (Valec) e a empresa TIISA - Infraestrutura e Investimentos S.A.,

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

9.1. excluir Osíris dos Santos da presente relação processual;

9.2. rejeitar as alegações de defesa apresentadas por Eduardo Werner Hackradt e pela empresa TIISA - Infraestrutura e Investimentos S.A.;

9.3. julgar irregulares as contas de Eduardo Werner Hackradt e da empresa Tiisa - Triunfo Iesa Infra-Estrutura S.A, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea "c", 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, condenando-os, solidariamente, ao pagamento das quantias abaixo especificadas, fixando 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., atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora calculados a partir das datas de ocorrência indicadas, até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;

Valor (R$)	Data da ocorrência
95,20	18/5/11
206,13	22/6/11
540,20	25/7/11
-16.518,20	18/8/11
3.700,47	14/9/11
7.387,30	14/10/11
4.644,99	30/11/11
6.591,20	19/12/11
5.461,25	27/12/11
1.347,25	2/3/12
2.572,44	28/3/12
8.534,95	20/4/12
2.059,77	17/5/12
3.263,25	1/6/12
24.127,00	18/6/12
-4.467,18	16/7/12
13.454,80	22/8/12
8.200,40	28/9/12
7.581,24	23/10/12
11.311,57	20/11/12
12.106,63	13/12/12
4.971,48	28/12/12
4.565,35	19/3/13
8.564,35	19/4/13
-40.790,30	20/5/13
11.750,59	14/6/13
16.810,38	17/6/13
17.660,49	30/8/13
13.844,55	30/9/13
18.638,00	30/12/13
23.763,64	30/12/13

Valor (R$)	Data da ocorrência
21.115,27	30/12/13
17.585,39	30/12/13
3.115,50	30/12/13
8.013,13	30/12/13
16.205,34	31/3/14
22.958,12	30/4/14
21.446,34	30/5/14
33.548,51	30/6/14
56.693,26	31/6/14
46.398,44	29/8/14
52.540,97	30/9/14
31.705,36	31/10/14
14.962,44	31/12/14
18.521,59	31/12/14
14.943,44	26/1/15
12.054,59	25/2/15
9.190,09	25/3/15
6.596,84	27/4/15
14.170,15	25/5/15
12.184,73	25/6/15
10.031,46	27/7/15
16.392,89	25/8/15
10.850,60	25/9/15
793,81	15/2/16
346,07	23/2/16
-662,74	2/3/16
99,10	25/1/17
748,93	27/2/17
594,08	25/5/17
2.517,13	26/6/17
1.916,45	25/7/17
2.883,57	25/8/17
396,99	31/8/17
2.113,94	25/9/17
9.289,75	23/11/17
264,25	27/11/17
109,93	26/12/17
105,97	26/3/18
8.183,11	31/5/18
8.514,37	2/7/18
4.818,15	3/9/18
5.234,49	21/9/18
5.296,70	25/10/18
7.674,24	23/11/18
6.624,13	18/12/18
4.092,79	21/12/18
7.334,41	21/2/19
-1.384,18	2/3/19

Valor (R$)	Data da ocorrência
-2.324,53	2/4/19
545,04	2/5/19

9.4. aplicar a Eduardo Werner Hackradt e à empresa TIISA - Infraestrutura e Investimentos S.A. com fundamento no art. 57 da Lei 8.443/1992, multa individual no valor de R$ 70.000,00, 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;

9.5. 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;

9.6. com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, remeter cópia deste Acórdão à Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro para o ajuizamento das ações que considere cabíveis; e

9.7. dar ciência deste Acórdão aos responsáveis e à Infra S.A.

10. Ata n° 32/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 25/8/2026 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2278-32/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

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

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

ACÓRDÃO Nº 2279/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 003.253/2026-0.

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

3. Responsável: Shirley Valeria da Costa Barata Souza (631.395.452-15).

4. Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

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: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos da Tomada de Contas Especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social em função da concessão irregular de benefício previdenciário.

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

9.1. com fulcro nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas "b" e "c", 19, caput, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza e condená-la ao pagamento das quantias a seguir indicadas, acrescidas da atualização monetária e dos juros de mora, calculados a partir das datas especificadas até a efetiva quitação, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art.

214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida ao Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos da legislação em vigor:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
18/5/2021	15.275,36
18/5/2021	1.468,79
18/5/2021	861,79
18/5/2021	12.225,27
18/5/2021	136,47
18/5/2021	3.095,90
18/5/2021	0,68
15/6/2021	3.095,90
15/6/2021	1.547,95
15/6/2021	0,73
7/7/2021	3.095,90
7/7/2021	1.547,95
6/8/2021	3.095,90
8/9/2021	3.095,90
7/10/2021	3.095,90
8/11/2021	3.095,90
7/12/2021	3.095,90
7/1/2022	3.095,90

9.2. aplicar à Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 8.000,00 (oito mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/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;

9.3. autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, sobre as quais incidirão os correspondentes acréscimos legais (débito: atualização monetária e juros de mora; multa: atualização monetária), esclarecendo à responsável que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (art. 217, § 2º, inciso II, do Regimento Interno/TCU) , sem prejuízo das demais medidas legais;

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

9.5. considerar grave a infração cometida pela Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, com base no art. 270 do Regimento Interno/TCU;

9.6. aplicar à Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza a penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo prazo de 5 (cinco) anos, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 270 do Regimento Interno/TCU; e

9.7. enviar cópia deste Acórdão ao Instituto Nacional do Seguro Social, para ciência, e à Procuradoria da República no Estado de Goiás, com base no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 e no art. 209, § 7º, do Regimento Interno/TCU.

10. Ata n° 32/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 25/8/2026 – Extraordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2279-32/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Odair Cunha.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa (Relator).
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2280/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.610/2026-9.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).
4. Responsável: Hugo Oliveira da Rocha (044.200.802-30).
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
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: Fuad da Silva Pereira (OAB/PA 9.658).

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos da Tomada de Contas Especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social em função da concessão irregular de benefício assistencial.
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, por unanimidade, reunidos em sessão extraordinária do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:
9.1. com fulcro nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, 19, caput, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas do Sr. Hugo Oliveira da Rocha e condená-lo ao pagamento das quantias a seguir indicadas, acrescidas da atualização monetária e dos juros de mora, calculados a partir das datas especificadas até a efetiva quitação, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida ao Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos da legislação em vigor:

Data	Valor (R$)
29/04/2009	434,00
28/05/2009	465,00
29/06/2009	465,00
29/07/2009	465,00
27/08/2009	465,00
28/09/2009	465,00
28/10/2009	465,00
26/11/2009	465,00
28/12/2009	465,00
27/01/2010	510,00
24/02/2010	510,00
30/03/2010	510,00

28/04/2010	510,00
28/05/2010	510,00
02/07/2010	510,00
28/07/2010	510,00
27/08/2010	510,00
28/09/2010	510,00
28/10/2010	510,00
29/11/2010	510,00
03/01/2011	510,00
07/02/2011	540,00
09/03/2011	540,00
04/04/2011	545,00
09/05/2011	545,00
06/06/2011	545,00
11/07/2011	545,00

9.2. aplicar ao Sr. Hugo Oliveira da Rocha a multa capitulada nos arts. 19, caput, e 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 10.000,00 (dez mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (artigo 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/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;

9.3. autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno/TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, sobre as quais incidirão os correspondentes acréscimos legais (débito: atualização monetária e juros de mora; multa: atualização monetária), esclarecendo ao responsável que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, sem prejuízo das demais medidas legais;

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

9.5. considerar grave a infração cometida pelo Sr. Hugo Oliveira da Rocha, com base no art. 270 do Regimento Interno/TCU;

9.6. aplicar ao Sr. Hugo Oliveira da Rocha a penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo prazo de 5 (cinco) anos, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 270 do Regimento Interno/TCU; e

9.7. enviar cópia deste Acórdão ao Instituto Nacional do Seguro Social, para ciência, e à Procuradoria da República no Estado do Pará, com base no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 e no art. 209, § 7º, do Regimento Interno/TCU, para a adoção das medidas que entender cabíveis.

10. Ata n° 32/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 25/8/2026 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2280-32/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa (Relator).

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

1. Processo nº TC 024.545/2025-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Responsável: Shirley Valeria da Costa Barata Souza (631.395.452-15).
4. Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
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: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos da Tomada de Contas Especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social em função da concessão irregular de benefício previdenciário.

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

9.1. com fulcro nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas "b" e "c", 19, caput, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza e condená-la ao pagamento das quantias a seguir indicadas, acrescidas da atualização monetária e dos juros de mora, calculados a partir das datas especificadas até a efetiva quitação, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida ao Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos da legislação em vigor:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
8/11/2021	3.614,72
6/8/2021	3.614,72
20/7/2021	5.334,87
8/9/2021	3.614,72
7/10/2021	3.614,72
7/12/2021	3.614,72
7/1/2022	3.614,72
20/7/2021	1.578,55
20/7/2021	41.871,41

9.2. aplicar à Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 10.000,00 (dez mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste Acórdão até a data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, sobre as quais incidirão os correspondentes acréscimos legais (débito: atualização monetária e juros de mora; multa: atualização monetária), esclarecendo à responsável que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (art. 217, § 2º, inciso II, do Regimento Interno/TCU) , sem prejuízo das demais medidas legais;

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

9.5. considerar grave a infração cometida pela Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, com base no art. 270 do Regimento Interno/TCU;

9.6. aplicar à Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza a penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo prazo de 5 (cinco) anos, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 270 do Regimento Interno/TCU; e

9.7. enviar cópia deste Acórdão ao Instituto Nacional do Seguro Social, para ciência, e à Procuradoria da República no Estado de Goiás, com base no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 e no art. 209, § 7º, do Regimento Interno/TCU.

10. Ata n° 32/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 25/8/2026 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2281-32/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa (Relator).

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

ACÓRDÃO Nº 2282/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 024.554/2025-1.

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

3. Responsável: Shirley Valeria da Costa Barata Souza (631.395.452-15).

4. Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

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: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos da Tomada de Contas Especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social em função da concessão irregular de benefício previdenciário.

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

9.1. com fulcro nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, 19, caput, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza e condená-la ao pagamento das quantias a seguir indicadas, acrescidas da atualização monetária e dos juros de mora, calculados a partir das datas especificadas até a efetiva quitação, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida ao Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos da legislação em vigor:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
8/11/2021	3.769,66
6/8/2021	3.769,66

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
13/7/2021	5.264,56
8/9/2021	3.769,66
7/12/2021	3.769,66
7/10/2021	3.769,66
7/1/2022	3.769,66
13/7/2021	1.428,43
13/7/2021	41.154,77

9.2. aplicar à Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 10.000,00 (dez mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste Acórdão até a data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, sobre as quais incidirão os correspondentes acréscimos legais (débito: atualização monetária e juros de mora; multa: atualização monetária), esclarecendo à responsável que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (art. 217, § 2º, inciso II, do Regimento Interno/TCU) , sem prejuízo das demais medidas legais;

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

9.5. considerar grave a infração cometida pela Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, com base no art. 270 do Regimento Interno/TCU;

9.6. aplicar à Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza a penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo prazo de 5 (cinco) anos, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 270 do Regimento Interno/TCU; e

9.7. enviar cópia deste Acórdão ao Instituto Nacional do Seguro Social, para ciência, e à Procuradoria da República no Estado de Goiás, com base no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 e no art. 209, § 7º, do Regimento Interno/TCU.

10. Ata n° 32/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 25/8/2026 – Extraordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2282-32/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Odair Cunha.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa (Relator).
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2283/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 024.562/2025-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Responsável: Shirley Valeria da Costa Barata Souza (631.395.452-15).
4. Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

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: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos da Tomada de Contas Especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social em função da concessão irregular de benefício previdenciário.

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

9.1. com fulcro nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas "b" e "c", 19, caput, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza e condená-la ao pagamento das quantias a seguir indicadas, acrescidas da atualização monetária e dos juros de mora, calculados a partir das datas especificadas até a efetiva quitação, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida ao Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos da legislação em vigor:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
9/11/2021	523,38
1º/2/2022	3.543,09
1º/6/2022	1.771,55
2/5/2022	3.543,09
1º/12/2021	3.216,32
1º/12/2022	3.017,72
1º/4/2022	3.543,09
3/3/2022	3.543,09
9/11/2021	0,68
1º/8/2022	3.543,09
1º/7/2022	3.543,09
1º/11/2022	3.017,72
9/11/2021	1.481,54
9/11/2021	36.978,37
2/5/2022	1.771,54
3/10/2022	3.017,72
1º/9/2022	3.017,72
1º/12/2021	3.216,32
1º/6/2022	3.543,09
3/1/2022	3.216,32

9.2. aplicar à Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza 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 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste Acórdão até a data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, sobre as quais incidirão os correspondentes acréscimos legais (débito: atualização monetária e juros de mora; multa: atualização monetária), esclarecendo à responsável que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (art. 217, § 2º, inciso II, do Regimento Interno/TCU) , sem prejuízo das demais medidas legais;

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

9.5. considerar grave a infração cometida pela Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, com base no art. 270 do Regimento Interno/TCU;

9.6. aplicar à Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza a penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo prazo de 5 (cinco) anos, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 270 do Regimento Interno/TCU; e

9.7. enviar cópia deste Acórdão ao Instituto Nacional do Seguro Social, para ciência, e à Procuradoria da República no Estado de Goiás, com base no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 e no art. 209, § 7º, do Regimento Interno/TCU.

10. Ata n° 32/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 25/8/2026 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2283-32/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa (Relator).

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

ACÓRDÃO Nº 2284/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 024.678/2025-2.

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

3. Responsável: Shirley Valeria da Costa Barata Souza (631.395.452-15).

4. Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

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: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos da Tomada de Contas Especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social em função da concessão irregular de benefício previdenciário.

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

9.1. com fulcro nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, 19, caput, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza e condená-la ao pagamento das quantias a seguir indicadas, acrescidas da atualização monetária e dos juros de mora, calculados a partir das datas especificadas até a efetiva quitação, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida ao Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos da legislação em vigor:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
8/11/2021	4.172,50
7/6/2021	40.119,90
8/9/2021	4.172,50
7/6/2021	1.985,59
8/6/2021	2.086,25
6/8/2021	4.172,50
7/7/2021	4.172,50
7/6/2021	1.415,07
7/12/2021	4.172,50
8/6/2021	4.172,50
7/10/2021	4.172,50
7/1/2022	4.172,50
7/7/2021	2.086,25
8/6/2021	0,93

9.2. aplicar à Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 10.000,00 (dez mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste Acórdão até a data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, sobre as quais incidirão os correspondentes acréscimos legais (débito: atualização monetária e juros de mora; multa: atualização monetária), esclarecendo à responsável que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (art. 217, § 2º, inciso II, do Regimento Interno/TCU) , sem prejuízo das demais medidas legais; e

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

9.5. considerar grave a infração cometida pela Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, com base no art. 270 do Regimento Interno/TCU;

9.6. aplicar à Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza a penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo prazo de 5 (cinco) anos, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 270 do Regimento Interno/TCU; e

9.7. enviar cópia deste Acórdão ao Instituto Nacional do Seguro Social, para ciência, e à Procuradoria da República no Estado de Goiás, com base no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 e no art. 209, § 7º, do Regimento Interno/TCU.

10. Ata n° 32/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 25/8/2026 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2284-32/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 2285/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 024.699/2025-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Responsável: Shirley Valeria da Costa Barata Souza (631.395.452-15).
4. Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
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: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos da Tomada de Contas Especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social em função da concessão irregular de benefício previdenciário.

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

9.1. com fulcro nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas "b" e "c", 19, caput, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza e condená-la ao pagamento das quantias a seguir indicadas, acrescidas da atualização monetária e dos juros de mora, calculados a partir das datas especificadas até a efetiva quitação, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida ao Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos da legislação em vigor:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
8/11/2021	3.606,11
10/8/2021	1.149,07
7/12/2021	3.606,11
10/8/2021	40.525,35
7/10/2021	3.606,11
7/12/2021	3.606,11
7/1/2022	3.606,11
22/9/2021	3.606,11
10/8/2021	1.374,04

9.2. aplicar à Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 10.000,00 (dez mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste Acórdão até a data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, sobre as quais incidirão os correspondentes acréscimos legais (débito: atualização monetária e juros de mora; multa: atualização

monetária), esclarecendo à responsável que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (art. 217, § 2º, inciso II, do Regimento Interno/TCU) , sem prejuízo das demais medidas legais;

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

9.5. considerar grave a infração cometida pela Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, com base no art. 270 do Regimento Interno/TCU;

9.6. aplicar à Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza a penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo prazo de 5 (cinco) anos, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 270 do Regimento Interno/TCU; e

9.7. enviar cópia deste Acórdão ao Instituto Nacional do Seguro Social, para ciência, e à Procuradoria da República no Estado de Goiás, com base no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 e no art. 209, § 7º, do Regimento Interno/TCU.

10. Ata n° 32/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 25/8/2026 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2285-32/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa (Relator).

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

ACÓRDÃO Nº 2286/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 024.709/2025-5.

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

3. Responsável: Shirley Valeria da Costa Barata Souza (631.395.452-15).

4. Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

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: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos da Tomada de Contas Especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social em função da concessão irregular de benefício previdenciário.

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

9.1. com fulcro nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, 19, caput, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza e condená-la ao pagamento das quantias a seguir indicadas, acrescidas da atualização monetária e dos juros de mora, calculados a partir das datas especificadas até a efetiva quitação, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida ao Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos da legislação em vigor:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)

1º/9/2021	3.649,53
2/8/2021	42.525,09
2/8/2021	1.516,86
2/8/2021	0,09
1º/10/2021	3.649,53
2/8/2021	1.162,90
1º/12/2021	3.649,53
1º/12/2021	3.649,53
1º/11/2021	3.649,53
3/1/2022	3.649,53

9.2. aplicar à Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 9.000,00 (nove mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/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;

9.3. autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, sobre as quais incidirão os correspondentes acréscimos legais (débito: atualização monetária e juros de mora; multa: atualização monetária), esclarecendo à responsável que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (art. 217, § 2º, inciso II, do Regimento Interno/TCU) , sem prejuízo das demais medidas legais;

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

9.5. considerar grave a infração cometida pela Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, com base no art. 270 do Regimento Interno/TCU;

9.6. aplicar à Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza a penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo prazo de 5 (cinco) anos, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 270 do Regimento Interno/TCU; e

9.7. enviar cópia deste Acórdão ao Instituto Nacional do Seguro Social, para ciência, e à Procuradoria da República no Estado de Goiás, com base no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 e no art. 209, § 7º, do Regimento Interno/TCU.

10. Ata n° 32/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 25/8/2026 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2286-32/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa (Relator).

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

ACÓRDÃO Nº 2287/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 024.711/2025-0.

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

3. Responsável: Shirley Valeria da Costa Barata Souza (631.395.452-15).

4. Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

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: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos da Tomada de Contas Especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social em função da concessão irregular de benefício previdenciário.

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

9.1. com fulcro nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas "b" e "c", 19, caput, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza e condená-la ao pagamento das quantias a seguir indicadas, acrescidas da atualização monetária e dos juros de mora, calculados a partir das datas especificadas até a efetiva quitação, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida ao Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos da legislação em vigor:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
1º/9/2021	4.246,36
3/8/2021	1.764,93
3/8/2021	0,94
1º/10/2021	4.246,36
3/8/2021	49.479,43
1º/12/2021	4.246,36
1º/12/2021	4.246,36
3/8/2021	1.353,08
3/1/2022	4.246,36
1º/11/2021	4.246,36

9.2. aplicar à Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 12.000,00 (doze mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste Acórdão até a data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, sobre as quais incidirão os correspondentes acréscimos legais (débito: atualização monetária e juros de mora; multa: atualização monetária), esclarecendo à responsável que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (art. 217, § 2º, inciso II, do Regimento Interno/TCU) , sem prejuízo das demais medidas legais;

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

9.5. considerar grave a infração cometida pela Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, com base no art. 270 do Regimento Interno/TCU;

9.6. aplicar à Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza a penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo prazo de 5 (cinco) anos, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 270 do Regimento Interno/TCU; e

9.7. enviar cópia deste Acórdão ao Instituto Nacional do Seguro Social, para ciência, e à Procuradoria da República no Estado de Goiás, com base no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 e no art. 209, § 7º, do Regimento Interno/TCU.

10. Ata n° 32/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 25/8/2026 – Extraordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2287-32/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Odair Cunha.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa (Relator).
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2288/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 024.760/2025-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Responsável: Shirley Valeria da Costa Barata Souza (631.395.452-15).
4. Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
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: não há.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos da Tomada de Contas Especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social em função da concessão irregular de benefício previdenciário.
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão extraordinária do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo Relator, em:
9.1. com fulcro nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, 19, caput, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza e condená-la ao pagamento das quantias a seguir indicadas, acrescidas da atualização monetária e dos juros de mora, calculados a partir das datas especificadas até a efetiva quitação, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida ao Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos da legislação em vigor:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
7/1/2022	0,86
4/1/2022	2.251,04
7/1/2022	4.594,84
4/1/2022	4.972,23
4/1/2022	52.958,56

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
4/1/2022	0,72

9.2. aplicar à Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 10.000,00 (dez mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/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;

9.3. autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, sobre as quais incidirão os correspondentes acréscimos legais (débito: atualização monetária e juros de mora; multa: atualização monetária), esclarecendo à responsável que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (art. 217, § 2º, inciso II, do Regimento Interno/TCU) , sem prejuízo das demais medidas legais;

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

9.5. considerar grave a infração cometida pela Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, com base no art. 270 do Regimento Interno/TCU;

9.6. aplicar à Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza a penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo prazo de 5 (cinco) anos, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 270 do Regimento Interno/TCU; e

9.7. enviar cópia deste Acórdão ao Instituto Nacional do Seguro Social, para ciência, e à Procuradoria da República no Estado de Goiás, com base no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 e no art. 209, § 7º, do Regimento Interno/TCU.

10. Ata n° 32/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 25/8/2026 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2288-32/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa (Relator).

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

ACÓRDÃO Nº 2289/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 025.046/2025-0.

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

3. Responsável: Shirley Valeria da Costa Barata Souza (631.395.452-15).

4. Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

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: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos da Tomada de Contas Especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social em função da concessão irregular de benefício previdenciário.

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

9.1. com fulcro nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas "b" e "c", 19, caput, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza e condená-la ao pagamento das quantias a seguir indicadas, acrescidas da atualização monetária e dos juros de mora, calculados a partir das datas especificadas até a efetiva quitação, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida ao Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos da legislação em vigor:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
27/7/2021	8.764,89
27/7/2021	738,62
27/7/2021	605,04
27/7/2021	21.431,04
27/7/2021	443,68
6/8/2021	3.079,43
6/8/2021	0,68
8/9/2021	3.079,43
7/10/2021	2.279,28
8/11/2021	2.279,28
7/12/2021	3.079,43
7/12/2021	738,62
7/1/2022	2.383,54

9.2. aplicar à Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 8.000,00 (oito mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste Acórdão até a data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, sobre as quais incidirão os correspondentes acréscimos legais (débito: atualização monetária e juros de mora; multa: atualização monetária), esclarecendo à responsável que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (art. 217, § 2º, inciso II, do Regimento Interno/TCU), sem prejuízo das demais medidas legais;

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

9.5. considerar grave a infração cometida pela Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, com base no art. 270 do Regimento Interno/TCU;

9.6. aplicar à Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza a penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal,

pelo prazo de 5 (cinco) anos, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 270 do Regimento Interno/TCU; e

9.7. enviar cópia deste Acórdão ao Instituto Nacional do Seguro Social, para ciência, e à Procuradoria da República no Estado de Goiás, com base no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 e no art. 209, § 7º, do Regimento Interno/TCU.

10. Ata n° 32/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 25/8/2026 – Extraordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2289-32/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Odair Cunha.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa (Relator).
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2290/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 025.047/2025-6.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Responsável: Shirley Valeria da Costa Barata Souza (631.395.452-15).
4. Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
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: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos da Tomada de Contas Especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social em função da concessão irregular de benefício previdenciário.

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

9.1. com fulcro nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, 19, caput, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza e condená-la ao pagamento das quantias a seguir indicadas, acrescidas da atualização monetária e dos juros de mora, calculados a partir das datas especificadas até a efetiva quitação, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida ao Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos da legislação em vigor:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
11/6/2021	10.854,63
11/6/2021	1.043,72
11/6/2021	612,38
11/6/2021	8.687,25
11/6/2021	96,96
11/6/2021	2.199,94
11/6/2021	0,25

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
11/6/2021	2.199,94
11/6/2021	1.099,97
11/6/2021	0,28
1º/7/2021	2.199,94
1º/7/2021	1.099,97
2/8/2021	2.199,94
1º/9/2021	2.199,94
1º/10/2021	2.199,94
1º/11/2021	2.199,94
1º/12/2021	2.199,94
3/1/2022	2.199,94
1º/2/2022	2.423,45
8/3/2022	2.423,45
8/3/2022	0,75
1º/4/2022	2.423,45
2/5/2022	2.423,45
2/5/2022	1.211,72
1º/6/2022	2.423,45
1º/6/2022	1.211,73
1º/7/2022	2.423,45
1º/8/2022	2.423,45
1º/9/2022	2.423,45
3/10/2022	2.423,45
1º/11/2022	2.423,45
1º/12/2022	2.423,45
2/1/2023	2.423,45

9.2. aplicar à Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 11.000,00 (onze mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste Acórdão até a data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, sobre as quais incidirão os correspondentes acréscimos legais (débito: atualização monetária e juros de mora; multa: atualização monetária), esclarecendo à responsável que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (art. 217, § 2º, inciso II, do Regimento Interno/TCU), sem prejuízo das demais medidas legais;

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

9.5. considerar grave a infração cometida pela Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, com base no art. 270 do Regimento Interno/TCU;

9.6. aplicar à Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza a penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo prazo de 5 (cinco) anos, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 270 do Regimento Interno/TCU; e

9.7. enviar cópia deste Acórdão ao Instituto Nacional do Seguro Social, para ciência, e à Procuradoria da República no Estado de Goiás, com base no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 e no art. 209, § 7º, do Regimento Interno/TCU.

10. Ata n° 32/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 25/8/2026 – Extraordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2290-32/26-P.

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

ACÓRDÃO Nº 2291/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 007.852/2025-8.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de Declaração (Denúncia).
3. Embargante: Conselho Federal de Odontologia (61.919.643/0001-28).
4. Entidade: Conselho Federal de Odontologia.
5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.
5.1. Relator da deliberação recorrida: 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: Thiago Calmon Fernandes Bortolini (OAB/DF 20.146), Andréa Damm da Silva Brum da Silveira (OAB/DF 83.557) e outros, representando Conselho Federal de Odontologia.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes embargos de declaração opostos pelo Conselho Federal de Odontologia contra o acórdão 1899/2026-Plenário.
ACORDAM os ministros deste Tribunal, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, diante das razões expostas pelo relator, em:
9.1. conhecer dos presentes embargos de declaração para, no mérito, rejeitá-los;
9.2. dar ciência desta deliberação ao recorrente;
9.3. disponibilizar esta deliberação para consulta no dia seguinte ao de sua oficialização, no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.

10. Ata n° 32/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 25/8/2026 – Extraordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2291-32/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Odair Cunha.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

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

ACÓRDÃO Nº 2292/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 019.849/2020-6.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Monitoramento.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Conselho Federal de Psicologia.
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 Psicologia, 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, relativamente à normatização das transferências de recursos entre os conselhos federal e regionais e a terceiros, bem como a patrocínios e a bolsas de estudos.

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

9.1. considerar atendida, pelo CFP, as determinações constantes dos subitens 9.4.1.2 e 9.4.1.4 do acórdão 1925/2019-Plenário;

9.2. considerar parcialmente atendida, pelo CFP, a determinação constante do subitem 9.4.1.3 do acórdão 1925/2019-Plenário;

9.3. considerar que não se aplica ao CFP a determinação constante do subitem 9.4.1.5 do acórdão 1925/2019-Plenário;

9.4. fixar novo prazo de 90 (noventa) dias para que o CFP adote as providências necessárias ao integral cumprimento da determinação constante do subitem 9.4.1.3 do acórdão 1925/2019-Plenário ou apresente, quando cabível, justificativa fundamentada para a desnecessidade de regulamentação da matéria;

9.5. ordenar a continuação do presente monitoramento;

9.6. 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 n° 32/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 25/8/2026 – Extraordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2292-32/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

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

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

ACÓRDÃO Nº 2293/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 011.685/2026-3.

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

3. Interessados/Responsáveis:

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

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

4. Órgãos/Entidades: Banco do Brasil S.A.; Ministério da Fazenda.

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

5.1. Redator: Ministro Odair Cunha.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de denúncia acerca de supostas irregularidades na transferência de recursos provenientes dos chamados “depósitos esquecidos” ao Fundo de Garantia de Operações (FGO), no âmbito do programa Novo Desenrola Brasil, instituído pela Medida Provisória 1.355/2026;

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

9.1. não referendar a medida cautelar objeto do despacho à peça 46 destes autos; e

9.2. dar ciência deste Acórdão ao Ministério da Fazenda, à Secretaria de Orçamento Federal, ao Banco do Brasil, à Subconsultoria-Geral da União de Representação Extrajudicial e demais interessados.

10. Ata n° 32/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 25/8/2026 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2293-32/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros com voto vencido: Walton Alencar Rodrigues (Relator), Augusto Nardes e Jorge Oliveira.

13.3. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

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

ENCERRAMENTO

Às 16 horas e 45 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 2 de agosto de 2026.

(Assinado eletronicamente)
Ministro VITAL DO RÊGO
Presidente

ANEXO I DA ATA Nº 32, DE 25 DE AGOSTO DE 2026
(Sessão Extraordinária do Plenário)

ACÓRDÃOS PROFERIDOS DE FORMA UNITÁRIA

Relatórios, Propostas de Deliberação e Votos emitidos pelos respectivos relatores, bem como os Acórdãos de nºs 2255 a 2293, aprovados pelo Plenário.

GRUPO I – CLASSE I – Plenário
TC 016.617/2016-9 [Apenso: TC 016.319/2012-5]
Natureza: Recurso de Revisão (em Tomada de Contas Especial)
Unidades: Ministério da Educação; Universidade Federal de Pelotas
Responsável: Antônio César Gonçalves Borges (113.076.840-68)

SUMÁRIO: RECURSO DE REVISÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS. TRANSAÇÕES IMOBILIÁRIAS IRREGULARES. CONTAS IRREGULARES, DÉBITO E MULTA. INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE CARGO DE COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA. RECURSOS DE RECONSIDERAÇÃO IMPROVIDOS. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO REJEITADOS. RECURSO DE REVISÃO INTERPOSTO PELAS EMPRESAS ENVOLVIDAS. PROVIMENTO PARCIAL. REDUÇÃO DO VALOR DO DÉBITO SOLIDÁRIO. NOVO RECURSO DE REVISÃO, AGORA INTERPOSTO PELO EX-GESTOR. CONHECIMENTO. NEGATIVA DE PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso de revisão em tomada de contas especial, interposto por Antônio César Gonçalves Borges contra o Acórdão 1.292/2018-Plenário (relator: Ministro Vital do Rêgo), que, entre outras medidas, julgou irregulares suas contas e condenou-o solidariamente ao recolhimento do débito especificado, em razão do repasse de recursos públicos para transação imobiliária celebrada entre a Universidade Federal de Pelotas (UFPel) e sua fundação de apoio, Fundação Simon Bolívar (FSB).

2. Transcrevo a seguir, com ajustes de forma, a instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), cuja proposta de encaminhamento contou com a anuência do dirigente daquela unidade (peça 426) e do Ministério Público junto ao TCU – MPTCU (peça 427):

"***INTRODUÇÃO***

1. Trata-se de recurso de revisão interposto por Antônio César Gonçalves Borges contra o Acórdão 1.292/2018-TCU-Plenário, retificado pelo Acórdão 2.563/2018-TCU-Plenário, relatados pelo Ministro Vital do Rêgo, e pelos Acórdãos 981/2024-TCU-Plenário e 2.343/2025-TCU-Plenário, sob a relatoria dos Ministros Jorge Oliveira e Bruno Dantas, respectivamente; e mantido pelos Acórdãos 1.409/2021-TCU-Plenário e 2.151/2021-TCU-Plenário, sob a relatoria do Ministro Benjamin Zymler, e pelos Acórdãos 2.203/2024-TCU-Plenário e 288/2025-TCU-Plenário, relatados pelo Ministro Jorge Oliveira, com o seguinte teor, após devidamente retificado (peças 65, 75, 178, 207, 287, 320, 362 e 387- 393):

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada por força do Acórdão 1.318/2016-TCU-Plenário, com o fito de apurar prejuízos decorrentes de aquisição de terrenos pela Universidade Federal de Pelotas, por meio da Fundação Simon Bolivar (FSB);

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

9.1. acatar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Maurício Pinto da Silva (920.239.240-49), dando-se-lhe quitação;

9.2. acatar parcialmente as alegações de defesa apresentadas pelas empresas Ruluvi Participações Ltda. (04.943.736/0001-54) e Montebelluna Participações Ltda. (04.961.622/0001-37);

*9.3. julgar **irregulares**, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'c' e §2º, alínea 'b', da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, do RI/TCU, as contas dos seguintes responsáveis: Sr. Antônio César Gonçalves Borges (113.076.840,68), ex-Reitor da Universidade Federal de Pelotas; do Sr. Geraldo Rodrigues da Fonseca (196.132.700-78), ex-diretor presidente da Fundação Simon Bolivar; Fundação*

Simon Bolivar (01.523.915/0001-44); Montebelluna Participações Ltda (04.961.622/0001-37); e Ruluvi Participações Ltda. (04.943.736/0001-54);

*9.4. condenar os responsáveis identificados no subitem anterior, solidariamente, incluindo o espólio do Sr. Geraldo Rodrigues da Fonseca (196.132.700-78) ou seus herdeiros legais, caso tenha havido a partilha de bens, até o limite do valor do patrimônio transferido, com fundamento no art. 19, **caput**, da Lei 8.443/1992, c/c art. 210 do RI/TCU, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante este Tribunal, em respeito ao art. 23, inciso III, alínea 'a' da Lei 8.443/1992, c/c art. 214, inciso III, alínea 'a', do RI/TCU, o recolhimento das dívidas aos cofres da Universidade Federal de Pelotas, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora calculados a partir da data indicada até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, abatendo-se, na oportunidade, os valores já ressarcidos:*

Responsáveis solidários	*Data*	*Valor (R$)*	*Débito/Crédito*
Antônio César Gonçalves Borges (113.076.840-68); espólio do Sr. Geraldo Rodrigues da Fonseca (196.132.700-78) ou seus herdeiros legais, caso tenha havido a partilha de bens; Fundação Simon Bolívar (01.523.915/0001-44); e Montebelluna Participações Ltda. (04.961.622/0001-37)	*15/3/2012*	*2.000.000,00*	*Débito*
	1/9/2010	*22.000,00*	*Crédito*
	1/7/2011	*19.000,00*	*Crédito*
Antônio César Gonçalves Borges (113.076.840-68); espólio do Sr. Geraldo Rodrigues da Fonseca (196.132.700-78) ou seus herdeiros legais, caso tenha havido a partilha de bens; Fundação Simon Bolívar (01.523.915/0001-44); e Ruluvi Participações Ltda. (04.943.736/0001-54)	*15/3/2012*	*2.000.000,00*	*Débito*
	10/3/2012	*446.000,00*	*Crédito*
Antônio César Gonçalves Borges (113.076.840-68); espólio do Sr. Geraldo Rodrigues da Fonseca (196.132.700-78) ou seus herdeiros legais, caso tenha havido a partilha de bens; e Fundação Simon Bolivar (01.523.915/0001-44).	*15/3/2012*	*681.000,00 (débito)*	

9.4.1. cientificar a empresa Montebelluna Participações Ltda. (04.961.622/0001-37) de que, nos termos do art. 281 do Código Civil, poderá opor ao débito solidário acima eventual proporção do valor das cinco parcelas iguais, mensais e sucessivas de R$ 145.000,00 que comprovar ter pago à FSB entre 22/5/2009 e 22/9/2009;

9.4.2. cientificar a empresa Ruluvi Participações Ltda. (04.943.736/0001-54) de que, nos termos do art. 281 do Código Civil, poderá opor ao débito solidário acima a eventual proporção do valor das cinco parcelas iguais, mensais e sucessivas de R$ 145.000,00 que comprovar ter pago à FSB entre 22/5/2009 e 22/9/2009;

9.5. aplicar ao Sr. Antônio César Gonçalves Borges (113.076.840-68) a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267 do RI/TCU, no valor de R$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), com a fixação do prazo de quinze (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 deste acórdão até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.6. considerar graves as infrações cometidas pelo Sr. Antônio César Gonçalves Borges (113.076.840-68);

9.6.1. aplicar ao Sr. Antônio César Gonçalves Borges (113.076.840-68) a pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, pelo período de 8 (oito) anos, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992;

9.7. autorizar, desde logo, caso solicitado e o processo não tenha sido remetido para cobrança judicial, o pagamento das dívidas 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/TCU, fixando-se o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais mensalmente, devendo incidir sobre cada

valor mensal os correspondentes acréscimos legais, na forma prevista na legislação em vigor, sem prejuízo de alertar os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela implicará o vencimento antecipado do saldo devedor;

9.8. determinar à Universidade Federal de Pelotas que, caso não atendidas as notificações pelo Sr. Antônio César Gonçalves Borges (113.076.840-68), efetue o desconto da dívida nos vencimentos, subsídios, salários ou proventos do responsável, observados os limites previstos na legislação pertinente, nos termos do art. 28, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 219, inciso I, do RI/TCU;

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, ou, em relação ao Sr. Antônio César Gonçalves Borges (113.076.840-68), no caso de impossibilidade de desconto em folha;

9.10. determinar a constituição de processo apartado para averiguar a eventual permanência indevida da titularidade de parte do terreno em nome da Fundação Simon Bolivar, bem como os termos em que se deu a venda de parte do imóvel pela FSB à empresa Ricardo Ramos Construções, para a construção de conjunto residencial;

9.11. dar ciência da presente deliberação aos responsáveis;

9.12. encaminhar cópia da presente deliberação ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Rio Grande do Sul, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis, e ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União;

9.13. determinar à Secretaria Geral de Controle Externo que providencie a remessa de cópia do relatório, voto e acórdão que integram a presente deliberação ao Ministério da Educação e à Secretaria de Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, bem como ao liquidante judicial da Fundação Simon Bolívar e a outras unidades que considere de interesse, para conhecimento do teor das irregularidades tratadas nos presentes autos.

HISTÓRICO

2. O presente processo cuida de Tomada de Contas Especial (TCE), instaurada pela então Secretaria de Controle Externo no Rio Grande do Sul (Secex/RS), em cumprimento ao Acórdão 1.318/2016-TCU-Plenário, que converteu o processo de Representação TC 016.319/2012-5 (ora apensado) na presente TCE para apurar débito referente ao repasse de recursos públicos para transação imobiliária injustificada realizada entre a Universidade Federal de Pelotas (UFPel) e sua fundação de apoio, Fundação Simon Bolívar (FSB) (peça 3).

2.1. O aludido processo de representação foi autuado pela então Secex/RS, a partir de notícias veiculadas na imprensa, para verificar a ocorrência de possíveis irregularidades na utilização indevida de recursos públicos repassados pela UFPel à FSB, para realização de negócios imobiliários estranhos ao objeto educacional das entidades.

2.2. Conforme o histórico narrado nos autos, a universidade e a sua fundação de apoio resolveram adquirir, em 2005, uma área da região portuária de Pelotas, pertencente à massa falida do Frigorífico Casarin S/A. Para viabilizar a compra, mediante leilão, a FSB, entidade de direito privado e sem fins lucrativos, contraiu empréstimo junto ao Banco Santander, no valor do imóvel arrematado (R$ 700.000,00), dando como garantia dessa operação de crédito parte de recursos que lhe foram destinados no âmbito de contratos de repasse junto à UFPel (peça 37, p. 26-28). Posteriormente, parcela desses recursos federais foram utilizados para saldar prestações do referido empréstimo.

*2.3. Consta dos autos que, inicialmente, o interesse da UFPel era apenas sobre parte das glebas de terras, onde pretendia instalar sua reitoria e algumas unidades acadêmicas. A FSB, por sua parte, intencionava adquirir a totalidade do imóvel, haja vista a existência de projeto já aprovado pela prefeitura para a construção de um **shopping center** no local. No entanto, esse empreendimento, de cunho eminentemente privado, era incompatível com as finalidades das instituições (peça 47, p. 11).*

*2.4. Após a aquisição, o terreno foi desmembrado sucessivas vezes, dando origem a diferentes matrículas imobiliárias. Algumas foram vendidas para incorporação imobiliária e construção de conjuntos residenciais. Outras foram doadas à prefeitura para obras de urbanização (peça 138, p. 10-11). Relativamente ao terreno de uma das matrículas, a FSB efetuou a doação de 64,56% de sua área à UFPel tendo permanecido na propriedade da fundação uma parcela de 14,10%, enquanto o restante foi destinado ao já mencionado projeto do **shopping center** (peça 37, p. 28-29).*

*2.5. Para a realização do centro comercial, a FSB celebrou contrato particular de construção, mediante permuta de propriedade com diferentes empresas até que, ao final, remanesceram apenas as empresas recorrentes, que seriam as executoras da construção do **shopping**, uma vez que as antecessoras não*

tiveram interesse em dar andamento às negociações (peça 37, p. 117-160).

2.6. Por meio dessa avença, a FSB vendeu às empresas Ruluvi Participações Ltda. e Montebelluna Participações Ltda. a propriedade plena do imóvel, em troca de percentual participativo no empreendimento a ser construído, mais um recebimento no valor de R$ 1.750.000,00, dos quais foi efetivamente saldado o montante de R$ 725.000,00 (TC 016.319/2012-5 – peça 20, p. 184). Todavia, a intenção em prosseguir com o empreendimento restou frustrada.

2.7. Amparada em cláusula contratual, a FSB, tendo em vista o inadimplemento das recorrentes, ingressou com ação judicial pedindo a rescisão do contrato e a desconstituição dos instrumentos públicos (escrituras) e dos respectivos registros, bem como a condenação das empresas recorrentes. Durante o curso do processo, a UFPel, em razão do advento do Programa Reuni, instituído com a finalidade de impulsionar o ensino superior, manifestou interesse na área da disputa judicial. Iniciou-se, então, negociação junto à FSB para a compra pela universidade do terreno, o que dependia da procedência da ação judicial ou da concordância das empresas ora recorrentes.

2.8. Para subsidiar a desejada aquisição, a universidade contratou a empresa Andrade Lopes Engenharia e Consultoria Ltda., que avaliou os imóveis em R$ 14 milhões, valor muito superior ao efetivamente pago inicialmente pela FSB na aquisição original da massa falida do frigorífico (R$ 700.000,00).

2.9. Após assinatura do contrato de aquisição dos terrenos no valor total de R$ 12.258.754,97, a UFPel pagou à FSB, em 15/3/2012, mediante crédito descentralizado pelo Ministério da Educação (MEC) parcela correspondente a R$ 7.481.000,00. Na mesma data, a FSB firmou acordo extrajudicial com as empresas recorrentes para a retomada da propriedade integral dos imóveis em troca do pagamento de indenização de R$ 2.000.000,00, a cada uma delas (peça 37, p. 246).

2.10. Ao tomar conhecimento de que o crédito descentralizado foi utilizado pela universidade para a compra de imóveis de sua própria fundação de apoio, o MEC solicitou o imediato desfazimento do negócio (TC 016.319/2012-5 – peça 20, p. 231). A devolução dos valores, no entanto, se deu apenas parcialmente, na quantia de R$ 2.800.000,00, visto que R$ 4.000.000,00 foram repassados às empresas Ruluvi Participações Ltda. e Montebelluna Participações Ltda., e R$ 681.000,00 foram utilizados pela FSB para pagamento de despesas diversas.

2.11. Configurado prejuízo aos cofres públicos, os responsáveis foram citados em solidariedade (peças 6-8) e após análise das consequentes alegações de defesa (peças 6-8, 19-29, 31 e 61-63), foi prolatado o Acórdão 1.292/2018-TCU-Plenário, que julgou as presentes contas irregulares com imputação de débito e multa aos responsáveis, e, ainda, com aplicação de pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública (peça 65).

2.12. Após o acórdão condenatório, foram prolatados os seguintes acórdãos:

a) Acórdão 2.563/2018-TCU-Plenário: correção de inexatidão material (peça 75);

b) Acórdão 1.409/2021-TCU-Plenário: negativa de provimento aos recursos de reconsideração interpostos pelo ex-reitor Antônio César Gonçalves Borges e pelas empresas Ruluvi Participações Ltda. e Montebelluna Participações Ltda. (peça 178);

c) Acórdão 2.151/2021-TCU-Plenário: rejeição de embargos de declaração opostos ao Acórdão 1.409/2021-TCU-Plenário (peça 207);

d) Acórdão 981/2024-TCU-Plenário: provimento parcial aos recursos de revisão interpostos pelas empresas Ruluvi Participações Ltda. e Montebelluna Participações Ltda. (peça 287);

e) Acórdãos 2.203/2024-TCU-Plenário e 288/2025-TCU-Plenário: rejeição de embargos de declaração opostos ao Acórdão 981/2024-TCU-Plenário (peças 320 e 362);

f) Acórdão 837/2025-TCU-Plenário: não conhecimento de embargos de declaração opostos pelas empresas;

g) Acórdão 2.343/2025-TCU-Plenário: exclusão da multa aplicada à FSB (peça 393).

2.13. Desta feita, será objeto de exame recurso de revisão interposto por Antônio César Gonçalves Borges, ex-reitor da UFPel, em face do Acórdão 1.292/2018-TCU-Plenário, conforme transcrição constante da seção 'Introdução', devidamente retificada.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade, ratificado pelo relator, Ministro Jorge Oliveira, que concluiu pelo conhecimento do recurso, sem efeito suspensivo, com fundamento no art. 32, inciso III, e 35, incisos II e III, da Lei 8.443/1992, em conformidade com a proposta formulada pela Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos) (peças 398 e 401).

EXAME TÉCNICO

4. Delimitação

4.1. Constitui objeto do presente recurso verificar:

a) preliminarmente:

a.1) de ofício, a ocorrência da prescrição;

a.2) a possibilidade de concessão de efeito suspensivo ao recurso de revisão;

b) no mérito, verificar se o recorrente pode ser considerado responsável pela aquisição dos imóveis de matrículas 67.677 e 67.679, uma vez que a respectiva escritura, lavrada pelo recorrente em março/2012, foi levada a registro perante o competente cartório de imóveis em março/2014, após sua gestão.

5. Da prescrição

5.1. Embora a ocorrência da prescrição não tenha sido arguida, a análise acerca de eventual prescrição se torna necessária, em razão do recente julgamento, pelo Supremo Tribunal Federal (STF), do RE 636886 (Tema 899 da repercussão geral).

5.2. De plano, convém destacar que 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 (STF) sobre a matéria, em especial as prolatadas no Recurso Extraordinário 636.886 (Tema 899 da Repercussão Geral) e na Ação Declaratória de Inconstitucionalidade 5509.

5.3. Nos termos do art. 2º da Resolução-TCU 344/2022, prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento, contados a partir dos critérios definidos em seu art. 4º, abaixo reproduzido:

Art. 4° O prazo de prescrição será contado:

I - da data em que as contas deveriam ter sido prestadas, no caso de omissão de prestação de contas;

II - da data da apresentação da prestação de contas ao órgão competente para a sua análise inicial;

III - do recebimento da denúncia ou da representação pelo Tribunal ou pelos órgãos de controle interno, quanto às apurações decorrentes de processos 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.

*5.4. No caso concreto, em conformidade com o art. 4º, inciso III, da Resolução-TCU 344/2022, considerar-se-á como termo inicial para contagem do prazo prescricional a data de autuação da representação que deu origem à presente TCE, ou seja, **13/6/2012** (TC 016.319/2012-5).*

5.5. O art. 5º da Resolução-TCU 344/2022, a seguir transcrito, dispõe acerca das 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.

§ 1° A prescrição pode se interromper mais de uma vez por causas distintas ou por uma mesma causa desde que, por sua natureza, essa causa seja repetível no curso do processo.

§ 2° Interrompida a prescrição, começa a correr novo prazo a partir do ato interruptivo.

§ 3º Não interrompem a prescrição o pedido e concessão de vista dos autos, emissão de certidões, prestação de informações, juntada de procuração ou subestabelecimento e outros atos de instrução processual de mero seguimento do curso das apurações.

*§ 4° A interrupção da prescrição em razão da apuração do fato ou da tentativa de solução conciliatória, tal como prevista nos incisos II e III do **caput**, pode se dar em decorrência da iniciativa do próprio órgão ou entidade da Administração Pública onde ocorrer a irregularidade.*

5.6. Assim, considerando os atos processuais a seguir mencionados, não obstante a existência de outros tantos, a prescrição foi interrompida nas seguintes datas:

a) Em 25/5/2016, prolação do Acórdão 1.318/2016-TCU-Plenário, que converteu o TC 016.319/2012-5 na presente TCE (peça 3);

b) Em 20/10/2016, citação do recorrente (peças 19 e 28);

c) Em 6/6/2018, prolação do acórdão recorrido (peça 65);

d) Em 23/1/2019, interposição de recurso de reconsideração pelo ora recorrente (peça 112);

e) Em 15/6/2021, rejeição de embargos de declaração opostos pelo ora recorrente (peça 207);

f) Em 22/5/2024, provimento parcial do recurso de revisão interposto pelas empresas (peça 287);

g) Em 15/9/2025, interposição de recurso de revisão pelo ora recorrente (peças 387-292).

5.7. Como se observa, não houve transcurso temporal superior a cinco anos, entre o termo inicial (13/6/2012) e a primeira causa interruptiva (25/5/2016), tampouco, na sequência, paralisação processual por mais de três anos até a prolação do acórdão recorrido, o que caracterizaria a hipótese de prescrição intercorrente.

5.8. Dessa forma, fica demonstrada a não-ocorrência da prescrição das pretensões ressarcitória e punitiva nos termos da Resolução-TCU 344/2022.

6. Da concessão de efeito suspensivo

6.1. Para a concessão do efeito suspensivo, o recorrente, ex-reitor da UFPel, alega que não é responsável pela aquisição dos imóveis e que o início da execução das condenações com desconto em folha dos valores acarretará enormes e injustas dificuldades (peça 387, p. 25-26).

Análise

6.2. De início, cabe lembrar que, conforme despacho do relator, o recurso de revisão foi conhecido sem atribuição de efeito suspensivo (peça 401).

6.3. A concessão de efeito suspensivo a recurso de revisão é medida excepcional e requer a presença dos requisitos da plausibilidade jurídica do pedido, do perigo da demora e, ainda, a existência de fundado receio de grave lesão ao erário ou ao interesse público.

6.4. Quanto à fumaça do bom direito, os elementos ora apresentados não se mostram suficientes para sua caracterização, pois ensejam, ainda, o exame de mérito. Não é possível pressupor a ausência de responsabilidade do recorrente sem um exame amplo dos elementos constantes no recurso de revisão.

*6.5. Relativamente à alegação de enormes e injustas dificuldades, oportuno registrar que não são aceitas alegações de possível prejuízo a patrimônio particular ou a interesse de recorrentes, a exemplo da inscrição do nome no Cadin e na dívida ativa, ou da possibilidade de bloqueio de bens, ou, ainda, de inelegibilidade para eleições municipais (**v.g.** Acórdãos 2.191/2020-TCU-Plenário, Relatora Ministra Ana Arraes; e 2.303/2021-TCU-Plenário, Relator Ministro Augusto Nardes).*

6.6. A seguir, alguns julgados do TCU relativos à concessão excepcional de efeito suspensivo ao recurso de revisão:

Para a excepcional concessão de efeito suspensivo a recurso de revisão é imprescindível a comprovação dos requisitos relativos às medidas cautelares no âmbito do TCU, a saber: plausibilidade jurídica do direito, perigo da demora, além do receio de grave lesão ao erário ou ao interesse público ou risco de ineficácia da decisão de mérito. Não são aceitáveis alegações de possível prejuízo a patrimônio particular ou a interesse do recorrente, a exemplo da inscrição do nome no Cadin e na dívida ativa, ou da possibilidade de bloqueio de bens, ou, ainda, de inelegibilidade para eleições municipais.

(Acórdão 2.002/2016-TCU-Plenário, Relator Ministro José Múcio Monteiro)

A concessão de efeito suspensivo a recurso de revisão é medida excepcional e requer a presença dos requisitos da plausibilidade jurídica do pedido, do perigo da demora e, ainda, se existe fundado receio de grave lesão ao erário ou ao interesse público ou risco de ineficácia da decisão de mérito sem a suspensão do deliberado.

(Acórdão 2.888/2019-TCU-Plenário, Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman)

A concessão de efeito suspensivo a recurso de revisão é medida excepcional e requer a presença dos requisitos da plausibilidade jurídica do pedido, do perigo da demora e, ainda, a existência de fundado receio de grave lesão ao erário ou ao interesse público. O perigo da demora não pode estar, pois, atrelado à esfera subjetiva de direitos do recorrente, a exemplo da sua incapacidade financeira de honrar a dívida imputada pelo acórdão recorrido.

(Acórdão 1.425/2020-TCU-Plenário, Relatora Ministra Ana Arraes)

6.7. Sendo assim, não há como atribuir efeito suspensivo ao presente recurso.

7. Das razões recursais

7.1. Para o recorrente, então reitor da UFPel, o Tribunal adotou duas diferentes versões, as quais não correspondem ao que efetivamente ocorreu (peça 387, p. 5).

7.2. Considera que a primeira versão se baseou nas seguintes premissas: i) o negócio de compra e venda dos imóveis de matrículas 67.677 e 67.679 teria sido desfeito; ii) a FSB teria doado os imóveis para a UFPel; e iii) necessária devolução dos valores inicialmente pagos pela UFPel à FSB (peça 387, p. 9).

7.3. Quanto à segunda e definitiva versão, relata as observações que se seguem; i) o negócio de compra e venda dos imóveis foi consumada no ano de 2012, durante a gestão do recorrente; ii), os imóveis entraram no patrimônio da UFPel por doação, em decorrência de cláusula incidente na extinção da FSB, e não em razão da compra e venda; e iii) a responsabilidade do recorrente é determinada por ter adquirido os imóveis, mesmo após advertência do Ministério de Educação para não o fazer (peça 387, p. 13).

7.4. Desta feita, sustenta que os documentos juntados demonstram a sustação do registro da escritura de compra e venda (Escritura 023/42.318) pelo recorrente, a qual, posteriormente, foi registrada em 2014, na gestão subsequente (peça 387, p. 13).

7.5. Afirma que, em 2012, a escritura foi assinada pelo recorrente, quando exercia o cargo de reitor da UFPel. Diante da ordem do desfazimento do negócio de compra e venda pelo MEC, informa que sustou a escritura, isto é, não registrou a escritura de compra e venda. Destaca que a escritura foi registrada em 26/3/2014, quando não era mais reitor. Entende que ao se abster deliberadamente de levar a escritura a registro, o recorrente voluntariamente interrompeu a efetiva transmissão dos imóveis (peça 387, p. 14-17).

*7.6. Como a transmissão de imóveis intervivos opera com a transcrição da escritura no registro de imóveis, conforme o disposto nos arts. 1.227 e 1.245, **caput**, e § 1º, do Código Civil, defende que não pode ser considerado como gestor responsável pela aquisição dos imóveis de matrículas 67.677 e 67.679 (peça 387, p. 17).*

7.7. A efetiva interrupção do processo de aquisição impediu a ocorrência do principal efeito do negócio de compra e venda, o efeito translativo da propriedade. Considerando que, no âmbito do TCU, a responsabilidade é aferida sob o regime da responsabilidade subjetiva, é necessário reavaliar a conduta do recorrente de evitar a eficácia translativa ao negócio jurídico de compra e venda. Ao não registrar a escritura, tendo em vista o alerta do MEC de possível irregularidade, o recorrente permitiu que a UFPel adotasse outra solução para reverter a situação. Isso deve ser levado em consideração na avaliação da conduta do requerente (peça 387, p. 18-19).

7.8. Considera que o registro da escritura pública pela UFPel determinou a causa da aquisição dos imóveis e impediu qualquer outra solução para o impasse dos terrenos, como a doação e a transferência estatutária por extinção da FSB. Destaca que a escritura de compra e venda poderia ter sido anulada pela UFPel dentro do prazo decadencial de quatro anos, nos termos do art. 178 do Código Civil (peça 387, p. 20-21).

7.9. Argumenta que a UFPel não pode ser havida como vítima ou prejudicada pela compra e venda dos imóveis de matrículas 67.677 e 67.679, já que foi quem efetivou a aquisição e impediu qualquer outra solução para o problema. Ao acusar o recorrente e ao mesmo tempo convalidar e consolidar o referido negócio de compra e venda, a UFPel tem comportamento contraditório e fere frontalmente os princípios da boa-fé, da moralidade administrativa, da impessoalidade e da segurança jurídica (peça 387, p. 23).

7.10. Acredita que o fato de a UFPel não ter noticiado que, após a gestão do recorrente, no ano de 2014, registrou a escritura de compra e venda de aquisição dos imóveis em quaisquer dos processos envolvendo a matéria evidencia sua má-fé. Segundo informa o recorrente, esses processos seriam ação de improbidade administrativa (5001981-44.2017.4.04.7110/RS) e ação de extinção da FSB (5000601-97.2017.8.21.0022) (peça 387, p. 23).

7.11. Defende que a demonstração de que os imóveis integraram o patrimônio da UFPel em razão do registro da respectiva escritura pública de compra e venda impõe a revisão do acórdão recorrido, o qual fundamentou a condenação do recorrente no fato de que os imóveis foram adquiridos mediante doação ou em decorrência da extinção da FSB (peça 387, p. 24).

7.12. Entende incongruente e antijurídico que após registrar a escritura de compra e venda, a UFPel seja ressarcida do início de pagamento da compra e venda, que deveria ter sido desfeita. Esse fato além de tornar disfuncional a solidariedade instituída pelo acórdão recorrido, torna juridicamente impossível o direito de regresso previsto no art. 283 do Código Civil (peça 387, p. 25).

7.13. Ao final, requer o provimento do recurso para revisar as condenações imputadas ao recorrente pelo acórdão recorrido.

<u>Análise</u>

7.14. Em breve síntese, esta TCE foi instaurada para apurar prejuízos decorrentes de operações imobiliárias envolvendo a UFPel, a FSB e empresas privadas parceiras.

7.15. Em 2005, a universidade e sua fundação de apoio adquiriram uma área na região portuária de Pelotas/RS. Inicialmente, a UFPel tinha interesse apenas em parte desse imóvel, onde pretendia instalar sua reitoria e algumas unidades acadêmicas. À FSB, por sua vez, interessava a totalidade dos terrenos, haja vista a

*existência de projeto, já aprovado pela prefeitura, para construção de um **shopping center**, o que beneficiaria tanto a fundação como a universidade, em que pese tal atividade de especulação imobiliária ser incompatível com as finalidades das instituições.*

7.16. O imóvel em referência foi leiloado pela massa falida do Frigorífico Casarin e foi arrematado pela FSB pelo valor de R$ 700.000,00, cujo pagamento, em parte, foi suportado com recursos públicos, que foram repassados pela UFPel para a FSB para apoio aos projetos educacionais Pista e Unipampa (peça 179, p. 7, item 50). A transmissão da propriedade ocorreu em 9/3/2006, conforme matrícula 65.383 do Cartório de Registro de Imóveis de Pelotas – 1ª Zona. Posteriormente, esse terreno foi dividido em três matrículas: 65.974, 65.975 e 65.976 (peça 179, p. 2, itens 8 e 12).

*7.17. Após a aquisição, a área foi desmembrada sucessivas vezes, dando origem a diferentes matrículas imobiliárias. A maior parte foi doada à UFPel; parte foi vendida para incorporação imobiliária e construção de conjuntos residenciais; parte doada à prefeitura para obras de urbanização; parte foi destinada à construção do **shopping center**; e parte permaneceu na propriedade da fundação. Cumpre esclarecer que a construção do **shopping center** seria realizada em parte de terrenos de matrículas 67.677 e 67.679. O terreno de matrícula 67.679 permaneceu como propriedade da FSB (35,44%) e da UFPel (64,56%) e decorreu de doação de parte do terreno de matrícula 65.975.*

*7.18. Considerando o inadimplemento das empresas parceiras na construção desse centro comercial, a FSB ingressou, em 2011, com ação judicial, pedindo a rescisão do contrato de compra e venda e a desconstituição das escrituras e respectivos registros. Antes do deslinde do processo, a UFPel mostrou-se interessada pela área onde seria construído o **shopping center**.*

7.19. Para dar andamento à aquisição da área inicialmente destinada ao centro comercial (parte dos terrenos de matrículas 67.677 e 67.679), a UFPel contratou empresa, que avaliou, na data de 13/10/2011, a área de interesse no valor de R$ 14 milhões. Importante lembrar que essa avaliação se refere à fração do imóvel adquirido, em dezembro/2005, pelo valor de R$ 700 mil, cujo pagamento, em parte, foi suportado com recursos públicos, que foram repassados pela UFPel para a FSB.

*7.20. Em 15/3/2012, a FSB e as empresas parceiras na construção do **shopping center** acordaram que os terrenos retornariam para a propriedade da fundação de apoio e às empresas receberiam restituição do valor pago pela compra do imóvel mais uma indenização de R$ 2 milhões para cada uma. Em seguida, a UFPel firmou contrato de aquisição dessa área com a FSB, no valor de R$ 12,2 milhões, transferindo, de imediato, parcela no valor R$ 7,48 milhões, repassados pelo MEC à universidade. Como esses recursos em caixa, a FSB honrou o acordo e pagou R$ 2 milhões à cada uma das empresas, quais sejam Ruluvi Participações Ltda. e Montebelluna Participações Ltda.*

7.21. Ao tomar conhecimento de que a UFPel comprou imóveis de sua própria fundação de apoio, o MEC, de imediato, solicitou o desfazimento do negócio. Todavia, a devolução dos valores se deu apenas parcialmente, no montante de R$ 2,8 milhões, uma vez que R$ 4 milhões foram repassados às empresas acima e R$ 681.000,00 foram utilizados pela FSB para pagamento de despesas diversas. Atualmente, a titularidade dos terrenos de matrículas 67.677 e 67.679 está em nome da UFPel.

7.22. De início, registre-se que, para a aquisição da área na região portuária de Pelotas/RS em parceira com a UFPel, a FSB utilizou indevidamente parte dos valores transferidos pela universidade para a execução de dois projetos educacionais específicos, conforme aponta o Relator do Acórdão 1.292/2018-TCU-Plenário. Logo, é incontroversa a origem pública desses recursos (peça 66, p 3, item 21).

7.23. Relativamente a essa transação imobiliária, o Relator do acórdão recorrido concluiu o que se segue (peça 66, p. 4, item 37-39).

37. Ao fim e ao cabo, temos, na prática, a seguinte situação que se formou: a universidade financiou a aquisição do terreno, procedida pela fundação de forma irregular, pois efetivada com a garantia de recursos públicos, pelo valor de R$ 700.000,00. Anos depois, a própria universidade, operando contra si, em benefício da FSB, avaliou os terrenos em mais de R$ 14 milhões – valorização de vinte vezes o original investido – e resolveu adquiri-los da fundação mediante contrato no valor de R$ 12.258.754,97, em flagrante atentado contra a moralidade pública.

38. Acrescente-se ainda que parte significativa da suposta valorização que os imóveis tiveram derivaram justamente dos investimentos feitos na área pela própria universidade e pela atração de um grande contingente de pessoas que passaram a frequentar e a habitar a região, tais como alunos, professores e funcionários.

39. Dessa forma, há que se condenar toda a natureza abjeta do negócio, desde a sua concepção, tendo em vista o ilícito emprego de recursos públicos para fins privados, até o seu desfecho anos depois, quando a FSB intentou lucrar às expensas de verba destinada pelo MEC, em prejuízo da universidade e dos cofres públicos.

7.24. Conforme consta do acórdão recorrido, as alegações de defesa apresentadas pelo recorrente, ex-reitor da UFPel, são incapazes de elidir as irregularidades narradas nos autos, nas quais teve participação preponderante. O Relator desse julgado destaca que '..., não há dúvidas de que, à época dos fatos, houve um desvio de recursos públicos' e, ainda, que consta dos autos informação de que o recorrente ordenou o pagamento da aquisição junto à FSB (peça 66, p. 8, item 66).

7.25. Sendo assim, mediante o Acórdão 1.292/2018-TCU-Plenário, as contas do recorrente foram julgadas irregulares com imputação de débito e multa (peça 65).

7.26. Em face do Acórdão 1.292/2018-TCU-Plenário, o recurso de reconsideração interposto pelo ex-reitor foi improvido pelo Acórdão 1.409/2021-TCU-Plenário, mantendo a responsabilidade do recorrente pela não devolução da totalidade do valor pago pela UFPel à FSB na aquisição dos terrenos de matrículas 67.677 e 67.679.

*7.27. Para o Tribunal as condutas irregulares do ex-reitor foram devidamente caracterizadas, conforme a seguir: i) solicitação de recursos ao MEC sem esclarecer que a aquisição dos terrenos seria feita junto à fundação de apoio da universidade, que já havia comprado a área com recursos públicos; ii) participação em toda a operação imobiliária, que teve início em 2005; iii) ciência de que a construção de **shopping center** não constituía finalidade institucional da fundação de apoio; iv) ciência da existência de litígio entre a FSB e as empresas parceiras acerca da rescisão do contrato de compra e venda e a desconstituição das escrituras e respectivos registros dos referidos terrenos.*

7.28. O recorrente alega que suas contas foram julgadas irregulares porque o negócio de compra e venda dos imóveis foi realizado durante sua gestão, contudo, esses imóveis entraram no patrimônio da UFPel mediante doação, a qual foi decorrente da extinção da FSB. Além disso, sustenta que a compra da área, após advertência em contrário pelo MEC, também fundamentou o julgamento das contas.

7.29. Para o Relator do Acórdão 1.409/2021-TCU-Plenário, mediante o qual o TCU negou provimento ao recurso de reconsideração interposto pelo recorrente, concluiu que para a quitação do empréstimo contraído para a compra do terreno da massa falida do Frigorífico Casarin foram utilizados recursos transferidos pela UFPel para apoio a projetos educacionais, sendo assim, não faz sentido novo dispêndio de recursos federais. Em seguida, o Relator destaca que 'A aquisição onerosa ocorrida em 2012 foi, a meu ver, equivocada, pois o instrumento correto deveria ser a doação ou outro semelhante' (peça 179, p. 7, item 50).

7.30. Como se vê, o Tribunal entende que é inaceitável a aquisição desses terrenos por meio de contrato de compra e venda, com recursos federais transferidos para a FSB para suportar projetos educacionais específicos. Dessa forma, a alegação de que sua condenação se baseou em falsa premissa de que a aquisição desses imóveis se deu por doação não socorre o recorrente.

7.31. Com relação à advertência do MEC, cabe registrar que ocorreu após a aquisição dos terrenos. Conforme consta dos autos, que apesar de o MEC saber a negociação para aquisição dos terrenos desde o início, somente após o pagamento e a lavratura da escritura de compra e venda, em 15/3/2012, tomou conhecimento de que a UFPel estava adquirindo os imóveis de sua fundação de apoio, motivo pelo qual, de imediato, em 27/3/2012, recomendou ao ex-reitor, ora recorrente, que desfizesse o negócio e solicitasse à FSB a restituição dos valores aos cofres da universidade. Cabe acrescentar que o referido pagamento foi realizado sem ter sido submetido à deliberação do Conselho Diretor da UFPel (peça 66, p. 5-6, itens 46 e 66). À visto disso, tem-se que o recorrente carece de razão quando afirma que a aquisição se deu após a advertência do MEC.

7.32. Até o final de sua gestão, em dezembro/2012, o recorrente poderia ter adotado providências para anular a escritura de compra e venda, lavrada em 15/3/2012, tendo em vista a recomendação do MEC de desfazimento do negócio, em 27/3/2012. Registre-se que não constam dos autos elementos que comprovem qualquer medida nesse sentido ou com vistas a impedir o registro da escritura. O fato de a escritura ter sido registrada somente em 2014 não afasta a responsabilidade do recorrente, pois é inconteste que o pagamento relativo à aquisição dos terrenos ocorreu durante a gestão do recorrente.

7.33. A partir dos elementos constantes dos autos, não se pode negar que aquisição dos terrenos de matrículas 67.677 e 67.679 foi irregular. Nessa hipótese, a responsabilidade recai naquele que deu causa à irregularidade, ou seja, a responsabilidade é do gestor ou responsável que tomou as decisões e realizou os atos que resultaram na aquisição irregular, por exemplo, a autorização ou realização de pagamento.

7.34. O registro da escritura em cartório formaliza a transferência da propriedade, não necessariamente transfere a responsabilidade para quem realizou esse ato, especialmente se a irregularidade já estava configurada anteriormente. O registro de escritura não é um ato que, por si só, configura

irregularidade. Assim, quem registrou a escritura em cartório não é automaticamente responsabilizado, a menos que tenha agido com má-fé ou contribuído diretamente para a irregularidade.

7.35. Por fim, a forma como os terrenos de matrículas 67.677 e 67.679 integraram o patrimônio da UFPel, se mediante contrato de compro e venda ou por doação, bem como eventual comportamento contraditório desta, não são motivos suficientes para alterar o acórdão recorrido, tendo em vista que a condenação do recorrente tem como fundamento a compra, no ano de 2012, de parcela remanescente de imóvel, quando recursos públicos já haviam sido utilizados sete anos antes para compra da mesma área, ou seja, não pode a Administração Pública pagar duas vezes a mesma coisa.

7.36. Diante do exposto, entende-se que as alegações recursais apresentadas devem ser rejeitadas.

CONCLUSÃO

8. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) não ocorreu a prescrição quinquenal das pretensões punitiva e ressarcitória;

b) não foram atendidos os requisitos para a excepcional concessão do efeito suspensivo ao recurso de revisão;

c) restou demonstrado que o recorrente foi responsável pela compra dos terrenos de matrículas 67.677 e 67.679, tendo em vista que suas condutas resultaram na aquisição, além do fato de que esses imóveis foram pagos duas vezes com recursos públicos destinados à UFPel para suportar projetos educacionais específicos;

d) o fato de a escritura ter sido registrada pela gestão subsequente não afasta a responsabilidade do recorrente.

8.1. Sendo assim, a proposta será pela negativa de provimento ao recurso interposto.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

9. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do recurso de revisão interposto por Antônio César Gonçalves Borges contra o Acórdão 1.292/2018-TCU-Plenário, retificado pelos Acórdãos 2.563/2018-TCU-Plenário, 981/2024/TCU-Plenário e 2.343/2025-TCU-Plenário, e mantido pelos Acórdãos 1.409/2021-TCU-Plenário, 2.151/2021-TCU-Plenário, 2.203/2024-TCU-Plenário, 288/2025-TCU-Plenário, propondo-se, com fundamento no art. 35 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 288 do Regimento Interno-TCU:

a) conhecer do recurso para, no mérito, negar-lhe provimento; e

b) comunicar a deliberação que vier a ser proferida por esta Corte ao recorrente, ao Ministério da Educação, à Secretaria de Patrimônio da União do Ministério da Economia, à Procuradoria da República no Estado do Rio Grande do Sul e aos demais interessados, com informação de que o inteiro teor deste acórdão, do relatório e voto que o fundamentam estão disponíveis no endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos."

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de recurso de revisão em tomada de contas especial, interposto por Antônio César Gonçalves Borges, contra o Acórdão 1.292/2018-Plenário (relator: Ministro Vital do Rêgo), que, entre outras medidas, julgou irregulares suas contas e condenou-o solidariamente ao recolhimento do débito especificado, em razão do repasse de recursos públicos para transação imobiliária entre a Universidade Federal de Pelotas (UFPel) e sua fundação de apoio, Fundação Simon Bolívar (FSB).

2. O referido acórdão foi objeto de vários recursos, tendo sido retificado materialmente pelos Acórdãos 2.563/2018-Plenário, relatado pelo Ministro Vital do Rêgo, 981/2024-Plenário, sob minha relatoria, e 2.343/2025-Plenário, relatado pelo Ministro Bruno Dantas.

3. Conforme apurado nos autos, em 2005, a FSB adquiriu área pertencente à massa falida do Frigorífico Casarin S.A. pelo valor de R$ 700.000,00. Para viabilizar a operação, contraiu empréstimo junto a instituição financeira privada, dando como garantia recursos que lhe haviam sido transferidos pela UFPel no âmbito de contratos de repasse vinculados a projetos educacionais, tendo parcela desses recursos públicos sido posteriormente utilizada para saldar prestações do referido empréstimo.

4. Ainda segundo os autos, o interesse inicial da universidade abrangia apenas parte desse imóvel, onde pretendia instalar sua reitoria e algumas unidades acadêmicas. A FSB, por sua vez, pretendia adquirir a totalidade dos terrenos, haja vista a existência de projeto já aprovado pela prefeitura para a construção de um *shopping center* no local, o que teria o potencial de beneficiar tanto a fundação como a universidade, em que pese tal atividade de especulação imobiliária ser incompatível com as finalidades das instituições.

5. Após a aquisição inicial, o imóvel foi sucessivamente desmembrado. Parte da área foi doada à UFPel, parte foi destinada a obras de urbanização ou alienada para incorporação imobiliária, parte permaneceu vinculada à FSB e outra parcela foi destinada ao projeto de construção do *shopping center*.

6. Para a edificação do centro comercial, a FSB celebrou contrato particular mediante permuta de propriedade com diferentes construtoras até que, ao final, remanesceram apenas as empresas Ruluvi Participações Ltda. (Ruluvi) e Montebelluna Participações Ltda. (Montebelluna), que seriam as executoras do *shopping center*, uma vez que as antecessoras não tiveram interesse em dar andamento às negociações. Por meio dessa avença, a FSB vendeu às referidas empresas a propriedade plena do imóvel, em troca de participação no empreendimento a ser construído e de pagamento adicional de R$ 1.750.000,00, dos quais foi efetivamente quitado o montante de R$ 725.000,00.

7. Frustrado o empreendimento comercial, a FSB ajuizou ação em 2011, buscando a rescisão do contrato e a desconstituição das escrituras e registros. No curso desse contexto, a UFPel manifestou interesse em adquirir a área, agora considerada estratégica para a expansão de suas instalações acadêmicas, especialmente no âmbito do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais Brasileiras (Reuni).

8. Para subsidiar a aquisição, a universidade contratou uma empresa que avaliou os imóveis, em 13/10/2011, em R$ 14 milhões, embora se tratasse de fração de área originalmente adquirida pela FSB, em 2005, pelo valor de R$ 700.000,00, com emprego de recursos públicos vinculados à própria UFPel.

9. Iniciou-se, então, negociação da universidade junto à FSB para a compra do terreno, o que dependia da procedência da ação judicial ou da concordância das empresas Ruluvi e Montebelluna, então coproprietárias. Em 15/3/2012, a FSB renunciou à ação judicial que movia contra as duas empresas a fim de retomar a propriedade integral do terreno.

10. No acordo, ficou acertado que os terrenos retornariam para a propriedade da fundação de apoio, sendo devida às empresas a restituição do valor pago em 4/6/2009, pela compra do imóvel, mais uma indenização de R$ 2 milhões para cada uma, a título de ressarcimento pelas despesas que tiveram.

11. Em seguida, a UFPel firmou contrato de aquisição dos terrenos com a FSB, no valor de R$ 12,2 milhões, com recursos repassados pelo MEC. Com a primeira parcela recebida de R$ 7,4 milhões, a FSB honrou o já mencionado acordo com suas sócias.

12. Ao tomar conhecimento de que o crédito descentralizado havia sido utilizado para a compra de imóveis da própria fundação de apoio da universidade, o MEC solicitou o desfazimento do negócio e a restituição dos valores aos cofres da UFPel. A devolução, contudo, ocorreu apenas parcialmente, no montante de R$ 2.800.000,00, remanescendo saldo não restituído de R$ 4.681.000,00.

13. Configurado prejuízo aos cofres públicos, os responsáveis foram citados em solidariedade, tendo o Tribunal, por meio do Acórdão 1.292/2018-Plenário, julgado irregulares as contas, imputado débito e aplicado sanções, inclusive ao ora recorrente, então reitor da UFPel.

14. Em seguida à retificação do acórdão condenatório pelo Acórdão 2.563/2018-Plenário, o Tribunal, mediante o Acórdão 1.409/2021-Plenário, negou provimento aos recursos de reconsideração interpostos pelo ex-reitor e pelas empresas Ruluvi e Montebelluna. Contra esse último acórdão foram opostos embargos de declaração pelos responsáveis, os quais foram rejeitados pelo Acórdão 2.151/2021-Plenário.

15. Inconformadas, Ruluvi e Montebelluna Participações Ltda. interpuseram recurso de revisão e razões recursais adicionais, os quais foram parcialmente providos pelo Acórdão 981/2024-Plenário, com redução do débito.

16. Na presente fase processual, o ex-reitor Antônio César Gonçalves Borges interpôs recurso de revisão, no qual alega, em suma, que: i) o julgamento foi baseado em premissas fáticas equivocadas devido à ausência de certidões atualizadas das matrículas dos imóveis (67.677 e 67.679); ii) ele não concretizou a aquisição dos imóveis tendo em vista que o registro da escritura pública de compra e venda 23/42.318, essencial para a transferência de propriedade, só foi realizado em 2014, sob a gestão subsequente; iii) embora tenha assinado a escritura em 2012, ele não registrou o documento, o que significa que a transferência de propriedade não foi efetivada durante sua gestão, não podendo ser responsabilizado pelos atos de outro gestor.

17. Requer, assim, a concessão de efeito suspensivo, a revisão do julgamento para afastar sua responsabilidade pela aquisição dos imóveis e, em consequência, o afastamento das condenações que lhe foram impostas.

18. Em sua análise, a Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), em pareceres uniformes, concluiu que não foram atendidos os requisitos para a excepcional concessão do efeito suspensivo ao recurso de revisão. Quanto ao mérito, entendeu que as razões recursais não possuem aptidão para alterar o

acórdão recorrido, pois o fato de a escritura ter sido registrada por gestão subsequente não afasta a responsabilidade do recorrente pelo pagamento irregular realizado durante sua gestão. O Ministério Público junto ao TCU manifestou anuência à proposta da unidade técnica, no sentido de conhecer do recurso de revisão e, no mérito, negar-lhe provimento (peça 427).

19. Preliminarmente, ratifico o despacho constante da peça 401, que conheceu do recurso de revisão (peça 387), por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 32, inciso III, e 35, incisos II e III, da Lei 8.443/1992.

20. Conforme demonstrado pela AudRecursos, não transcorreu prazo superior a cinco anos entre o termo inicial considerado e os atos interruptivos identificados, tampouco se verificou paralisação processual apta a caracterizar prescrição intercorrente. Assim, não há que se falar em prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória desta Corte de Contas.

21. Quanto ao pedido de efeito suspensivo, o recurso de revisão não possui, como regra, tal efeito e a sua concessão excepcional depende da demonstração de plausibilidade jurídica do pedido, perigo da demora e risco de grave lesão ao erário ou ao interesse público. No caso, as alegações apresentadas dizem respeito, essencialmente, ao mérito do recurso e a possíveis repercussões patrimoniais na esfera subjetiva do recorrente, elementos insuficientes para justificar a suspensão dos efeitos da deliberação recorrida.

22. No mérito, acompanho o parecer da AudRecursos, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo de tecer as considerações que se seguem.

23. De início, é necessário delimitar adequadamente o alcance do presente recurso. O recurso de revisão possui natureza excepcional e não se presta à rediscussão ampla do mérito já apreciado por esta Corte. Cabe ao recorrente demonstrar que os novos documentos ou argumentos apresentados são capazes de infirmar a razão determinante da condenação, o que não se verifica no caso concreto.

24. Ainda que se admita que as certidões atualizadas das matrículas 67.677 e 67.679 esclareçam que o registro da escritura pública de compra e venda ocorreu em 2014, sob gestão posterior, tal circunstância não atinge o fundamento central do julgamento recorrido. O débito imputado ao recorrente não decorreu do ato cartorial de registro da escritura, mas do pagamento indevido realizado pela UFPel à FSB, em 2012, durante sua gestão.

25. A tese recursal parte de premissa correta no plano do direito civil, mas insuficiente para afastar a responsabilidade apurada nestes autos. É certo que, nos termos da legislação civil, a transferência da propriedade imobiliária entre vivos depende do registro do título translativo no cartório competente. Todavia, essa constatação não resolve a controvérsia submetida ao TCU, cujo objeto é a apuração de dano ao erário decorrente de dispêndio irregular de recursos públicos.

26. A consumação dominial do negócio jurídico não se confunde com a consumação orçamentário-financeira da despesa pública. Para fins de responsabilização perante esta Corte, o ponto decisivo foi que, em 2012, sob a gestão do recorrente, houve transferência de R$ 7.481.000,00 à FSB, com recursos públicos descentralizados pelo MEC, em operação considerada indevida, antieconômica e incompatível com a regular aplicação dos recursos federais. A devolução parcial de R$ 2.800.000,00 não recompôs integralmente o erário, tendo remanescido saldo de R$ 4.681.000,00, valor que fundamentou a condenação.

27. O ponto central da condenação, portanto, não foi a aquisição da titularidade registral dos imóveis pela UFPel, mas a transferência indevida de recursos públicos à fundação de apoio, em operação imobiliária injustificada. Conforme já assentado nos julgamentos anteriores, a Administração Pública não poderia pagar novamente por bem cuja aquisição originária já havia sido viabilizada com recursos públicos vinculados à própria universidade.

28. Segundo o ofício de citação (peça 19), o débito imputado ao ex-reitor foi decorrente de (grifos acrescidos):

"*a)* ***transferência e apropriação indevida dos recursos repassados à Fundação Simon Bolívar*** *envolvendo a transação imobiliária injustificada e contrária ao parecer jurídico,* ***e não devolução****, em afronta ao determinado pelo Secretário Executivo do MEC (Dívida 1).*

b) ***recebimento e apropriação dos recursos públicos a título de suposta indenização pela rescisão de contrato*** *firmado com a Fundação Simon Bolívar para construção de shopping center nos terrenos de matrícula 65.677 e 65.679,* ***sendo a origem do pagamento pública e repassada pela UFPel à FSB, não estando comprovada sua necessidade e sua regularidade****, visto que estavam sendo discutidas responsabilidades contratuais mútuas entre a empresa e a Fundação (Dívidas 2 e 3).*"

29. A defesa procura deslocar a controvérsia para o plano do direito civil, sustentando que a propriedade somente se transferiu em 2014, com o registro da escritura. Ocorre que a presente tomada de contas

especial não tem por objeto principal definir o momento de aquisição dominial dos imóveis, mas apurar quem deu causa ao desembolso irregular de recursos públicos e à subsequente não recomposição integral do erário.

30. A responsabilidade dos gestores perante o TCU é subjetiva e exige demonstração de ato irregular, conduta, nexo de causalidade e culpabilidade para concretização do dano, aferidos no momento do ato lesivo, conforme jurisprudência desta Corte, a exemplo do Acórdão 2.781/2016-Plenário. No caso concreto, esses elementos não foram extraídos da mera ocupação do cargo de reitor nem de presunção derivada do registro imobiliário. Foram identificados a partir de atos concretos praticados pelo recorrente durante sua gestão.

31. Entre esses atos, destacam-se a condução da operação de aquisição dos imóveis, a assinatura da escritura pública, a viabilização do pagamento de recursos públicos à FSB, a ciência de que a fundação já havia adquirido anteriormente a área com recursos vinculados à UFPel, a ciência do litígio envolvendo a FSB e as empresas privadas parceiras e a ausência de medidas efetivas para assegurar a restituição integral dos valores pagos.

32. A AudRecursos também registrou que o recorrente solicitou recursos ao MEC sem esclarecer que a aquisição seria realizada junto à fundação de apoio da própria universidade, entidade que já havia adquirido a área com recursos públicos. Esse aspecto é relevante para a aferição da culpabilidade, pois o conhecimento da estrutura da operação impunha ao gestor especial dever de cautela.

33. Não se tratava de aquisição ordinária de imóvel pela universidade. A operação envolvia fundação de apoio, recursos públicos anteriormente empregados na aquisição da área, litígio judicial com empresas privadas, pagamento de indenizações associadas a empreendimento comercial frustrado e projeto de *shopping center* estranho às finalidades institucionais da universidade e da fundação. Esse conjunto de circunstâncias exigia prudência reforçada do gestor público.

34. A alegação de que o recorrente teria "sustado" a aquisição ao não levar a escritura a registro não é suficiente para afastar sua responsabilidade. A simples ausência de registro da escritura durante sua gestão **não equivale ao desfazimento eficaz do negócio**. Para que se pudesse cogitar do afastamento do débito, seria necessário demonstrar a adoção de providências formais, tempestivas e efetivas para anular a escritura, reverter a operação e assegurar a restituição integral dos valores pagos.

35. Nada disso ocorreu. A orientação do MEC para desfazimento do negócio sobreveio após a lavratura da escritura e após o pagamento à FSB. A partir desse momento, cabia ao gestor adotar medidas aptas a recompor integralmente o erário. A devolução parcial dos valores, contudo, foi insuficiente para afastar o prejuízo, permanecendo saldo não restituído de R$ 4.681.000,00.

36. O fato de a escritura não ter sido registrada durante a gestão do recorrente não impediu a consumação financeira da irregularidade. Os recursos já haviam sido transferidos à FSB, parte deles foi destinada ao pagamento das empresas privadas envolvidas no empreendimento frustrado e o saldo não retornou aos cofres da universidade.

37. Tampouco se pode acolher a tese de que o registro posterior da escritura, realizado em 2014 por gestão subsequente, teria rompido o nexo causal entre a conduta do recorrente e o dano apurado. Para que houvesse ruptura do nexo causal, seria necessário que o ato posterior constituísse causa exclusiva e suficiente do prejuízo, o que não é o caso.

38. O prejuízo já estava configurado antes do registro imobiliário, com o pagamento indevido e a não restituição integral dos valores. O registro posterior pode, quando muito, constituir fato autônomo, eventualmente sujeito a exame próprio quanto à conduta de quem o praticou, mas não apaga nem substitui a conduta anterior daquele que deu causa à despesa irregular.

39. Também não procede o argumento de que, ao registrar posteriormente a escritura, a UFPel teria convalidado a operação e, por isso, não poderia ser ressarcida sem incorrer em enriquecimento sem causa. A permanência dos imóveis no patrimônio da universidade não legitima o pagamento irregular nem afasta o dever de recomposição do erário.

40. O ressarcimento determinado por esta Corte não decorre da ausência de ingresso físico ou dominial do imóvel no patrimônio da UFPel. Decorre da constatação de que recursos públicos foram indevidamente transferidos à fundação de apoio, em operação sem causa pública legítima, antieconômica e estruturada sobre bem cuja aquisição anterior já havia sido viabilizada com recursos públicos.

41. Tampouco prospera a invocação do art. 884 do Código Civil. O direcionamento do ressarcimento à UFPel, definido pelo Acórdão 2.563/2018-Plenário, decorre da titularidade do dano, pois os recursos federais descentralizados pelo MEC saíram do erário da universidade. O recolhimento ao ente lesado é consequência lógica da reposição do *status quo* financeiro, não se confundindo com vantagem indevida. A causa jurídica do

ressarcimento é o ato lesivo praticado em 2012, pressuposto que afasta a incidência do enriquecimento sem causa, instituto que pressupõe, justamente, a ausência de causa jurídica para o acréscimo patrimonial.

42. O recorrente sustenta que, ao não registrar a escritura, teria deixado a administração subsequente em condições de adotar solução diversa, como doação, anulação da escritura ou transferência decorrente da extinção da FSB. Ainda que essa alegação fosse admitida em tese, ela não afasta a responsabilidade pelo pagamento já realizado nem pela ausência de recomposição integral do erário.

43. As eventuais opções processuais adotadas pela UFPel no juízo de extinção da FSB, inclusive quanto à não habilitação de créditos, não vinculam o juízo desta Corte de Contas, cuja competência fiscalizatória é autônoma e exercida em interesse do erário federal, nos termos do art. 71, inciso II, da Constituição Federal. A independência das instâncias administrativa e judicial impede que omissões da entidade lesada sirvam de causa exoneratória da responsabilidade já apurada nestes autos.

44. Também não procede a afirmação de que os acórdãos anteriores teriam se apoiado em falsa premissa quanto à forma de ingresso dos imóveis no patrimônio da UFPel. Ainda que tenha havido referências, ao longo da tramitação, à doação ou à extinção da FSB como possíveis formas de transferência patrimonial, o fundamento essencial da condenação sempre foi o pagamento indevido, antieconômico e injustificado realizado pela UFPel à sua fundação de apoio.

45. O voto condutor do Acórdão 1.318/2016-Plenário, que determinou a conversão dos autos em tomada de contas especial, já havia registrado que o objeto da apuração não era, propriamente, a titularidade dos imóveis pela UFPel, mas sim o pagamento desmesurado e desnecessário promovido pela universidade à FSB, mesmo diante da existência de processo judicial para reaver os terrenos, considerando que as empresas privadas não haviam adimplido com suas obrigações contratuais.

46. Da mesma forma, os julgamentos posteriores, Acórdão 1.292/2018-Plenário, que condenou os responsáveis ao débito, e o Acórdão 1.409/2021-Plenário, que negou provimento ao recurso de reconsideração, mantiveram como eixo da responsabilização a impossibilidade de o poder público pagar duas vezes pelo mesmo bem, sobretudo quando a aquisição originária da área já havia contado com recursos públicos vinculados à universidade.

47. Assim, eventual correção ou esclarecimento quanto ao registro dos imóveis não altera a conclusão de que a operação foi lesiva ao erário. O dano não decorreu da inexistência de propriedade em favor da UFPel, mas do uso irregular de recursos públicos para financiar operação que beneficiou a FSB e permitiu o pagamento de obrigações relacionadas a negócio privado anterior.

48. Em síntese, os elementos constantes dos autos demonstram que:

a) a operação imobiliária foi estruturada e formalizada durante a gestão do recorrente, com pagamento de R$ 7.481.000,00 à FSB;

b) a determinação ministerial de desfazimento do negócio sobreveio ao pagamento, sem que tenham sido adotadas medidas eficazes para a recomposição integral do erário;

c) remanesceu saldo não restituído de R$ 4.681.000,00, que constitui o débito;

d) o registro imobiliário de 2014, realizado por gestão posterior, não é o fato gerador do dano e não rompe o nexo causal entre a conduta do recorrente e o prejuízo;

e) a mera ausência de registro durante sua gestão não configura desfazimento eficaz do negócio; e

f) a permanência dos imóveis no patrimônio da UFPel não convalida a despesa nem afasta o dever de recomposição.

49. Os documentos apresentados, portanto, não infirmam a premissa central do julgamento. Ao contrário, apenas confirmam que o registro imobiliário ocorreu posteriormente, circunstância que não constituiu o fundamento determinante do débito.

50. Diante desse quadro, não há como acolher a pretensão revisional uma vez que os documentos apresentados pelo recorrente não possuem aptidão para modificar o juízo de responsabilidade firmado por esta Corte.

51. Por conseguinte, deve ser rejeitada a alegação de que os acórdãos recorridos se fundaram em premissas fáticas equivocadas capazes de afastar a responsabilidade do ex-reitor.

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 25 de agosto de 2026.

JORGE OLIVEIRA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2255/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 016.617/2016-9.
1.1. Apenso: 016.319/2012-5
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Recurso de Revisão (em Tomada de Contas Especial)
3. Recorrente: Antônio César Gonçalves Borges (113.076.840-68)
3.1. Outros Responsáveis: Fundação Simon Bolívar (01.523.915/0001-44); Geraldo Rodrigues da Fonseca (196.132.700-78); Laura Beatriz Sarmento da Fonseca (035.873.620-09); Mariana Holman Rodrigues da Fonseca (015.511.810-29); Maurício Pinto da Silva (920.239.240-49); Montebelluna Participações Ltda. (04.961.622/0001-37); Ruluvi Participações Ltda. (04.943.736/0001-54)
4. Unidades: Ministério da Educação; Universidade Federal de Pelotas
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Vital do Rêgo
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos)
8. Representação legal: Eduardo Pinto de Almeida (OAB/RS 60.542), Alice Pereira Sinnott (OAB/RS 91.286), e outros, representando Antônio César Gonçalves Borges; Guilherme Gonçalves Martin (OAB/DF 42.989), Isabella Ribeiro Goncalves (OAB/DF 65.024), Elísio de Azevedo Freitas (OAB/DF 18.596), Hosana de Lima Sousa (OAB/DF 73.551) e outros, representando Ruluvi Participações Ltda.; Laura Beatriz Sarmento da Fonseca e Mariana Holman Rodrigues da Fonseca, representando Geraldo Rodrigues da Fonseca; Cristiano Lages Baioco (OAB/RS 45.663), representando Maurício Pinto da Silva; Elísio de Azevedo Freitas (OAB/DF 18.596), representando Montebelluna Participações Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recurso de revisão, interposto por Antônio César Gonçalves Borges, contra o Acórdão 1.292/2018-Plenário, retificado materialmente pelos Acórdãos 2.563/2018, 981/2024 e 2.343/2025, todos do Plenário, que, entre outras medidas, julgou irregulares suas contas e condenou-o solidariamente ao recolhimento do débito especificado, em razão do repasse de recursos públicos para transação imobiliária entre a Universidade Federal de Pelotas (UFPel) e sua fundação de apoio, Fundação Simon Bolívar (FSB),

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

9.1. conhecer do recurso de revisão para, no mérito, negar-lhe provimento; e

9.2. comunicar esta deliberação ao recorrente, à Universidade Federal de Pelotas e ao Ministério Público Federal no Estado do Rio Grande do Sul.

10. Ata n° 32/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 25/8/2026 – Extraordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2255-32/26-P.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Bruno Dantas, Jorge Oliveira (Relator), Antonio Anastasia e Odair Cunha.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.
13.4. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE I – Plenário
TC 015.194/2026-4.
Natureza: Recurso (Solicitação).
Unidade Jurisdicionada: não há.
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO. PEDIDO DE HABILITAÇÃO COMO INTERESSADO E DE ACESSO A PROCESSO DE DENÚNCIA. INDEFERIMENTO PELO RELATOR. RECURSO COM FUNDAMENTO NA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DE RAZÃO LEGÍTIMA PARA INTERVIR NOS AUTOS. PROCESSO DE DENÚNCIA EM TRAMITAÇÃO AINDA NÃO APRECIADO NO MÉRITO. TRATAMENTO SIGILOSO. CONHECIMENTO. NÃO PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso interposto contra decisão proferida pelo Ministro Odair Cunha nos autos do TC 015.194/2026-4, que indeferiu pedido de habilitação do ora recorrente como interessado e de acesso ao TC 014.451/2026-3, processo de denúncia relacionado à Agência Nacional de Aviação Civil.

2. O processo ao qual o recorrente pretende ter acesso originou-se de denúncia por ele apresentada acerca de suposta aquisição de camisetas da Seleção Brasileira de Futebol para distribuição a título de brinde na referida Agência, com possíveis reflexos sobre a regularidade da despesa pública. Na solicitação inicial, o requerente sustentou que sua condição de denunciante lhe asseguraria legitimidade para acompanhar a instrução processual, requerendo sua habilitação como interessado e o acesso integral aos autos.

3. Ao apreciar o pedido, o relator originário, Ministro Odair Cunha, consignou que o TC 014.451/2026-3 estava aberto, com proposta da unidade especializada e aguardando manifestação de seu gabinete. Registrou, ainda, que o denunciante não adquire automaticamente a condição de parte processual, devendo demonstrar, de forma clara e objetiva, razão legítima para intervir nos autos, requisito que não teria sido atendido.

4. Diante da impossibilidade de habilitação como parte, o pedido de acesso foi examinado como solicitação de informação, nos termos do art. 94 da Resolução-TCU 259/2014. O relator considerou que as manifestações da unidade instrutora e do Ministério Público relacionadas a medida cautelar, análise de mérito e relatórios de fiscalização somente se tornam acessíveis depois da apreciação pelo relator ou pelo colegiado e da edição do correspondente ato decisório. Ressaltou, também, que os processos de denúncia recebem tratamento sigiloso até decisão definitiva e que, no caso, ainda não havia manifestação de mérito do Tribunal.

5. Com esses fundamentos, a decisão recorrida conheceu da solicitação, indeferiu a habilitação do requerente como interessado, indeferiu o pedido de acesso aos autos e facultou ao requerente, após a manifestação de mérito do Tribunal, o pleno acesso aos autos, ressalvadas as peças sigilosas que contenham a identificação do denunciante.

6. Cientificado da decisão em 3/8/2026, o requerente apresentou recurso em 5/8/2026, denominado “pedido de reconsideração”, com requerimento subsidiário para que fosse recebido como recurso administrativo e submetido ao colegiado competente.

7. Em síntese, o recorrente alega que:

a) embora a condição de denunciante não implique, automaticamente, o reconhecimento da qualidade de parte, seria suficiente para caracterizar razão legítima para o acompanhamento do processo;

b) o direito de acesso à informação não se confunde com a habilitação formal como interessado;

c) o sigilo aplicável aos processos de denúncia não poderia ser oposto de forma absoluta ao próprio denunciante;

d) a negativa integral de acesso deveria ser substituída pela disponibilização das peças não sigilosas, com a eventual supressão ou tarja nas informações protegidas;

e) o acesso seria necessário ao exercício do controle social e não acarretaria prejuízo concreto à instrução processual; e

f) a restrição deveria indicar, especificamente, as peças protegidas, o fundamento jurídico correspondente e a duração do impedimento de acesso.

8. Ao final, requer a reconsideração da decisão para que seja habilitado como interessado ou, ao menos, como comunicante autorizado a receber informações processuais. Pleiteia, ainda, o acesso integral aos autos ou, subsidiariamente, o acesso parcial às peças não sigilosas, o fornecimento de certidão circunstanciada de objeto e pé e o encaminhamento das comunicações ao endereço eletrônico indicado no recurso.

9. A Secretaria de Relações Institucionais, por intermédio da Ouvidoria, concluiu que o recurso atende aos requisitos de legitimidade e tempestividade. Informou que, nos termos do § 2º do art. 28 da Resolução-TCU 249/2012, compete ao Plenário apreciar recurso contra decisão denegatória de acesso proferida por Ministro do Tribunal.

É o relatório.

VOTO

Trata-se de recurso interposto contra decisão proferida pelo Ministro Odair Cunha, que indeferiu pedido de habilitação como interessado e de acesso ao TC 014.451/2026-3, formulado pelo ora recorrente com fundamento na Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI).

10. O TC 014.451/2026-3 examina denúncia acerca de suposta aquisição de camisetas da Seleção Brasileira de Futebol, por parte da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), para distribuição a título de brinde, com possíveis reflexos sobre a regularidade da despesa pública. Ainda em fase de apuração pela unidade especializada, a denúncia não conta, até o momento, com apreciação de mérito por esta Corte.

11. Na origem, o recorrente solicitou sua habilitação como parte interessada e acesso integral ao citado processo, do qual é denunciante, por meio da manifestação 394.481 da Ouvidoria deste Tribunal.

12. Em despacho, o relator indeferiu o pedido, ressaltando que o denunciante não adquire automaticamente a condição de parte processual e que a denúncia é de natureza sigilosa, nos termos do art. 236 do Regimento Interno do TCU (RITCU).

13. Insatisfeito com a decisão, o denunciante interpôs recurso, oportunidade em que justifica seu interesse em acessar o processo. Alega que a condição de denunciante caracterizaria razão legítima para o acompanhamento do feito e que a negativa integral de acesso ao próprio autor da denúncia seria excessiva e incompatível com os princípios da publicidade, da transparência e do controle social.

14. O recorrente sustenta que o sigilo processual não poderia ser oposto de forma absoluta ao denunciante e que, ainda que mantida a restrição sobre determinadas peças, seria cabível o acesso parcial mediante tarjas, o fornecimento de certidão circunstanciada de objeto e pé ou a celebração de termo de confidencialidade.

15. Após esse breve resumo dos fatos, passo a decidir.

16. Quanto à admissibilidade, o presente recurso merece ser conhecido, com fundamento no art. 15 da LAI e no art. 28 da Resolução-TCU 249/2012.

17. Quanto ao mérito, o recorrente não detém, por sua condição de denunciante, a qualidade de parte no processo. Sua habilitação como interessado depende do reconhecimento de razão legítima para intervir nos autos, nos termos do art. 144 do RITCU. Por essa razão, não lhe é permitido, em princípio, exercer as prerrogativas processuais previstas no art. 163 do Regimento, entre as quais se incluem o direito de solicitar vista e/ou cópia.

18. A jurisprudência desta Corte reconhece que a apresentação da denúncia não confere automaticamente ao denunciante a condição de parte, cuja habilitação como interessado depende da demonstração clara e objetiva de razão legítima para intervir nos autos.

19. A alegação de que o deferimento do acesso seria indispensável ao exercício do controle social não constitui justificativa válida para sua admissão no processo, sobretudo porque, uma vez autuada a denúncia, o Tribunal assume sua titularidade e conduz a apuração de ofício, sendo desnecessárias novas intervenções daquele que provocou a atuação desta Corte de Contas.

20. Cumpre ressaltar que a LAI, em seu art. 7º, inciso VII, alínea “b”, prevê que o direito de acesso à informação abrange o direito de obter informações referentes aos resultados de inspeções, auditorias e processos

de contas realizados pelos órgãos de controle interno e externo. No mesmo sentido, a Resolução-TCU 249/2012, em seu art. 4º, inciso VII, alínea "b", reproduz essa previsão, assegurando tal direito a qualquer interessado.

21. Ademais, os §§ 1º e 2º do art. 4º da Resolução-TCU 249/2012 asseguram a todo e qualquer cidadão o direito de acesso às informações e aos documentos produzidos ou custodiados por esta Corte classificados como públicos. As manifestações da unidade instrutora e do Ministério Público que envolvam medida cautelar, análise de mérito ou relatórios de fiscalização, contudo, somente são disponibilizadas após a apreciação do relator ou do colegiado, ficando o respectivo acesso assegurado com a edição do correspondente ato decisório.

22. Dessa forma, constata-se que, nos processos de controle externo, a regra geral para atender aos pedidos de informações, realizados com base no art. 7º da LAI, é que já tenha sido expedido o ato decisório correspondente, seja ele acórdão ou despacho do relator. Considerando que essa etapa processual ainda não foi concluída, e que o processo permanece sob tratamento sigiloso por não ter concluído a fase apuratória, entendo que o Tribunal deve manter a deliberação objeto do recurso.

23. Registro, por fim, que a decisão recorrida não obstou definitivamente o exercício do direito de acesso, tendo facultado ao requerente, após a manifestação de mérito do Tribunal, o acesso aos autos, ressalvadas as peças sigilosas que contenham a identificação do denunciante.

Ante o exposto, VOTO para que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 25 de agosto de 2026.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator

ACÓRDÃO Nº 2256/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.194/2026-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Recurso (Solicitação).
3. Solicitante: Identidade preservada (art. 55, *caput*, da Lei n. 8.443/1992).
4. Unidade Jurisdicionada: não há.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Odair Cunha.
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 em que se aprecia recurso administrativo interposto em desfavor de decisão proferida pelo Ministro Odair Cunha, que indeferiu pedido de habilitação como interessado e de acesso ao TC 014.451/2026-3, requerido pelo ora recorrente mediante a manifestação 394.481 da Ouvidoria deste Tribunal,

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

9.1. com fundamento no art. 15 da Lei 12.527/2011, c/c o art. 28 da Resolução-TCU 249/2012, conhecer do recurso para negar-lhe provimento;

9.2. dar ciência deste acórdão ao interessado.

10. Ata n° 32/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 25/8/2026 – Extraordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2256-32/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Bruno Dantas (Relator), Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Odair Cunha.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE IV – Plenário
TC 021.910/2024-3
Natureza: Tomada de Contas Especial
Unidades Jurisdicionadas: Departamento Regional do Sesi no Distrito Federal; Federação das Indústrias do Distrito Federal; Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal
Responsáveis: Albano Esteves de Abreu (352.059.621-00); Cláudio Rodrigues Tavares (417.455.741-15); Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal (00.366.849/0001-83); Jamal Jorge Bittar (194.413.711-49); Maria Gricélia Pinheiro de Melo (450.616.294-34)
Representação legal: Júlio Cesar Dias Marques Junior (39440/OAB-DF), André Luís Pinheiro Guimarães (33822/OAB-DF) e outros, representando Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal; Fernanda Leoni (330251/OAB-SP), representando Jamal Jorge Bittar; Daniel Fonseca Roller (17568/OAB-DF) e Camila de Araujo Silva (87270/OAB-DF), representando Albano Esteves de Abreu.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONTRATAÇÕES CELEBRADAS ENTRE O DEPARTAMENTO REGIONAL DO SESI NO DISTRITO FEDERAL (SESI/DF) E O INSTITUTO EUVALDO LODI DO DISTRITO FEDERAL (IEL/DF). AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS INTELECTUAIS E DE CONSULTORIA. PRESCRIÇÃO DAS PRETENSÕES PUNITIVA E RESSARCITÓRIA EM FAVOR DE DETERMINADOS RESPONSÁVEIS. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA RELATIVA ÀS AUDIÊNCIAS. DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA DO IEL/DF. REVELIA DE UM RESPONSÁVEL, COM IRREGULARIDADE DAS CONTAS, DÉBITO E MULTA. ACOLHIMENTO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DE UM RESPONSÁVEL. AUSÊNCIA DE DOLO OU ERRO GROSSEIRO. CONTAS REGULARES COM RESSALVA. CONTAS ILIQUIDÁVEIS EM RELAÇÃO A UM RESPONSÁVEL. DETERMINAÇÃO E CIÊNCIAS AO SESI/DF.

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 em Tomada de Contas Especial (peça 69):
"**INTRODUÇÃO**
Trata-se de tomada de contas especial instaurada em cumprimento ao Acórdão 1.830/2024 – Plenário (Rel. Min. Vital do Rêgo), adotado no TC 023.520/2018-3, processo que teve por objeto denúncia acerca de possíveis irregularidades ocorridas no âmbito do 'sistema indústria' no Distrito Federal, envolvendo o Departamento Regional do Serviço Social da Indústria (Sesi/DF), o Departamento Regional do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai/DF), o Instituto Euvaldo Lodi (IEL/DF) e a Federação das Indústrias local (Fibra).

2. Após regular instrução processual, a denúncia foi apreciada por intermédio da decisão supracitada, vazada nos termos adiante reproduzidos (destaque acrescido):
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de denúncia a respeito de possíveis irregularidades ocorridas nas entidades que compõem o Sistema Fibra – 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);

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

9.1. conhecer da presente denúncia para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. determinar à Segecex a instauração de tomada de contas especial, com fundamento no art. 47 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 252 do RI/TCU e art. 41 da Resolução 259/2014, para promover a citação solidária dos responsáveis pelo dano decorrente de ausência de comprovação de execução dos serviços contratados pelo Senai/DF junto ao IEL, por meio de contrato firmado em 18/12/2015 (Processo Senai/DF 10.506/2015, peça 120, p. 378-382), bem como para realizar a audiência dos responsáveis por irregularidades identificadas na contratação daquele ajuste;

9.3. determinar à Segecex a instauração de tomada de contas especial, com fundamento no art. 47 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 252 do RI/TCU e art. 41 da Resolução 259/2014, para promover a citação solidária dos responsáveis pelo dano decorrente de ausência de comprovação de execução dos serviços contratados pelo Sesi/DF junto ao IEL/DF, por meio de contratos firmados em 4/12/2017 (Processo Sesi/DF 14.919/2017, peça 110, p. 224-228); 5/12/2017 (Processo Sesi/DF 14.950/2017, peça 121, p. 1.290-1.293) e 12/12/2017 (Processo Sesi/DF 15.079/2017, peça 121, p. 1.524-1.527), bem como para realizar a audiência dos responsáveis por irregularidades identificadas na contratação daqueles ajustes;

9.4. determinar à Segecex a instauração de tomada de contas especial, com fundamento no art. 47 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 252 do RI/TCU e art. 41 da Resolução 259/2014, para promover a citação solidária dos responsáveis pelo dano decorrente de ausência de comprovação de execução dos serviços de gestão documental contratados pelo Sesi/DF junto ao IEL/DF, por meio de contratos firmados em 27/5/2013 (Processo Sesi/DF 5.863/2013, peça 112, p. 538-540) e 12/12/2017 (Processo Sesi/DF 15.035/2017, peça 121, p. 1.470-1.472), incluindo-se no rol de responsáveis a então superintendente do Senai/DF, Sra. Maria Gricélia Pinheiro de Melo, consoante motivação registrada no Voto, bem como para realizar a audiência dos responsáveis por irregularidades identificadas na contratação daqueles ajustes;

9.5. determinar à Segecex a instauração de tomada de contas especial, com fundamento no art. 47 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 252 do RI/TCU e art. 41 da Resolução 259/2014, para promover a citação solidária dos responsáveis pelo dano decorrente de ausência de comprovação de execução dos serviços de gestão documental contratados pelo Senai/DF junto ao IEL/DF, por meio de contrato firmado em 13/7/2015 e prorrogado em 2/6/2016 (Processo Senai/DF 3.670/2015, peça 120, p. 675-677 e p. 689-690), bem como para realizar a audiência dos responsáveis por irregularidades identificadas na contratação daquele ajuste;

9.6. determinar ao Sesi/DF, com base no art. 4º, incisos I e II, da Resolução TCU 315/2020, que:

9.6.1. regularize, no prazo de 30 (trinta) dias, a situação dos pagamentos irregulares realizados ao IEL/DF para guardar documentos em seu próprio imóvel, procedendo o cálculo dos valores pagos indevidamente e a suspensão de novos pagamentos irregulares;

9.6.2. calcule, no prazo de 30 (trinta) dias, junto ao IEL/DF o valor do prejuízo causado pelo Instituto à entidade em razão da ausência de execução integral dos planos de ação de 2018 até a data atual, caracterizando desvio de finalidade praticado pelo Instituto ao não aplicar os recursos repassados pela entidade nas atividades previstas no plano de ação e correlacionadas com a missão institucional do Sesi/DF, o que afronta a Resolução-Sesi 02/2009, bem como o Acórdão 155/2013-TCU-Plenário, e adote providências com vista ao ressarcimento dos recursos irregularmente represados pelo IEL/DF;

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;

9.7. determinar ao Senai/DF, com base no art. 4º, incisos I e II, da Resolução TCU 315/2020, que:

9.7.1. regularize, no prazo de 30 (trinta) dias, junto ao Sesi/DF e ao IEL/DF a situação dos pagamentos irregulares que foram e estão sendo realizados ao IEL/DF para guardar documentos em imóvel do Sesi/DF, procedendo o cálculo dos valores pagos indevidamente e a suspensão de novos pagamentos irregulares;

9.7.2. calcule, no prazo de 30 (trinta) dias, junto ao IEL/DF o valor do prejuízo causado pelo Instituto à entidade em razão da ausência de execução integral dos planos de ação de 2018 até a data atual, caracterizando desvio de finalidade praticado pelo Instituto ao não aplicar os recursos repassados pela entidade nas atividades previstas no plano de ação e correlacionadas com a missão institucional do Senai/DF, o que afronta a Resolução-Senai 375/2009, bem como o Acórdão 155/2013-TCU-Plenário, e adote as providências com vista ao ressarcimento dos recursos irregularmente represados pelo IEL/DF;

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 Antonio 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 Antonio 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;

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;

9.11.2. promover diligências e outras medidas saneadoras necessárias para avaliar a vigência e execução financeira dos contratos objeto do item 9.6, identificando, inclusive, se foram firmados novos contratos em substituição ou em continuidade aos contratos fiscalizados;

9.11.3. manifestar-se, desde logo, quanto à necessidade de adoção das medidas dispostas no art. 276 do Regimento Interno do TCU;

9.12. determinar a formação de apartado, nos termos do art. 43 da Resolução-TCU 259/2014, para:

9.12.1. acompanhar as providências adotadas em face do item 9.7 desta decisão;

9.12.2. promover diligências e outras medidas saneadoras necessárias para avaliar a vigência e execução financeira dos contratos objeto do item 9.7, identificando, inclusive, se foram firmados novos contratos em substituição ou em continuidade aos contratos fiscalizados;

9.12.3. manifestar-se, desde logo, quanto à necessidade de adoção das medidas dispostas no art. 276 do Regimento Interno do TCU;

9.13. excluir o Sindicato dos Empregados em Entidades de Assistência Social e Formação Profissional do Distrito Federal como parte interessada no presente processo, nos termos dos arts. 144 a 146 do Regimento Interno do TCU;

9.14. notificar o Sesi/DF, Senai/DF, IEL/DF, a Fibra/DF, o denunciante e demais responsáveis acerca do teor desta decisão;

9.15. restituir os autos à unidade técnica para prosseguimento do feito.

3. Referida deliberação, a teor do disposto em seus subitens 9.2 a 9.5, deu ensejo à constituição dos processos de tomada de contas especial a seguir relacionados:

Tabela 1 **- Tomadas de contas especiais (Acórdão 1.830/2024 - Plenário)**

TC	Objeto (subitens deliberação)
021.909/2024-5	9.2
021.910/2024-3	9.3
021.911/2024-0	9.4

021.912/2024-6	9.5

Fonte: E-TCU

4. Apuram-se, nos presentes autos de tomada de contas especial, irregularidades relacionadas a contratos firmados entre o Sesi/DF e o IEL/DF em 4/12/2017 (Processo Sesi/DF 14.919/2017), 5/12/2017 (Processo Sesi/DF 14.950/2017) e 12/12/2017 (Processo Sesi/DF 15.079/2017), nos termos do subitem **9.3** da decisão retrocitada.

5. Registre-se, por oportuno, que as audiências determinadas nos subitens 9.8 a 9.10 da deliberação foram efetivadas nos próprios autos de denúncia. Já as demais providências determinadas nos subitens 9.6, 9.7, 9.11 e 9.12 do aresto são objeto de acompanhamento promovido nos TC 021.913/2024-2 e 022.228/2024-1.

HISTÓRICO

6. A denúncia apresentada ao Tribunal versava sobre os seguintes aspectos, nos termos de instrução à peça 32 do TC 023.520/2018-3:

a) depósitos realizados pelo Sesi/DN ao Senai/DF sem os devidos registros contábeis de arrecadação;

b) contratação pelo IEL/DF de empresas prestadoras de serviços nas quais figuram como sócios, por exemplo, o gerente de arrecadação do Senai/DN e a sua filha, e cujas atividades indicadas no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas não contemplam o objeto contratado;

c) riscos associados a despesas comprovadas com Recibo de Prestação de Serviços (RPS): mesmo prestador laborando em serviços não correlatos, valores idênticos para serviços de complexidades distintas, possibilidade de parentesco de alguns prestadores de serviços com funcionários das entidades contratantes etc.;

d) declaração do presidente da FIBRA/DF sugerindo o conhecimento de irregularidades no Sistema S do Distrito Federal (chamado de 'caixa de ferramentas');

e) notícias da imprensa sobre irregularidades praticadas em tais entidades;

f) existência de inquérito na Polícia Civil do DF sobre o uso de recursos da FIBRA para pagamento de honorários advocatícios em causa de interesse particular do seu presidente.

7. Após a realização de diligências e ante a necessidade de aprofundamento das apurações, foi promovida inspeção nas unidades jurisdicionadas envolvidas nos fatos denunciados, cujo relatório se encontra acostado à peça 200 dos autos de denúncia.

8. Em síntese, foram identificados cinco achados no curso da inspeção (TC 023.520/2018-3, peça 200, p. 82):

a) indícios de fraude e não comprovação da realização dos serviços contratados pelo Sesi/DF e Senai/DF junto ao IEL de 2015 a 2018 (palestra, comunicação, consultoria, etc.);

b) indícios de fraude e não comprovação da realização dos serviços de gestão documental;

c) baixo percentual de execução dos planos de ação acordados entre Sesi/DF e Senai/DF com o IEL/DF a partir de 2018, com a não devolução dos recursos não executados pelo IEL/DF;

d) adiantamento de repasses compulsórios à Fibra entre os anos de 2015 e 2018 sem realizar o acerto de contas no fim dos exercícios, gerando uma dívida em favor do Sesi, cujo cálculo gerou prejuízo ao Sesi/DF; e

e) falta de autorização do Conselho Nacional do Sesi para realização de empréstimo com alienação fiduciária e da busca da proposta mais vantajosa para o Sesi/DF na repactuação do empréstimo com o Sicoob.

9. O Tribunal, por sua vez, ao apreciar os resultados da fiscalização, aquiescendo à maior parte das conclusões alvitradas pela unidade técnica, proferiu o Acórdão 1.830/2024 – Plenário (Rel. Min. Vital do Rêgo), deliberação que deu origem à presente tomada de contas especial, assim como aos demais feitos relacionados na tab. 1 desta instrução, sem prejuízo do seguinte ajuste quanto ao fundamento para a instauração dos processos, consignado no voto proferido pelo Relator:

36. Diante do exposto, e visando a adequada apuração de todas as irregularidades observadas, entendo que a instauração das respectivas tomadas de contas especiais deve ter como fundamento o dano decorrente da ausência de comprovação da execução dos respectivos contratos. Indícios de fraude porventura observados podem constituir agravantes das condutas identificadas e até mesmo demandar a atuação de outras instâncias para apuração de eventuais ilícitos penais.

37. Tendo em vista essa distinção, entendo necessário determinar à unidade técnica responsável que, por ocasião da instauração das respectivas TCE, promova de forma individualizada a apuração das responsabilidades pela realização de contratações ilegais e a apuração pelo dano decorrente do pagamento por serviços não realizados ou realizados em desconformidade com o contrato e normativos aplicáveis, para que, por ocasião da citação, as condutas sejam especificadas de forma precisa.

10. Constituídos os presentes autos e submetidos à instrução inicial, propôs-se, após análise que

concluiu pela inocorrência de prescrição em relação aos fatos apurados e o atendimento aos demais requisitos de procedibilidade previstos na então vigente Instrução Normativa TCU (IN-TCU) 71/2012, a realização de citações e audiências, nos termos suscitados à peça 15, as quais foram devidamente autorizadas pelo Relator, Min. Bruno Dantas, conforme despacho à peça 19.

11. As citações efetivadas no processo abrangeram os seguintes responsáveis:

Tabela 2 **- Responsáveis (citações)**

Responsável	Função	Gestão
Albano Esteves de Abreu	Superintendente Sesi/DF	13/3/2013 a 2/4/2018
Jamal Jorge Bittar	Diretor Sesi/DF	a partir de 1/10/2014
	Diretor IEL/DF	
Cláudio Rodrigues Tavares	Superintendente IEL/DF	4/7/2015 a 2/4/2018
Maria Gricélia Pinheiro de Melo	Superintendente Sesi/DF	26/4/2018 a 1/12/2020

12. O dano apurado nesta tomada de contas especial decorre, basicamente, da ausência de comprovação de que os serviços contratados pelo Sesi/DF com o IEL/DF, por intermédio dos instrumentos contratuais adiante relacionados, tenham sido efetivamente prestados, o que motivou a imputação de débito pela integralidade dos valores despendidos na execução das avenças, conforme detalhamento adiante:

Tabela 3 **- Contratos Sesi/DF x IEL/DF**

Data	Objeto	Valor (R$)	Débito (R$)
4/12/2017	serviços de assessoria, consultoria, apoio logístico, desenvolvimento de projetos, estudos técnicos e gestão nas áreas finalísticas do Sesi/DF	5.900.000,00	5.897.936,08
5/12/2017	ministração de palestras e cursos nas áreas de gestão estratégica, gestão de recursos humanos, gestão da inovação, gestão de qualidade etc.	1.200.000,00	1.142.927,00*
12/12/2017	assessoria de imprensa, relações públicas e consultoria em comunicação institucional e marketing, para demandas do Sesi/DF	1.550.000,00	1.546.550,00
TOTAL (R$)		**8.650.000,00**	**8.587.413,08**

* Embora o relatório de inspeção (peça 200 do TC 023.520/2018-3, tab. 9) e a instrução à peça 15 indiquem o valor de R$ 1.160.423,00, o somatório dos pagamentos impugnados corresponde a R$ 1.142.927,00

13. A seu turno, a solidariedade pelo ressarcimento do prejuízo foi assim distribuída entre os responsáveis, de acordo com os instrumentos contratuais e com os respectivos períodos de gestão:

Tabela 4 - Composição débito (contrato de 4/12/2017 – Processo Sesi/DF 14.919/2017)

Data	Valor (R$)	Responsáveis
4/1/2018	53.200,00	
5/1/2018	17.017,00	
11/1/2018	33.880,00	
10/1/2018	13.200,00	
12/1/2018	27.500,00	
12/1/2018	46.500,00	
12/1/2018	16.500,00	
16/1/2018	68.300,00	Jamal Jorge Bittar
16/1/2018	54.900,00	Albano Esteves de Abreu
18/1/2018	5.500,00	Cláudio Rodrigues Tavares
18/1/2018	60.500,00	
18/1/2018	56.200,00	
25/1/2018	22.000,00	
25/1/2018	16.500,00	
29/1/2018	27.500,00	
31/1/2018	52.400,00	
31/1/2018	46.600,00	

2/2/2018	177.100,00	
2/2/2018	99.000,00	
7/2/2018	55.000,00	
7/2/2018	50.000,00	
15/2/2018	52.300,00	
15/2/2018	60.700,00	
16/2/2018	130.000,00	
19/2/2018	56.300,00	
21/2/2018	85.900,00	
22/2/2018	74.000,00	
2/3/2018	19.250,00	
5/3/2018	27.500,00	
6/3/2018	91.300,00	
7/3/2018	22.000,00	
13/3/2018	13.200,00	
15/3/2018	28.875,00	
15/3/2018	33.000,00	
16/3/2018	35.500,00	
16/3/2018	32.000,00	
19/3/2018	30.000,00	
19/3/2018	11.000,00	
19/3/2018	60.900,00	
20/3/2018	83.600,00	
21/3/2018	11.000,00	
21/3/2018	22.000,00	
22/3/2018	55.000,00	
22/3/2018	79.400,00	
26/3/2018	66.000,00	
27/3/2018	55.000,00	
6/4/2018	86.600,00	
6/4/2018	64.500,00	
18/4/2018	71.500,00	Jamal Jorge Bittar Cláudio Rodrigues Tavares
20/4/2018	79.500,00	
20/4/2018	59.000,00	
23/4/2018	70.000,00	
26/4/2018	55.250,00	
27/4/2018	23.200,00	
7/5/2018	90.000,00	
7/5/2018	76.700,00	
9/5/2018	19.800,00	
17/5/2018	350.000,00	
29/5/2018	204.000,00	
30/5/2018	32.200,00	
7/6/2018	297.894,74	Jamal Jorge Bittar Maria Gricélia Pinheiro de Melo Cláudio Rodrigues Tavares
12/6/2018	100.000,00	
15/6/2018	70.000,00	
20/6/2018	189.473,68	
5/7/2018	135.000,00	
9/7/2018	233.000,00	
20/7/2018	120.000,00	
20/7/2018	80.000,00	
30/7/2018	300.000,00	
23/8/2018	105.263,16	

18/9/2018	30.000,00	Jamal Jorge Bittar Maria Gricélia Pinheiro de Melo
21/9/2018	86.782,50	
27/6/2018	131.250,00	
11/10/2018	52.000,00	
15/10/2018	70.000,00	
30/10/2018	200.000,00	
15/2/2019	180.000,00	
TOTAL (R$)	**5.897.936,08**	

Tabela 5 - Composição débito (contrato de 5/12/2017 – Processo Sesi/DF 14.950/2017)

Data	Valor (R$)	Responsáveis
4/1/2018	60.500,00	Jamal Jorge Bittar Albano Esteves de Abreu Cláudio Rodrigues Tavares
11/1/2018	33.000,00	
12/1/2018	2.507,50	
18/1/2018	61.000,00	
25/1/2018	16.500,00	
5/2/2018	43.800,00	
15/2/2018	63.000,00	
21/2/2018	49.500,00	
27/2/2018	578,00	
5/3/2018	2.507,50	
5/3/2018	2.507,50	
6/3/2018	78.100,00	
14/3/2018	81.301,00	
19/3/2018	64.500,00	
22/3/2018	49.000,00	
23/3/2018	52.800,00	
27/3/2018	16.500,00	
5/4/2018	2.507,50	Jamal Jorge Bittar Cláudio Rodrigues Tavares
9/4/2018	91.300,00	
13/4/2018	33.000,00	
20/4/2018	65.000,00	
26/4/2018	59.000,00	Jamal Jorge Bittar Maria Gricélia Pinheiro de Melo Cláudio Rodrigues Tavares
9/5/2018	60.500,00	
18/5/2018	33.000,00	
15/6/2018	3.009,00	
15/6/2018	3.009,00	
5/7/2018	115.000,00	
TOTAL (R$)	**1.142.927,00**	

Tabela 6 - Composição débito (contrato de 12/12/2017 – Processo Sesi/DF 15.079/2017)

Data	Valor (R$)	Responsáveis
12/1/2018	30.250,00	Jamal Jorge Bittar Albano Esteves de Abreu Cláudio Rodrigues Tavares
18/1/2018	42.500,00	
18/1/2018	54.800,00	
25/1/2018	16.500,00	

5/2/2018	42.300,00	
5/2/2018	51.400,00	
21/2/2018	93.400,00	
22/2/2018	63.500,00	
27/2/2018	49.500,00	
1/3/2018	41.100,00	
2/3/2018	10.500,00	
6/3/2018	65.600,00	
12/3/2018	18.700,00	
15/3/2018	26.250,00	
15/3/2018	47.000,00	
19/3/2018	41.500,00	
21/3/2018	11.000,00	
22/3/2018	68.000,00	
22/3/2018	59.600,00	
6/4/2018	91.000,00	Jamal Jorge Bittar Cláudio Rodrigues Tavares
6/4/2018	83.000,00	
13/4/2018	33.150,00	
16/4/2018	27.300,00	
20/4/2018	44.100,00	
26/4/2018	73.500,00	Jamal Jorge Bittar Maria Gricélia Pinheiro de Melo Cláudio Rodrigues Tavares
4/5/2018	44.000,00	
7/5/2018	94.500,00	
7/5/2018	79.800,00	
5/7/2018	107.000,00	
18/12/2018	16.000,00	Jamal Jorge Bittar Maria Gricélia Pinheiro de Melo
TOTAL (R$)	**1.526.750,00***	

* Embora o somatório dos pagamentos impugnados corresponda a R$ 1.546.550,00 (vide tab. 10 do relatório de inspeção à peça 200 do TC 023.520/2018-3), observou-se que o pagamento de R$ 19.800,00 em 11/1/2018 (NF 6.545) não foi transposto para a planilha que subsidiou a citação dos responsáveis (tab. à p. 18 da instrução à peça 15 dos autos)

14. De outra parte, em sede de audiência foram chamados os mesmos responsáveis.

15. No caso, ao diretor do Sesi/DF e do IEL/DF, Jamal Jorge Bittar, foram imputadas as seguintes irregularidades: (i) autorização de pagamento de despesas não comprovadas; e (ii) dispensa indevida de licitação para a contratação do IEL/DF.

16. Por sua vez, a Albano Esteves de Abreu e Maria Gricélia Pinheiro de Melo, ex-superintendentes do Sesi/DF, foram atribuídas às mesmas irregularidades, acrescidas da ausência de fiscalização dos instrumentos contratuais.

17. Já Cláudio Rodrigues Tavares, superintendente do IEL/DF à época dos fatos, responde pela sub-rogação dos contratos firmados com o Sesi/DF às empresas Criativa Propaganda e Marketing Ltda., Solução Marketing e Consultoria Ltda. e Insight Soluções Analíticas Ltda.

18. Implementadas as medidas preliminares, conforme documentos às peças 20 a 29, 36 e 37, veio aos autos, tempestivamente, a peça de defesa de Jamal Jorge Bittar (peças 38 a 45).

19. Por outro lado, deixaram de se manifestar os demais responsáveis, conforme certificado à peça 46 dos autos.

20. Em análise aos elementos constantes do processo, conforme instrução à peça 51, consignou-

se, em síntese:

a) a validade das comunicações processuais dos responsáveis Cláudio Rodrigues Tavares e Maria Gricélia Pinheiro de Melo, assim como a configuração de revelia (cf. parag. 21 a 27);

b) a nulidade da comunicação processual de Albano Esteves de Abreu, suprida pelo comparecimento de sua curadora, Janaína Braga D' Almeida, ao processo (cf. parag. 28 a 36);

c) a necessidade de inclusão do IEL/DF no polo passivo dos autos, sendo proposta a sua citação (cf. parag. 37 a 44); e

d) ser oportuna a expedição de notificação aos demais agentes citados, a fim de cientificá-los da inclusão do IEL/DF na condição de responsável solidário pelo débito apurado nesta tomada de contas especial, em caso de deferimento da medida então proposta (cf. parag. 45).

21. Autorizadas, pelo Relator, Min. Bruno Dantas, as medidas propostas, procedeu-se à citação do IEL/DF via o Ofício 45.976/2025, efetivada em 5/11/2025, conforme documentos acostados às peças 56 e 57 dos autos.

22. Em resposta, foram apresentadas, de forma tempestiva, as alegações de defesa à peça 63.

23. Por fim, constata-se que, embora autorizadas pelo Relator, a unidade responsável pela execução das comunicações processuais deixou de expedir as notificações referidas no parag. 20.d supra.

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

Avaliação sobre a ocorrência de prescrição

I. A Resolução TCU 344/2022

24. À míngua de regulamentação legal específica e após sucessivas decisões do Supremo Tribunal Federal (STF), em especial as proferidas por ocasião dos julgamentos do Recurso Extraordinário (RE) 636.886 (tema 889 da Repercussão Geral) e da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5.509, o Tribunal de Contas da União, no exercício de seu poder regulamentar, expediu, em 11/10/2022, a Resolução TCU 344/2022, a qual regulamenta, no âmbito interno, a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento.

25. Posteriormente, em 13/3/2024, o Tribunal implementou alterações pontuais no ato normativo por intermédio da Resolução TCU 367/2024.

26. De acordo com a regulamentação adotada, a prescrição nos processos de controle externo em curso no TCU, exceto os de apreciação, para fins de registro, da legalidade dos atos de admissão de pessoal ou de concessão de aposentadorias, reformas e pensões, observará o disposto na Lei 9.873/1999, na forma aplicada pelo STF, em especial na ADI 5.509, nos termos do art. 1° da aludida resolução.

27. Como regra geral, definiu-se em cinco anos o prazo prescricional para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento, sem prejuízo de que seja aplicado o prazo previsto na lei penal quando houver recebimento de denúncia na esfera criminal a respeito dos mesmos fatos tratados no processo de controle externo.

28. Segundo o art. 4° do ato normativo, o prazo prescricional terá início a partir dos eventos a seguir relacionados:

Art. 4° O prazo de prescrição será contado:

I – da data em que as contas deveriam ter sido prestadas, no caso de omissão de prestação de contas;

II – da data da apresentação da prestação de contas ao órgão competente para a sua análise inicial;

III – do recebimento da denúncia ou da representação pelo Tribunal ou pelos órgãos de controle interno, quanto às apurações decorrentes de processos dessa natureza;

IV – da data do conhecimento da irregularidade ou do dano, quando constatados em fiscalização realizada pelo Tribunal, pelos órgãos de controle interno ou pelo próprio órgão ou entidade da Administração Pública onde ocorrer a irregularidade;

V – do dia em que tiver cessado a permanência ou a continuidade, no caso de irregularidade permanente ou continuada.

29. De outra parte, as causas interruptivas da prescrição se encontram dispostas no art. 5° da resolução, adiante reproduzido:

Art. 5º A prescrição se interrompe:

I – pela notificação, oitiva, citação ou audiência do responsável, inclusive por edital;

II – por qualquer ato inequívoco de apuração do fato;

III – por qualquer ato inequívoco de tentativa de solução conciliatória;

IV – pela decisão condenatória recorrível.

§ 1° A prescrição pode se interromper mais de uma vez por causas distintas ou por uma mesma causa desde que, por sua natureza, seja repetível no curso do processo.

§ 2° Interrompida a prescrição, começa a correr novo prazo a partir do ato interruptivo.

§ 3º Não interrompem a prescrição o pedido e concessão de vista dos autos, emissão de certidões, prestação de informações, juntada de procuração ou subestabelecimento e outros atos de instrução processual de mero seguimento do curso das apurações.

§ 4° A interrupção da prescrição em razão da apuração do fato ou da tentativa de solução conciliatória, tal como prevista nos incisos II e III do caput, pode se dar em decorrência da iniciativa do próprio órgão ou entidade da Administração Pública onde ocorrer a irregularidade.

§ 5º A interrupção da prescrição em razão dos atos previstos no inciso I tem efeitos somente em relação aos responsáveis destinatários das respectivas comunicações.

30. Convém salientar que, nos termos do art. 6°, *caput*, são aproveitadas as causas interruptivas, ocorridas em processo diverso, quando se tratar de fato coincidente ou que se encontre na linha de desdobramento causal da irregularidade ou do dano em apuração, sendo a mesma disposição aplicável aos atos praticados pelos jurisdicionados do TCU, tais como os órgãos repassadores de recursos mediante transferências voluntárias e os órgãos de controle interno, entre outros, em processo diverso, nos termos de seu § 1°.

31. Entretanto, o § 2° do dispositivo em referência excepciona desse entendimento os atos praticados em inquéritos policiais ou procedimentos apuratórios conduzidos pelo Ministério Público ou em processos judiciais, cíveis ou criminais, ainda que relativos a fato coincidente ou conexo.

32. Por sua vez, as causas impeditivas ou suspensivas do prazo prescricional vieram previstas no art. 7° da norma:

Art. 7º Não corre o prazo de prescrição:

I – enquanto estiver vigente decisão judicial que determinar a suspensão do processo ou, de outro modo, paralisar a apuração do dano ou da irregularidade ou obstar a execução da condenação;

II – durante o sobrestamento do processo, desde que não tenha sido provocado pelo TCU, mas sim por fatos alheios à sua vontade, fundamentadamente demonstrados na decisão que determinar o sobrestamento;

III – durante o prazo conferido pelo Tribunal para pagamento da dívida na forma do art. 12, § 2º, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992;

IV – enquanto estiver ocorrendo o recolhimento parcelado da importância devida ou o desconto parcelado da dívida nos vencimentos, salários ou proventos do responsável;

V – no período em que, a juízo do Tribunal, justificar-se a suspensão das apurações ou da exigibilidade da condenação, quanto a fatos abrangidos em Acordo de Leniência, Termo de Cessação de Conduta, Acordo de Não Persecução Civil, Acordo de Não Persecução Penal ou instrumento análogo, celebrado na forma da legislação pertinente;

VI – sempre que delongado o processo por razão imputável unicamente ao responsável, a exemplo da submissão extemporânea de elementos adicionais, pedidos de dilação de prazos ou realização de diligências necessárias causadas por conta de algum fato novo trazido pelo jurisdicionado não suficientemente documentado nas manifestações processuais.

33. Por fim, a norma trouxe hipótese de prescrição intercorrente em seu art. 8°, a qual incidirá caso o processo seja paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, a ela se aplicando as demais causas impeditivas, suspensivas e interruptivas da prescrição principal.

34. Destaca-se que a prescrição intercorrente também é interrompida por qualquer ato que evidencie o andamento regular do processo, excetuando-se o pedido e a concessão de vista dos autos, a emissão de certidões, a prestação de informações, a juntada de procuração ou substabelecimento e outros atos que não interfiram de modo relevante no curso das apurações.

35. Inclusive, por intermédio do Acórdão 534/2023 – Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), esta Corte de Contas firmou entendimento a respeito do termo de início da prescrição intercorrente:

9.2. fixar entendimento, nos termos do art. 16, inciso V, do Regimento Interno do Tribunal e do art. 8° da Resolução n° 344/2022, no sentido de que o marco inicial da fluição da prescrição intercorrente se inicia somente a partir da ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição ordinária, consoante elencado no art. 5° da nominada Resolução;

36. Registre-se que, com o advento da Resolução TCU 367/2024, o entendimento supra foi acrescido ao corpo do ato normativo, figurando em seu art. 8°, § 3°.

37. Delineados os contornos do normativo aprovado pelo Tribunal, passa-se à análise do caso concreto em relação à eventual ocorrência de prescrição.

II. Abrangência dos exames

38. Conforme salientado, nos termos do art. 6°, *caput*, da Resolução TCU 344/2022, com

redação dada pela Resolução TCU 367/2024, são aproveitadas as causas interruptivas da prescrição, ocorridas em processo diverso, quando se tratar de fato coincidente ou que se encontre na linha de desdobramento causal da irregularidade ou do dano em apuração.

39. Isto posto, considerando que a presente tomada de contas especial decorre de apuração conduzida em autos de denúncia (TC 023.520/2018-3), consigna-se que a análise, com o fim de aferir a eventual ocorrência de prescrição no caso concreto, abrangerá os atos processuais praticados no referido processo e nos presentes autos.

III. Prazo

40. Não há, nos autos, informações a respeito do recebimento de denúncia na esfera criminal acerca dos fatos tratados no processo, razão pela qual a prescrição, no caso concreto, regula-se pelo prazo quinquenal previsto no art. 2° da Resolução TCU 344/2022.

IV. Termo inicial

41. A tomada de contas especial que ora se apresenta decorre de apuração conduzida em processo de denúncia, conforme já salientado.

42. Em situações dessa espécie, o marco inicial para a contagem do prazo prescricional corresponde ao ingresso da denúncia no Tribunal, conforme delineado no art. 4°, inc. III, da Resolução TCU 344/2022.

43. Nesse sentido, aliás, o Acórdão 10.681/2023 – 1ª Câmara (Rel. Min. Sub. Augusto Sherman Cavalcanti).

44. Por sua vez, para a adequada definição do termo de início, deve ser considerada a data de protocolo da denúncia, e não a de autuação do respectivo processo, conforme esclarecido nos Acórdãos 7.712/2022 – 1ª Câmara (Rel. Min. Jorge Oliveira) e 1.730/2023 – 2ª Câmara (Rel. Min. Antônio Anastasia).

45. Dessa forma, embora o TC 023.520/2018-3 tenha sido constituído em 12/7/2018, a denúncia foi recebida no protocolo do TCU em 18/6/2018, conforme se observa na lateral do documento (cópia à peça 6 do referido processo).

46. À vista do exposto, adota-se, com fundamento no art. 4°, inc. III, da Resolução TCU 344/2022, na linha dos precedentes referidos, a data de **18/6/2018** como termo inicial para a contagem do prazo prescricional.

V. Interrupção da prescrição por ato inequívoco de apuração do fato: entendimento a ser adotado no caso concreto

47. De acordo com o disposto no art. 5°, inc. II, da Resolução TCU 344/2022, a prescrição se interrompe por qualquer ato inequívoco de apuração do fato.

48. Conforme a jurisprudência majoritária deste Tribunal, ato inequívoco de apuração do fato comporta natureza objetiva, interrompendo a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU mesmo nos casos em que ainda não exista a identificação de todos os responsáveis pela irregularidade objeto da investigação, pois o art. 2º, inc. II, da Lei 9.873/1999, estabelece que a interrupção ocorre com a apuração do fato, não fazendo menção explícita à apuração da autoria.

49. Nessa linha, entre outros, os seguintes julgados: Acórdãos 883/2025 (Rel. Min. Benjamin Zymler), 2.436/2024 (Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues), 2.112/2024 (Rel. Min. Benjamin Zymler), 463/2024 (Rel. Min. Jhonatan de Jesus) e 2.643/2022 (Rel. Min. Sub. Augusto Sherman Cavalcanti), todos do Plenário.

50. Por sua vez, a teor do previsto no art. 5°, § 1°, da Resolução TCU 344/2022, a prescrição pode se interromper mais de uma vez por causas distintas ou por uma mesma causa desde que, por sua natureza, seja repetível no curso do processo, de forma que incidem sucessivas interrupções do prazo prescricional, bastando, para tanto, que se materializem atos que, inequivocamente, tenham por intuito apurar o fato.

51. Registre-se, desde logo, que o entendimento referido nos parágrafos precedentes, embora majoritário nesta Corte de Contas, enfrenta forte resistência no STF.

52. Com efeito, sobressaem na Suprema Corte, de forma cada vez mais recorrente, em suas duas Turmas [majoritariamente na Segunda], julgados que expressam o entendimento no sentido de que a aplicação irrestrita das causas de interrupção constantes do art. 2º da Lei 9.873/1999 compromete os princípios da segurança jurídica e da previsibilidade, tornando, na prática, indefinidas as apurações levadas a efeito pelo TCU.

53. Nesse sentido, citam-se, entre outras, recentes decisões proferidas no MS 40.274 AgR (Segunda Turma, Rel. Min. Gilmar Mendes, Dje de 29/10/2025) e MS 40.108 AgR (Primeira Turma, Rel. Min. Cristiano Zanin, Dje de 24/6/2025).

54. De outra parte, no que toca ao efeito interruptivo do ato de apuração do fato, considera-se

que o enunciado que melhor representa a posição predominante da Suprema Corte pode ser extraído da ementa do MS 40.176 AgR (Primeira Turma, Rel. Min. Cristiano Zanin, Dje de 24/6/2025):

Para interromperem a prescrição com base no art. 2º, II, da Lei n. 9.873/1999, os atos inequívocos de apuração devem implicar diretamente os responsáveis, os quais precisam, ainda, serem cientificados deles de forma contemporânea às respectivas apurações (MS 39657, Rel. Min. Flávio Dino, Primeira Turma, DJe 25/10/2024; MS 38223 AgR, Rel. Min. Nunes Marques, Segunda Turma, DJe 26/5/2023).

55. Referida orientação, a seu turno, também pode ser observada em diversos julgados adotados pela Segunda Turma, a teor, entre outros, do MS 40.028 AgR (Rel. Min. Nunes Marques, Red. Min. Gilmar Mendes, Dje de 27//10/2025).

56. Por fim, sobejam decisões, especialmente na Segunda Turma, que apregoam a aplicação do princípio da unicidade da interrupção do prazo prescricional (art. 202, *caput*, do Código Civil) ao processo de controle externo, conforme se verifica, por exemplo, no julgamento do MS 40.122 AgR (Rel. Min. Edson Fachin, Red. Min. Gilmar Mendes, Dje de 26/9/2025).

57. Na mesma direção, no âmbito da Primeira Turma, colaciona-se a decisão proferida no julgamento do MS 39.894 AgR (Rel. Min. Flávio Dino, Dje de 30/5/2025).

58. Inclusive, nesta própria Corte de Contas, extraem-se precedentes que atribuem à prescrição natureza subjetiva, cuja aferição, portanto, deve ser feita de maneira individualizada para cada um dos responsáveis.

59. Nessa linha, na 1ª Câmara, o Acórdão 12.015/2023 (Rel. Min. Jorge Oliveira); por sua vez, na 2ª Câmara, enumeram-se os Acórdãos 5.215/2023, 620/2024, 763/2024 e 8.350/2024, todos proferidos sob a relatoria do Min. Sub. Marcos Bemquerer Costa; assim como os Acórdãos 1.705/2025 (Rel. Min. Augusto Nardes) e 2.058/2025 (Rel. Min. Aroldo Cedraz).

60. Adicionalmente a esses julgados, cita-se decisão monocrática adotada em 9/9/2025 no TC 008.880/2024-7, onde o Relator, Min. Augusto Nardes, reconheceu a ocorrência de prescrição em favor de ente federado que não integrou a fase interna de tomada de contas especial (peça 115 desse processo).

61. Segundo esses precedentes: (i) não caracteriza marco interruptivo da prescrição ato de apuração dos fatos que não contém medidas inequívocas de apuração de condutas individualmente descritas, imputadas aos responsáveis; e (ii) atos de apuração dos fatos somente interrompem a prescrição em relação aos responsáveis já identificados no procedimento apuratório, não alcançando, portanto, outros responsáveis que venham a ser identificados posteriormente.

62. Portanto, como visto, a interrupção do prazo prescricional nas apurações levadas a termo pelo TCU segue sendo matéria controversa.

63. Superadas essas considerações, adotar-se-á, no caso concreto, para fins de aferição de prescrição em relação aos fatos apurados nos autos, o entendimento predominante atualmente seguido por esta Corte de Contas, que atribui, ao ato de apuração, natureza objetiva, sem prejuízo de admitir a possibilidade de múltiplas interrupções do prazo prescricional, a teor do disposto no art. 5°, § 1°, da Resolução TCU 344/2022 (vide subseção VI).

64. De qualquer forma, considera-se pertinente que a ocorrência de prescrição também seja aferida sob viés alternativo, com enfoque na linha interpretativa consignada nas decisões relacionadas no parag. 59 (vide subseção VII).

VI. Avaliação sobre a ocorrência de prescrição (corrente majoritária)

65. Iniciada a fluência do prazo prescricional a partir do ingresso da denúncia do TCU, em 18/6/2018 e, analisados os atos processuais praticados no TC 023.520/2018-3 e na presente tomada de contas especial, verifica-se não ter ocorrido a prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento desta Corte de Contas.

66. Com efeito, no bojo da denúncia precedente, a prescrição foi interrompida, no mínimo, em duas oportunidades.

67. A primeira, em 8/11/2022, data de juntada do relatório de inspeção aos autos (peça 200 do referido processo); a segunda, por ocasião da apreciação do processo por intermédio do Acórdão 1.830/2024 – Plenário (Rel. Min. Vital do Rêgo), em sessão de 4/9/2024.

68. Ambos os atos visaram, de forma inequívoca, à apuração dos fatos denunciados ao Tribunal, correspondendo a causas objetivas de interrupção do prazo prescricional que atingem a todos os responsáveis indistintamente.

69. Deslocando-se a análise para estes autos de tomada de contas especial, constata-se que as partes foram citadas nas datas adiante indicadas, conforme documentos acostados às peças 20 a 29, 36, 37 e 55 a

57:

Tabela 7 - **Citações**

Responsável	Data
Jamal Jorge Bittar	27/2/2025
Cláudio Rodrigues Tavares	
Maria Gricélia Pinheiro de Melo	6/3/2025
Albano Esteves de Abreu	14/3/2025*
IEL/DF	5/11/2025

* data de manifestação da representante legal do responsável no TC 021.909/2024-5 (peça 34 desse processo, trasladada por cópia à peça 48 dos autos)

70. A teor do estipulado no art. 5°, inc. I e § 5°, da Resolução TCU 344/2022, a prescrição se interrompe pela citação, com efeitos pessoais aos responsáveis destinatários das comunicações.

71. Isto posto, o curso da prescrição, para cada responsável, foi interrompido nas datas indicadas.

72. Dessa feita, não exaurido o prazo ordinário de prescrição entre os eventos interruptivos aqui caracterizados, conclui-se pela não ocorrência da prescrição principal, encontrando-se hígida, portanto, a pretensão ressarcitória que se busca viabilizar no processamento desta tomada de contas especial e a punitiva dela decorrente, assim como a pretensão punitiva derivada das audiências efetivadas nos autos.

73. De outra parte, o histórico de movimentação desta tomada de contas especial, bem como da denúncia que a precedeu, evidenciam não ter ocorrido a prescrição intercorrente, ainda que os autos de denúncia tenham permanecido sem movimentação por período de quase dois anos, consideradas as datas de juntada do relatório de fiscalização (8/11/2022) e de apreciação do processo (9/9/2024).

VII. Avaliação sobre a ocorrência de prescrição (corrente minoritária)

74. Conforme assentado anteriormente, embora minoritários, há precedentes nesta Corte de Contas que atribuem à prescrição natureza subjetiva, cuja aferição, portanto, deve ser feita de maneira individualizada para cada um dos agentes a quem se imputa responsabilidade.

75. Para essa corrente, o efeito interruptivo previsto no art. 5°, inc. II, da Resolução TCU 344/2022, somente se aperfeiçoa quando o ato de apuração contém medidas inequívocas de apuração de condutas individualmente descritas, imputadas aos responsáveis.

76. Analisando-se a questão sob esse prisma, inicialmente no que pertine às irregularidades que fundamentaram as citações efetivadas nesta tomada de contas especial, verifica-se que, para a maior parte dos agentes arrolados nos autos, o primeiro ato que contém medidas inequívocas de apuração de condutas individualmente descritas, imputadas aos responsáveis, se trata do relatório de inspeção formalizado em 8/11/2022, no processo de denúncia originário (peça 200 do TC 023.520/2018-3).

77. Com efeito, constata-se, a partir da p. 31 do relatório, a caracterização de todos os elementos que fundamentaram a citação de Jamal Jorge Bittar e Albano Esteves de Abreu, diretor e superintendente do Sesi/DF à época, respectivamente, assim como de Cláudio Rodrigues Tavares, então superintendente do IEL/DF, cujas condutas se encontram individualmente descritas e imputadas aos responsáveis (vide matriz de responsabilização no Apêndice II do relatório).

78. Nessas condições, a prescrição teria sido interrompida nessa oportunidade em relação a cada um desses responsáveis, sendo novamente interrompida por ocasião da prolação do Acórdão 1.830/2024 – Plenário (Rel. Min. Vital do Rêgo), em 9/9/2024, ato que determinou suas citações, conforme subitem 9.3 do referido aresto, e, por fim, já na presente tomada de contas especial, em função da efetivação das correspondentes citações, nas datas indicadas na tab. 7.

79. Dessa feita, não estaria caracterizada a prescrição quanto a esses responsáveis.

80. Esse entendimento, contudo, não se aplicaria aos demais responsáveis citados nos autos, no caso, a Sra. Maria Gricélia Pinheiro de Melo e o IEL/DF.

81. Quanto à primeira, observa-se que o relatório supracitado, em seu parag. 131, apresenta proposta de exclusão de sua responsabilidade, nos termos adiante reproduzidos:

131. Em relação a Sra. Maria Gricélia Pinheiro de Melo, em razão de ela ter ficado na função de superintende do Sesi/DF pelo período de pouco mais de oito meses na execução dos três contratos com indícios de fraude e de não ter participado do processo de contratação do IEL/DF para execução desses contratos, opta-se por excluir sua responsabilidade pelos débitos apurados.

82. Na mesma direção, o relatório caminhou no sentido de restringir a responsabilização aos administradores do IEL/DF, afastando a pessoa jurídica, consoante justificativa nos parag. 45 a 48:

45. A prova disso foram os contratos de gestão documental firmados entre Sesi/DF e IEL/DF que inicialmente foram feitos por meio de contrato, posteriormente mudou para transferência com exigência de plano de ação e prestação e contas e depois, novamente, voltou a ser feito por meio de contrato.

46. Até por esse motivo, será proposta a responsabilização dos gestores e não do IEL/DF, afinal o instrumento fático dos contratos irregulares foi convênio e não contrato. Assim, cabe responsabilizar os gestores e não o instituto.

[...]

48. Não teria sentido também a responsabilização do instituto em razão de seus mantenedores, além da Fibra, serem as duas entidades que [sic] tiverem seus recursos subtraídos, Sesi/DF e Senai/DF.

83. Tal ato, portanto, por atuar em sentido oposto à efetivação da pretensão ressarcitória ou punitiva estatal, ao pugnar pelo afastamento de suas responsabilidades, não comportaria efeito interruptivo em relação à prescrição.

84. Nesse sentido, aliás, entre outros, os Acórdãos 1.555/2025 – Plenário (Rel. Min. Aroldo Cedraz) e 3.554/2024 – 1ª Câmara (Rel. Min. Jorge Oliveira).

85. Na realidade, verifica-se, no caso da gestora, que a imputação de responsabilidade derivou do próprio Acórdão 1.830/2024 – Plenário (Rel. Min. Vital do Rêgo), cujo voto condutor registra:

43. Em relação à Sra. Maria Gricélia Pinheiro de Melo, que exerceu a função de Superintendente entre 26/4/2018 e 1º/12/2020, a fiscalização propôs afastar sua responsabilidade por entender que a gestora permaneceu reduzido tempo na função de superintendente do Sesi no período de execução dos três contratos com indícios de fraude (oito meses), além de não ter participado do processo de contratação do IEL/DF.

44. Diante dos achados identificados e das responsabilidades apuradas, o relatório de inspeção propôs a instauração de tomada de contas especial e desde logo a citação dos gestores que foram apontados como responsáveis pelas irregularidades identificadas.

45. Acompanho o raciocínio empreendido pela equipe fiscalizatória, visto que, conforme exposto, as instituições não lograram apresentar comprovação da execução dos serviços por meio dos contratos firmados. Contudo, divirjo do afastamento – em caráter preliminar – da responsabilidade da gestora Maria Gricélia Pinheiro de Melo. Como se observa na cópia da mensagem eletrônica carreada aos autos (peça 178, p. 106), a gestora teve participação ativa no pagamento, tendo solicitado naquela ocasião o faturamento e pagamento por horas técnicas de consultoria supostamente realizada pelo IEL para o Sesi/DF no valor bruto de R$ 70.000,00. Ademais, no período de realização desses pagamentos ela permaneceu à frente da Superintendência por período superior ao do seu antecessor, Sr. Albano Esteves de Abreu.

46. Portanto, ainda que se possa argumentar que os oito meses atuando como superintendente não seriam suficientes para que a gestora pudesse tomar ciência das irregularidades que vinham sendo praticadas há mais tempo, tais circunstâncias só poderão ser examinadas por ocasião da apresentação de sua defesa, visto que, a rigor, durante sua gestão os pagamentos irregulares no âmbito deste ajuste continuariam a ser realizados e por período superior ao do seu antecessor, de forma que, no meu sentir, deve ser conferido tratamento isonômico a ambos os responsáveis, promovendo-se a citação solidária da ex-gestora, até que as alegações de ordem subjetiva de cada responsável possam ser examinadas em sede de tomada de contas especial.

47. Ainda, observo que, no caso em apreço, mesmo após o período de assunção da Sra. Maria Gricélia Pinheiro de Melo como superintendente, há diferentes assinaturas apostas em comprovantes de pagamento. Como exemplo, pode-se citar os comprovantes de 26/4/2018, R$ 52.487,50 (peça 178, p. 89); 7/5/2018, R$ 85.500,00 (peça 178, p. 92); e 7/5/2018, R$ 72.865,00 (peça 178, p. 94). Nesses comprovantes, a assinatura difere de outras apostas posteriormente, tais como: 29/5/2018 (peça 178, p. 98), 30/5/2018 (peça 178, p. 100) e 12/6/2018 (peça 178, p. 103). Essas circunstâncias e os respectivos reflexos sobre as parcelas do débito de efetiva responsabilidade da Sra. Maria Gricélia Pinheiro de Melo devem ser apuradas previamente à sua citação. Por esses motivos, proponho determinar a apuração da responsabilidade solidária da gestora Maria Gricélia pelos débitos apontados no relatório de inspeção durante o seu período como superintendente do Sesi/DF, autorizando, desde logo, sua citação no âmbito da tomada de contas especial a ser instaurada.

86. Na espécie, forçoso reconhecer que o ato, levado a efeito em 9/9/2024, somente se materializou quando já teria se aperfeiçoado a prescrição, cuja contagem, consoante discorrido alhures, se iniciou em 18/6/2018.

87. De outra parte, quanto ao IEL/DF, somente se cogitou de sua responsabilização quando a apuração já se encontrava em sede de tomada de contas especial, mais precisamente em 10/10/2025, conforme instrução às peças 51 a 53 dos autos.

88. Nesse diapasão, também estaria caracterizada a prescrição a favor da pessoa jurídica em

referência.

89. Com efeito, somente a partir desses atos é que foi suscitada a necessidade de responsabilização da gestora e da pessoa jurídica, de sorte que, na linha do que se defende na corrente jurisprudencial em epígrafe, os demais atos previamente praticados, embora tenham tido por objetivo promover a apuração dos fatos, não poderiam ser considerados como aptos a interromper a prescrição.

90. Por sua vez, no que pertine às irregularidades que demandaram as audiências efetivadas nesta tomada de contas especial, melhor sorte não restaria.

91. Isso porque a proposta de responsabilização formulada no relatório de inspeção não abarcou a necessidade de realização de audiência a respeito da legalidade das contratações diretas efetivadas pelo ente paraestatal, sendo a medida determinada diretamente na deliberação adotada nos autos de denúncia, nos termos da fundamentação constante do respectivo voto condutor:

35. De outro lado, o prosseguimento das TCEs a serem autuadas em decorrência do que ora se examina em nada restaria prejudicado com análises efetuadas com base em contratações diretas indevidas (a exigirem as audiências dos envolvidos), seguidas de ocorrência de dano ao erário caracterizado pela ausência de comprovação da execução dos serviços contratados (a reclamarem a citação dos responsáveis).

36. Diante do exposto, e visando a adequada apuração de todas as irregularidades observadas, entendo que a instauração das respectivas tomadas de contas especiais deve ter como fundamento o dano decorrente da ausência de comprovação da execução dos respectivos contratos. Indícios de fraude porventura observados podem constituir agravantes das condutas identificadas e até mesmo demandar a atuação de outras instâncias para apuração de eventuais ilícitos penais.

37. Tendo em vista essa distinção, entendo necessário determinar à unidade técnica responsável que, por ocasião da instauração das respectivas TCE, promova de forma individualizada a apuração das responsabilidades pela realização de contratações ilegais e a apuração pelo dano decorrente do pagamento por serviços não realizados ou realizados em desconformidade com o contrato e normativos aplicáveis, para que, por ocasião da citação, as condutas sejam especificadas de forma precisa. (destaques no original)

92. Ou seja, somente a partir desse ato, adotado em 9/9/2024, quando já se teria consumado a prescrição, é que se ventilou a necessidade de responsabilização dos gestores não só pela ocorrência de dano ao erário [objeto das citações], mas pela prática de atos com grave infração à norma legal [objeto das audiências].

93. Nessas condições, igualmente estaria caracterizada a prescrição da pretensão punitiva a favor dos agentes ouvidos em audiência nos autos, no caso, Jamal Jorge Bittar, Albano Esteves de Abreu, Maria Gricélia Pinheiro de Melo e Cláudio Rodrigues Tavares.

94. Nesse ponto, enfatiza-se que não se deve confundir as audiências propostas no relatório de inspeção com aquelas efetivadas nesta tomada de contas especial.

95. De fato, ainda que as audiências propostas naquela oportunidade, conf. parag. 396, ‘g’, ‘h’ e ‘i’, do relatório, devidamente acolhidas pelo Tribunal, abarquem os mesmos responsáveis que figuram nesta tomada de contas especial, as irregularidades que as fundamentam são distintas.

96. Realmente, conforme já salientado nesta instrução, as audiências determinadas nos subitens 9.8 a 9.10 do Acórdão 1.830/2024 – Plenário (Rel. Min. Vital do Rêgo) foram efetivadas no próprio processo de denúncia (vide parag. 5).

97. Dessa feita, o ato em questão (relatório de inspeção) não se prestaria para interromper a prescrição em relação às irregularidades cuja apuração somente se deu nos presentes autos, conforme instrução às peças 15 a 17.

98. Nesse sentido, conforme assentado na jurisprudência do STF:

A interrupção da prescrição por ato inequívoco que importe apuração do fato exige identidade entre as irregularidades investigadas e aquelas que futuramente venham a justificar o exercício da pretensão punitiva. (MS 38.421 AgR. Primeira Turma. Rel. Min. Roberto Barroso. Dje de 6/10/2022)

99. Em idêntica direção, no âmbito desta Corte de Contas, a exigir identidade entre as irregularidades investigadas e aquelas que venham a justificar o exercício da pretensão punitiva ou ressarcitória, entre outros, os Acórdãos 583/2025 (Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues), 983/2024 (Rel. Min. Jorge Oliveira) e 668/2023 (Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues), todos do Plenário.

100. Isto posto, por ausência de identidade com as irregularidades apuradas na presente tomada de contas especial, referido evento não interromperia o curso da prescrição em relação a esses responsáveis, na linha do entendimento jurisprudencial adotado no STF e nesta Corte de Contas.

101. Portanto, em síntese, caso, na apreciação desta tomada de contas especial, venha a ser adotada a corrente que atribui à prescrição natureza subjetiva, cuja aferição, portanto, deve ser feita de maneira

individualizada para cada um dos agentes a quem se imputa responsabilidade, ter-se-ia o seguinte quadro:

Tabela 8 **- Análise prescrição (corrente minoritária)**

Responsável	**Prescrição (S/N)**	
	Citações	**Audiências**
Jamal Jorge Bittar	N	S
Cláudio Rodrigues Tavares		
Albano Esteves de Abreu		
Maria Gricélia Pinheiro de Melo	S	
IEL/DF		N/A*

* não aplicável

Avaliação sobre a validade das comunicações processuais

102. Conforme reportado na instrução às peças 51 a 53, os responsáveis Albano Esteves de Abreu, Maria Gricélia Pinheiro de Melo e Cláudio Rodrigues Tavares, não se manifestaram no processo.

103. Em relação aos dois primeiros, reitera-se, nessa oportunidade, os termos da análise precedente.

104. Nesses termos, ainda que identificada a ocorrência de nulidade na citação do Sr. Albano Esteves de Abreu, declarado absolutamente incapaz de praticar os atos da vida civil em sede de tutela antecipada deferida em ação de interdição/curatela, posteriormente confirmada mediante sentença proferida pelo Poder Judiciário, a falha foi suprida pelo comparecimento de sua representante legal aos autos, a teor do art. 179, inc. III, do Regimento Interno/TCU (vide parag. 28 a 36 da instrução à peça 51).

105. Por sua vez, de acordo com a análise levada a termo naquela assentada, os responsáveis Cláudio Rodrigues Tavares e Maria Gricélia Pinheiro de Melo, embora regularmente comunicados por meio de expedientes enviados aos respectivos endereços, extraídos da base de dados da Receita Federal, não se manifestaram nos autos (vide parag. 22 a 27 da instrução referida).

106. Dessa feita, uma vez aferida a validade dos atos de comunicação na medida em que realizados em endereços obtidos em fonte de dados oficial, constante da base da Receita Federal, cuja responsabilidade pela atualização compete aos próprios responsáveis, consoante iterativa jurisprudência desta Corte de Contas, a exemplos dos Acórdãos 111/2023 – Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler) e 6.290/2024 – 2ª Câmara (Rel. Min. Sub. Marcos Bemquerer Costa), pugnou-se pela decretação de revelia das partes.

107. Contudo, a despeito da regularidade formal do ato de comunicação processual do Sr. Cláudio Rodrigues Tavares, verifica-se a necessidade de convalidação do ato em função dos fundamentos adiante apresentados.

108. Segundo apurado na fiscalização efetivada nos autos de denúncia, o responsável exerceu a função de superintendente do IEL/DF entre 4/7/2015 e 2/4/2018.

109. Referida pessoa jurídica, ante o que restou apurado, atuou na condição de contratada para a prestação de serviços ao Sesi/DF, conforme contratos firmados em dezembro/2017 (vide tab. 3).

110. Desse modo, tratando-se de vínculo de natureza contratual, a responsabilidade pelo ressarcimento, em regra, é da própria pessoa jurídica contratada, e não de seus administradores, consoante entendimento jurisprudencial assente nesta Corte de Contas, a exemplo do decidido, entre outros, nos Acórdãos 4.654/2025 (Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues) e 8.987/2020 (Rel. Min. Bruno Dantas), ambos da 1ª Câmara.

111. Com efeito, é pacífico o entendimento de que o vínculo meramente contratual entre a entidade privada e o Poder Público não permite a responsabilização solidária da empresa contratada e de seus administradores por prejuízos causados ao erário, exceção feita às hipóteses legais de desconsideração da personalidade jurídica previstas no art. 50 do Código Civil vigente, aprovado pela Lei 10.406/2002.

112. Adicionalmente, a jurisprudência deste Tribunal admite a possibilidade de responsabilização direta dos administradores de pessoa jurídica contratada, sem prévia necessidade de desconsideração da personalidade jurídica, que tenham participado ativamente de irregularidade da qual resultou prejuízo ao erário, sob o fundamento de que os arts. 70, parágrafo único, e 71, inc. II, da CF/1988, não fazem distinção entre agentes públicos ou particulares para fins de recomposição de dano.

113. Nesse sentido, entre outros, os Acórdãos 2.273/2019 e 2.193/2017, ambos proferidos pelo Plenário, sob relatoria do Min. Benjamin Zymler.

114. No caso concreto, observa-se não ter sido suscitado o incidente de desconsideração da personalidade jurídica do IEL/DF, sendo a citação de seu superintendente autorizada diretamente pelo Relator,

conforme despacho à peça 19.

115. Tampouco há nos autos indicativos de participação ativa do Sr. Cláudio Rodrigues Tavares no cometimento da irregularidade da qual resultou prejuízo ao erário.

116. Nessas condições, não havendo, no processo, elementos que permitam concluir pela participação direta do administrador no cometimento da irregularidade que culminou no dano ao erário, consigna-se que a citação efetivada nos autos não poderia ter alcançado o responsável sem que, previamente, fosse desconsiderada a personalidade jurídica do IEL/DF.

117. E, sobre esse último aspecto, verifica-se estarem presentes os requisitos materiais tipificados no art. 50 do Código Civil – abuso da personalidade jurídica caracterizado por desvio de finalidade ou confusão patrimonial – que autorizariam a adoção de tal medida.

118. De fato, rememora-se que, mesmo após a realização de ação de fiscalização nos entes paraestatais que compõem o 'sistema indústria' no Distrito Federal, não foi possível obter elementos mínimos que demonstrassem a execução dos instrumentos contratuais firmados com o IEL/DF.

119. Em outras palavras, os elementos colhidos na fiscalização sugeriram, fortemente, que os contratos não foram executados, mas que foram firmados de forma fraudulenta, com o intuito exclusivo de gerar pagamentos indevidos à pessoa jurídica contratada.

120. Ora, a se confirmar esse juízo preliminar, caracterizado o abuso da personalidade jurídica do IEL/DF mediante desvio de finalidade, cujas finalidades institucionais básicas, estipuladas no art. 2° de seu estatuto (peça 60), não se coadunam com práticas ilícitas dessa natureza.

121. Isto posto, presentes os pressupostos legais que autorizariam a desconsideração da personalidade jurídica do IEL/DF, cabe avaliar a possibilidade de convalidação da citação do responsável, ante o disposto no art. 172, *caput*, do Regimento Interno/TCU:

Art. 172. Não se tratando de nulidade absoluta, considerar-se-á válido o ato que, praticado de outra forma, tiver atingido o seu fim.

122. Nesse diapasão, pacífico o entendimento de que se não houver prejuízo à defesa do responsável alcançado pela decisão, o fato de a citação ter ocorrido antes da desconsideração da personalidade jurídica não impede a aplicação do instituto a fim de alcançar o patrimônio de administrador da pessoa jurídica que contribuiu para o dano ao erário, tendo em vista a possibilidade de convalidação, pelo colegiado, da citação, com fundamento no art. 172 do Regimento Interno/TCU.

123. Nessa linha, entre outros, os Acórdãos 1.060/2021 (Rel. Min. Sub. Augusto Sherman Cavalcanti), 2.848/2018 (Rel. Min. Augusto Nardes) e 385/2018 (Rel. Min. Bruno Dantas), todos do Plenário.

124. No caso concreto, em sintonia com tais deliberações, entende-se que o fato de a citação ter ocorrido antes de qualquer deliberação quanto à aplicação do instituto da desconsideração da personalidade jurídica ao IEL/DF não trouxe prejuízos à defesa do Sr. Cláudio Rodrigues Tavares, o qual, citado em endereço válido, optou pela revelia.

125. Dessa forma, por não se tratar de nulidade absoluta e ter o ato atingido a sua finalidade sem causar prejuízos à parte ou a terceiros, basta ao colegiado, por ocasião do julgamento de mérito desta tomada de contas especial, desconsiderar a personalidade jurídica do IEL/DF e, com fundamento no art. 172 do Regimento Interno/TCU, convalidar a citação do responsável.

126. Por fim, com relação às notificações que, embora autorizadas pelo Relator, não foram implementadas (conf. parag. 20.d e 23), não se verifica, ante a ausência de prejuízo às partes, a necessidade de restituição dos autos à unidade técnica competente, pois tais comunicações não se destinavam ao exercício do contraditório [já viabilizado no processo], mas a dar mera ciência aos demais responsáveis a respeito da inclusão do IEL/DF na condição de responsável solidário pelo débito apurado no processo.

Avaliação dos requisitos de procedibilidade previstos na Instrução Normativa TCU 98/2024 (valor de constituição da TCE e viabilidade do exercício do contraditório e ampla defesa)

VIII. Abrangência do art. 6° da IN-TCU 98/2024

127. Os procedimentos de instauração, organização e encaminhamento dos processos de tomada de contas especial ao Tribunal de Contas da União encontram-se regulamentados na IN-TCU 98/2024, cujo art. 6°, em seus inc. I e II, estabelece hipóteses de dispensa de instauração do processo, nos termos adiante reproduzidos:

Art. 6 º Salvo determinação em contrário do Tribunal de Contas da União, fica dispensada a instauração da tomada de contas especial, nas seguintes hipóteses:

I – o valor do débito for inferior a R$ 120.000,00, considerando o modo de referenciação disposto no § 3º deste artigo;

II – houver transcorrido prazo superior a dez anos entre a data provável de ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa competente;

128. A rigor, o referido dispositivo, assim como o próprio ato normativo em questão, é precipuamente voltado aos processos de tomada de contas especial encaminhados ao Tribunal pelos órgãos repassadores de recursos e de controle interno, aplicando-se apenas subsidiariamente às tomadas de contas especiais instauradas diretamente por esta Corte de Contas, seja pelo procedimento previsto no art. 47 da Lei 8.443/1992 ou por determinação de constituição de processos apartados.

129. Nessas condições, considerando que a presente tomada de contas especial decorre de determinação do próprio Tribunal, as disposições do art. 6° da IN-TCU 98/2024 ('salvo determinação em contrário do Tribunal de Contas da União'), em princípio, a ela não se aplicam.

130. De qualquer forma, registram-se, para fins de observância do aludido dispositivo normativo, as considerações a seguir.

IX. Valor de constituição da tomada de contas especial

131. O dano quantificado nos autos, sem qualquer atualização, supera a cifra de R$ 8,5 milhões, ultrapassando, com folga, o valor que autorizaria o pronto arquivamento do feito por racionalidade administrativa.

X. Viabilidade do exercício do contraditório e da ampla defesa

132. O art. 6°, inc. II, da IN-TCU 98/2024, prevê a possibilidade de dispensa de instauração da tomada de contas especial quando houver transcorrido prazo superior a dez anos entre a data provável de ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa competente.

133. No caso, os contratos foram firmados em dezembro/2017 e os dispêndios efetivados à conta dos respectivos instrumentos ocorreram entre janeiro/2018 e fevereiro/2019, quando se consumou o prejuízo, portanto.

134. Por sua vez, os responsáveis foram citados ao longo do exercício de 2025, conforme indicado (vide tab. 7).

135. Verifica-se, pois, não ter decorrido o decênio entre a data de ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis.

136. Superadas, portanto, as hipóteses que autorizariam o arquivamento dos autos, cabe, em princípio, dar prosseguimento à instrução processual.

137. Todavia, merece especial atenção a situação do Sr. Albano Esteves de Abreu, responsável declarado absolutamente incapaz pelo Poder Judiciário em ação de interdição proposta por seu cônjuge, Janaína Braga D' Almeida, a quem foi deferida a curatela da parte.

138. Conforme apurado, o responsável se encontra acometido com doença degenerativa que afeta os lobos frontal e temporal do cérebro, conhecida por 'Demência de Pick', com piora rápida e progressiva, sendo essa condição documentalmente comprovada na ação movida perante o Poder Judiciário, conforme se observa na sentença de interdição à peça 50 dos autos, de onde se extrai a seguinte passagem:

Conforme laudo pericial acostado aos autos restou demonstrado que o interditando [sic] 'demência Fronto temporal, variante comportamental (Demência de Pick), com piora rápida e progressiva – CID 10 F00.2' (ID 221661980).

A toda evidência, atendo-me às provas carreadas aos autos, vislumbro existir farta prova documental demonstrando que [sic] a interditando é portadora de enfermidade que a incapacita totalmente, faltando-lhe o necessário discernimento para os atos da vida civil.

Assim, resta demonstrado que o interditando necessita do amparo permanente de terceiros, uma vez que lhe falta capacidade para dirigir, por si só, a sua pessoa e os seus bens, pois não pode exprimir a sua vontade.

No presente caso, restou apurado de que o requerido possui limitações para o desempenho de atividades sociais e econômicas, de tal sorte que a interdição integral mostra-se mais adequada para resguardo de sua própria integridade física e financeira.

139. De outra parte, em resposta à citação promovida nesta e nas demais tomadas de contas especiais em que o Sr. Albano consta como parte (vide tab. 1), suscita a curadora, Sra. Janaína Braga D' Almeida, a ocorrência de adversidades, decorrentes do próprio estado de saúde do responsável, para que possa esclarecer os fatos a ele imputados.

140. Nesse sentido, nos termos da manifestação da curadora à peça 48, p. 2:

Venho encarecidamente pedir [sic] ajudar, pois não sei o que fazer em relação ao referido processo, já que o Albano foi diagnosticado em 2023 com demência frontemporal e não tem condições de responder ou resolver qualquer situação.

Em abril de 2018 saiu do Sesi e desde então não mantém contato com mais ninguém, principalmente depois que foi diagnosticado e perdeu seu convívio social.

Ao questioná-lo sobre o processo ele fica olhando para mim e não consegue explicar e eu não tenho informações sobre o ocorrido ou qualquer outra coisa que era feita pelo meu marido em seu ambiente de trabalho.

141. Em acréscimo (peça 48, p. 1):

Mais uma vez venho por meio deste documento pedir ajuda pois não sei o que fazer e nem como resolver a situação.

Me encontro sozinha, resolvendo tudo que foi e está sendo necessário fazer devido a doença do meu esposo, inclusive pagando dívidas feitas por ele sem sequer saber da existência delas e sustentando a família, já que temos um filho de 12 anos e Albano está desempregado e ainda aguardando resposta da aposentadoria por invalidez do INSS.

Sou uma pessoa honesta, trabalhadora, sem nada que desabone a minha conduta pessoal e profissional e desconheço qualquer erro que meu marido possa ter cometido durante sua vida profissional.

Me coloco à disposição para maiores esclarecimentos e caso queiram entrevistar o meu marido estou à disposição para levá-lo.

142. À toda evidência, considera-se que a curadora não dispõe de meios para reconstituir e esclarecer os fatos. Tampouco pode se valer do auxílio do responsável para obter os documentos necessários à apresentação de defesa nesta tomada de contas especial.

143. Desse modo, conquanto não se tenha verificado o decurso do decênio estipulado no art. 6°, inc. II, da IN-TCU 98/2024, a conjugação de todos os fatores aqui discorridos converge para a necessidade de que o Tribunal reconheça o efetivo prejuízo ao exercício do contraditório e da ampla defesa de Albano Esteves de Abreu, devendo suas contas, portanto, serem julgadas iliquidáveis, nos termos do que estabelece o art. 20 da Lei 8.443/1992:

Art. 20. As contas serão consideradas iliquidáveis quando caso fortuito ou de força maior, comprovadamente alheio à vontade do responsável, tornar materialmente impossível o julgamento de mérito a que se refere o art. 16 desta Lei.

144. Nessa linha de raciocínio, as seguintes ponderações, extraídas do voto condutor do Acórdão 5.268/2009 – 2ª Câmara (Rel. Min. Sub. Augusto Sherman Cavalcanti), onde se avaliava a possibilidade de instauração de contraditório em relação a gestor declarado incapaz:

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 [...].

145. Esclarece-se, por oportuno, não se estar propondo que o Tribunal deixe de responsabilizar o agente em função do reconhecimento de sua incapacidade civil, mesmo porque esta somente sobreveio após a ocorrência dos atos que deram causa ao dano apurado nos autos.

146. Com efeito, segundo entendimento consolidado na jurisprudência desta Corte de Contas, cf., entre outros, os Acórdãos 1.822/2020 – Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler) e 10.567/2017 – 1ª Câmara (Rel. Min. Vital do Rêgo), para que o responsável seja considerado inimputável perante o TCU, deve ser comprovado que, à época dos fatos tidos por irregulares, era incapaz de responder pelos seus atos.

147. Não é esse, contudo, o caso, pois a questão posta nos autos não versa sobre o afastamento da responsabilidade do agente em função do reconhecimento de excludente de culpabilidade (inimputabilidade), mas de reconhecer que, em função do precário estado de saúde mental que se encontra acometida a parte, devidamente reconhecido e declarado pelo Poder Judiciário, não lhe é possível, seja diretamente ou por intermédio de sua representante legal, produzir defesa no processo, do que decorre o comprometimento do exercício dos postulados constitucionais do contraditório e da ampla defesa no desenvolvimento da relação jurídico-processual.

148. Registre-se, por fim, que, promovida a audiência do responsável no processo de denúncia originário, nos termos subitem 9.9 do Acórdão 1.830/2024 – Plenário (Rel. Min. Vital do Rêgo), foi, sob os mesmos fundamentos, proposta a exclusão de responsabilidade do agente, conforme instrução às peças 305 a 307 do TC 023.520/2018-3, encontrando-se os autos pendentes de apreciação pelo Tribunal.

EXAME TÉCNICO

Relação entre Sesi, Senai e IEL: contextualização e evolução

149. Preliminarmente ao exame do caso concreto, reputa-se pertinente contextualizar a relação

institucional existente entre o Sesi, o Senai e o IEL, tendo por enfoque os parâmetros que devem ser observados nas transferências realizadas pelos primeiros ao instituto.

150. O Instituto Euvaldo Lodi se trata de pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, constituída em 1969 sob a forma de associação por seus associados instituidores e mantenedores, o Sesi, o Senai e a Confederação Nacional da Indústria (CNI).

151. Tem como principal missão aumentar a competitividade da indústria brasileira, por meio do desenvolvimento de competências em gestão e de promoção da inovação.

152. Por sua vez, conforme entendimento jurisprudencial consolidado pelo Tribunal a partir da edição do Acórdão 614/2005 – Plenário (Rel. Min. Sub. Augusto Sherman Cavalcanti), a transferência de recursos do Sesi e do Senai ao IEL deve ser realizada por meio de convênios, os quais, por natureza, devem dispor sobre o objeto da avença, plano de trabalho, movimentação de recursos em conta específica, obrigatoriedade de apresentação de relatórios de execução físico-financeira e prestação de contas, entre outros requisitos aplicáveis a esse tipo de instrumento.

153. Visando dar cumprimento às orientações expedidas pelo Tribunal nesse e em outros julgados, referidos entes paraestatais, por intermédio de seus respectivos conselhos nacionais, expediram as Resoluções Sesi/CN 2/2009 e Senai/CN 375/2009, respectivamente, disciplinando a questão.

154. Tais atos normativos autorizam os departamentos do Sesi e do Senai, na condição de associados instituidores e mantenedores, a repassar até 1,5% de suas dotações orçamentárias para a consecução dos objetivos dos respectivos núcleos do IEL.

155. Os normativos preveem também a existência de plano de ação, o qual deve refletir programas, processos e projetos de interesse complementar, direto ou indireto, às finalidades dos associados, sendo vedado o repasse fora dessas condições, bem como de prestação de contas do plano e de seu respectivo orçamento.

156. De acordo com a regulamentação, a realização de objeto de interesse recíproco do Sesi/Senai e do IEL deve ocorrer mediante a celebração de convênio com finalidade específica, plano de trabalho, valor da cooperação econômica de cada partícipe, prazo de vigência e a forma de prestação de contas pelo executor.

157. Por outro lado, os normativos estabelecem que, no caso de realização, pelo IEL, de atividade de interesse exclusivo do Sesi e do Senai, deve ser celebrado contrato de prestação de serviços, observadas as disposições dos regulamentos de licitações e contratos dos respectivos entes paraestatais.

158. Observa-se que o Tribunal, ao avaliar o disciplinamento instituído no âmbito do sistema indústria nacional, reconheceu o avanço trazido pelos atos normativos. Nesse sentido, nos termos do voto condutor do Acórdão 338/2013 – Plenário (Rel. Min. Sub. André Luís de Carvalho):

21. Importante reconhecer o avanço no disciplinamento dos repasses ao IEL trazido pelas resoluções em comento, uma vez que os anexos dessas normas estabelecem a necessidade de discussão, em âmbito técnico, da proposta de plano de ação para cada exercício, acordando os programas, projetos e processos que devem ser realizados, com descrição do objetivo de cada um deles, respectivas metas e orçamento, destacando-se que essa etapa de planejamento, com a definição de objetivos e metas, favorece o acompanhamento e a avaliação da prestação de contas anual.

159. Dessa feita, por meio dessa deliberação, determinou-se que a normatização instituída nos departamentos nacionais fosse estendida aos departamentos regionais dos entes paraestatais, sendo vedada a utilização de recursos para pagamento de despesas que não guardassem correlação com a missão dos órgãos mantenedores:

9.4. determinar aos departamentos regionais do Sesi e do Senai que observem as disposições contidas nas resoluções que disciplinam os repasses ao IEL (Resolução Sesi/CN nº 2 e Resolução Senai/CN nº 375, ambas de 31 de março de 2009), em especial, quanto à elaboração do plano de ação, com a discriminação dos objetivos, metas e fontes de recursos, bem como da correspondente prestação de contas relativa à aplicação dos valores repassados, de modo a garantir que os repasses ocorram exclusivamente para atender a objetivos de interesse complementar aos da entidade do Sistema S, sendo vedado o uso desses recursos para o pagamento de despesas que não guardem correlação com a missão institucional do repassador;

160. Entretanto, segundo apurado na fiscalização levada a termo no processo de denúncia originário, o sistema indústria no Distrito Federal teria oposto resistência à implementação da sistemática de repasses definida em âmbito nacional.

161. Nesse sentido, conforme narrado pela equipe de fiscalização (TC 023.520/2018-3, peça 200, p. 11):

29. [...]. Ocorre que **o Sistema Fibra, mesmo após a decisão do TCU e a orientação dos Conselhos**

Nacionais de Sesi e Senai jamais observou os preceitos básicos contidos nos regulamentos que disciplinavam as transferências de recursos do Sesi/DF e do Senai/DF ao IEL/DF.

30. Até o exercício de 2017, as transferências não tinham qualquer limite, ignorando completamente o limite de 1,5% dos orçamentos do Sesi/DF e do Senai/DF, conforme determinam as Resoluções 02/2009 do Sesi e 375/2009 do Senai. Além disso, havia um controle extremamente frágil ou até inexistente da aplicação dos recursos transferidos ao IEL/DF.

31. O IEL/DF, até o ano de 2017, recebia os recursos das entidades do Sistema Indústria em função de contratos firmados com essas entidades e os sub-rogava ou não executava os objetos contratados, conforme será demonstrado no decorrer deste relatório. Assim, o IEL/DF era basicamente utilizado como forma do Sesi/DF e Senai/DF burlarem o processo licitatório como mero intermediário na execução de serviços quando esses eram de fato prestados por terceiros.

32. A partir de 2018, as entidades do Sistema Indústria do Distrito Federal buscaram se adaptar aos preceitos das Resoluções 02/2009 do Sesi e 375/2009 do Senai. Contudo, conforme será demonstrado, o Sesi/DF e o Senai/DF seguiram cometendo irregularidades e transferindo recursos ao IEL/DF com claro desvio de finalidade na aplicação desses recursos. (destaques no original)

Caso concreto: contextualização e parâmetros de análise das peças de defesa

162. Conforme previamente relatado, o dano apurado nos autos decorre da ausência de comprovação de que serviços diversos contratados pelo Sesi/DF com o IEL/DF, por intermédio de contratos firmados em 4/12/2017 (Processo Sesi/DF 14.919/2017), 5/12/2017 (Processo Sesi/DF 14.950/2017) e 12/12/2017 (Processo Sesi/DF 15.079/2017), tenham sido efetivamente prestados (vide tab. 3).

163. Com efeito, mesmo após a realização de ação de fiscalização na unidade jurisdicionada, não foi possível obter elementos mínimos que demonstrassem a execução dos instrumentos contratuais, de acordo com os fundamentos apostos no relatório de inspeção lavrado no processo de denúncia originário (peça 200 dos autos de denúncia, achado II.1, p. 31 a 45).

164. Em outras palavras, os elementos colhidos na fiscalização sugerem, fortemente, que a execução dos contratos foi simulada, tendo por intuito exclusivo gerar pagamentos indevidos à pessoa jurídica contratada.

165. Nessas condições, as citações efetivadas nos autos se deram nos termos adiante reproduzidos, conforme instrução à peça 15:

a.1) **Irregularidade:** Ausência de comprovação de execução dos serviços de assessoria, consultoria, apoio logístico, desenvolvimento de projetos, estudos técnicos e gestão nas áreas finalísticas, contratados pelo Sesi/DF junto ao IEL/DF, por meio de contrato firmado em 4/12/2017, no âmbito do Processo Sesi/DF 14.919/2017, evidenciado no Relatório de Inspeção TCU/Fiscalis 6/2022 (peça 4);

a.2) **Condutas**:

a.2.1) condutas de Jamal Jorge Bittar:

- na condição de Diretor Regional do Sesi/DF, não demonstrar a boa e regular aplicação de recursos do SESI-DF, oriundos de contribuições parafiscais, em face da não comprovação documental e atendimento das normas que justificassem os pagamentos realizados;
- na condição de Diretor Regional do IEL/DF, receber pagamentos sem comprovar a efetiva execução dos serviços contratados pelo SESI/DF;

a.2.2) condutas de Cláudio Rodrigues Tavares:

- receber pagamentos sem comprovar a efetiva execução dos serviços contratados pelo SESI/DF.

a.2.3) condutas de Albano Esteves de Abreu e Maria Gricélia Pinheiro de Melo:

- não demonstrar a boa e regular aplicação de recursos do SESI-DF, oriundos de contribuições parafiscais, em face da não comprovação documental e atendimento das normas que justificassem os pagamentos realizados;
- na condição de Superintendente do Sesi/DF, autorizar pagamento sem comprovar o efetivo recebimento dos serviços prestados pelo IEL/DF, ante a inexistência de registros que comprovem a efetiva prestação dos serviços.

[...]

b.1) **Irregularidade:** Ausência de comprovação de execução dos serviços de ministração de palestras e cursos nas áreas de gestão estratégica, gestão de recursos humanos, gestão da inovação, gestão de qualidade e gestão empresarial, contratados pelo Sesi/DF junto ao IEL/DF, por meio de contrato firmado em 5/12/2017, no âmbito do Processo Sesi/DF 14.950/2017, evidenciado no Relatório de Inspeção TCU/Fiscalis 6/2022 (peça 4).

b.2) **Condutas**:

b.2.1) condutas de Jamal Jorge Bittar:

- na condição de Diretor Regional do Sesi/DF, não demonstrar a boa e regular aplicação de recursos do SESI-DF, oriundos de contribuições parafiscais, em face da não comprovação documental e atendimento das normas que justificassem os pagamentos realizados;
- na condição de Diretor Regional do IEL/DF, receber pagamentos sem comprovar a efetiva execução dos serviços contratados pelo SESI/DF;

b.2.2) condutas de Cláudio Rodrigues Tavares:

- receber pagamentos sem comprovar a efetiva execução dos serviços contratados pelo SESI/DF.

b.2.3) condutas de Albano Esteves de Abreu e Maria Gricélia Pinheiro de Melo:

- não demonstrar a boa e regular aplicação de recursos do SESI-DF, oriundos de contribuições parafiscais, em face da não comprovação documental e atendimento das normas que justificassem os pagamentos realizados;
- na condição de Superintendente do Sesi/DF, autorizar pagamento sem comprovar o efetivo recebimento dos serviços prestados pelo IEL/DF, ante a inexistência de registros que atestem a efetiva prestação dos serviços.

[...]

c.1) **Irregularidade:** Ausência de comprovação de execução dos serviços de assessoria de imprensa, relações públicas e consultoria em Comunicação Institucional e Marketing, contratados pelo Sesi/DF junto ao IEL/DF, por meio de contrato firmado em 12/12/2017, no âmbito do Processo Sesi/DF 15.079/2017, evidenciado no Relatório de Inspeção TCU/Fiscalis 6/2022 (peça 4).

c.2) **Condutas**:

c.2.1) condutas de Jamal Jorge Bittar:

- na condição de Diretor Regional do Sesi/DF, não demonstrar a boa e regular aplicação de recursos do SESI-DF, oriundos de contribuições parafiscais, em face da não comprovação documental e atendimento das normas que justificassem os pagamentos realizados;
- na condição de Diretor Regional do IEL/DF, receber pagamentos sem comprovar a efetiva execução dos serviços contratados pelo SESI/DF;

c.2.2) condutas de Cláudio Rodrigues Tavares:

- receber pagamentos sem comprovar a efetiva execução dos serviços contratados pelo SESI/DF.

c.2.3) condutas de Albano Esteves de Abreu e Maria Gricélia Pinheiro de Melo:

- não demonstrar a boa e regular aplicação de recursos do SESI-DF, oriundos de contribuições parafiscais, em face da não comprovação documental e atendimento das normas que justificassem os pagamentos realizados;
- na condição de Superintendente do Sesi/DF, autorizar pagamento sem comprovar o efetivo recebimento dos serviços prestados pelo IEL/DF, ante a inexistência de registros que atestem a efetiva prestação dos serviços.

166. De outra parte, consoante instrução à peça 51, a citação do IEL/DF se fundamentou na circunstância de ter a pessoa jurídica concorrido diretamente para o cometimento do dano, na medida em que foi remunerada por serviços cuja execução não foi comprovada.

167. Por sua vez, as audiências promovidas nos autos abrangeram os seguintes elementos (instrução à peça 15):

d.1) **Irregularidade:** Irregularidades no firmamento e na execução dos contratos datados de 4/12/2017, (Proc. Sesi/DF 14.919/2017), de 5/12/2017 (Proc. Sesi/DF 14.950/2017), e de 12/12/2017 (Proc. Sesi/DF 15.079/2017), evidenciadas no Relatório de Inspeção TCU/Fiscalis 6/2022 (peça 4).

d.2) **Condutas:**

d.2.1) condutas de Jamal Jorge Bittar:

- na condição de Diretor Regional do Sesi/DF, autorizar que o Sesi/DF pagasse o IEL/DF por despesas não comprovadas, como ficou demonstrado nos documentos de autorização de pagamento juntados às peças 11-13 deste processo; bem assim, não observar o art. 11 do Regulamento de Licitações e Contratos do Sesi/DF, tendo em vista que a contratação direta não restou justificada.
- na condição de Diretor Regional do IEL/DF, autorizar e determinar os pagamentos das despesas do instituto.

d.2.2) condutas de Cláudio Rodrigues Tavares:

- sub-rogar partes dos objetos contratados às empresas Criativa Propaganda e Marketing Ltda. (CNPJ 12.477.268/0001-06), Solução Marketing e Consultoria Ltda. (CNPJ 22.108.990/0001-19) e Insight Soluções Analíticas Ltda. (CNPJ 12.482.598/0001-81), procedimento defeso a teor do art. 28 do Regulamento de Licitações e Contratos do Sesi-DF, e contrário aos princípios da moralidade, da prevalência do interesse público e da licitação, conforme jurisprudência deste TCU.

d.2.3) condutas de Albano Esteves de Abreu e Maria Gricélia Pinheiro de Melo:

- não observar o art. 11 do Regulamento de Licitações e Contratos do Sesi/DF, tendo em vista que a contratação direta não restou justificada;

- não fiscalizar a execução dos contratos, possibilitando o pagamento de serviços não executados;

- autorizar que o Sesi/DF pagasse o IEL/DF por despesas não comprovadas, como ficou demonstrado nos documentos de autorização de pagamento juntados às peças 11-13 deste processo.

168. Como se pode observar, algumas condutas descritas nos atos que fundamentaram as audiências das partes, notadamente aquelas relacionadas à ausência de fiscalização dos contratos [o que teria dado ensejo ao pagamento de serviços não executados] e à autorização de pagamentos por despesas não comprovadas, se sobrepõem às condutas que deram ensejo às citações dos mesmos responsáveis.

169. Desse modo, consigna-se que a análise das audiências dos gestores do Sesi/DF – Jamal Jorge Bittar e Maria Gricélia Pinheiro de Melo – abrangerá os atos relacionados à contratação direta do IEL/DF sem que estivessem preenchidos os pressupostos exigidos no art. 11 do Regulamento de Licitações e Contratos do Sesi.

170. A seu turno, Cláudio Rodrigues Tavares, superintendente do IEL/DF à época dos fatos, foi ouvido em audiência em função da sub-rogação dos contratos firmados com o Sesi/DF às empresas Criativa Propaganda e Marketing Ltda., Solução Marketing e Consultoria Ltda. e Insight Soluções Analíticas Ltda.

171. Nesse ponto, contudo, a imputação de responsabilidade não deve prosperar.

172. A uma, porque não há, nos autos, indicativos de que a irregularidade tenha ocorrido de fato.

173. De fato, compulsada a íntegra do relatório de inspeção constante do processo de denúncia originário, verifica-se que a aventada sub-rogação às pessoas jurídicas referidas envolveu instrumentos contratuais firmados pelo Senai/DF [e não pelo Sesi/DF] com o IEL/DF.

174. Inclusive, essa questão é objeto de apuração no TC 021.909/2024-5, atualmente em fase de saneamento.

175. Em reforço, conforme levantado na fiscalização, observa-se que os dispêndios efetivados pelo IEL/DF às empresas em questão abrangeram o período de janeiro/2016 a fevereiro/2017 (vide tab. 3 a 6 do relatório à peça 200 do TC 023.520/2018-3), ao passo que os contratos entre o Sesi/DF e o instituto foram formalizados apenas em dezembro/2017.

176. Portanto, se os instrumentos contratuais originários foram firmados somente após a ocorrência dos pagamentos levantados na fiscalização, não há como pretender vincular os eventos sob a premissa de que os serviços contratados pelo Sesi/DF junto ao IEL/DF teriam sido sub-rogados às empresas em epígrafe.

177. A duas, pois, conforme já tratado, o IEL/DF atuou na condição de contratado para a prestação de serviços ao Sesi/DF.

178. Destarte, no caso concreto, as hipóteses de responsabilização da pessoa jurídica [e, eventualmente, do seu então superintendente, caso venha a ser convalidada a sua citação], restringem-se à possibilidade de condenação ao ressarcimento do débito e à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, mas não àquela consignada no art. 58 do referido diploma legal, derivada da rejeição de razões de justificativa em sede de audiência.

179. Efetivamente, assente na jurisprudência desta Corte de Contas o entendimento segundo o qual a multa prevista no art. 58 da Lei 8.443/1992 é restrita a agentes públicos e a particulares que atuam como gestores de recursos públicos, não se aplicando às pessoas jurídicas contratadas pela Administração, que se limitam a prestar serviços ou fornecer bens em troca da correspondente remuneração.

180. Nesse sentido, entre outros, os Acórdãos 2.861/2018 – Plenário (Rel. Min. Sub. Augusto Sherman Cavalcanti), 10.314/2023 – 1ª Câmara (Rel. Min. Benjamin Zymler) e 3.327/2024 – 2ª Câmara (Rel. Min. Aroldo Cedraz).

181. Na mesma linha, incabível a aplicação de multa, fundamentada no referido dispositivo legal, a dirigente de entidade privada vinculada à administração por meio de contrato de prestação de serviços, situação versada nos autos.

182. Nessa direção, entre outras deliberações, os Acórdãos 2.651/2012 (Rel. Min. Augusto Nardes), 2.001/2012 (Rel. Min. Sub. Augusto Sherman Cavalcanti) e 1.617/2012 (Rel. Min. Aroldo Cedraz), todos do Plenário.

183. Portanto, ainda que a eventual sub-rogação dos instrumentos contratuais houvesse, de fato, ocorrido, não encontraria amparo na Constituição Federal, tampouco na Lei Orgânica do Tribunal, a hipótese de aplicação de multa fundamentada no art. 58 da Lei 8.443/1992 a dirigente de pessoa jurídica contratada pela administração, a teor dos últimos precedentes referidos.

184. Em conclusão, registra-se que a apuração das condutas imputadas ao Sr. Cláudio Rodrigues Tavares, superintendente do IEL/DF à época dos fatos, restringir-se-á aos fatos que deram ensejo à sua citação,

sendo desconsideradas as condutas fundamentaram a sua audiência.

185. Superadas tais considerações, passa-se ao exame das peças de defesa apresentadas às peças 38 e 63 dos autos.

Síntese das alegações de defesa e razões de justificativa

XI. Síntese das alegações de defesa e razões de justificativa de Jamal Jorge Bittar (diretor do Sesi/DF)

186. A peça de defesa apresentada por Jamal Jorge Bittar, diretor do Sesi/DF, que abrange suas alegações de defesa e razões de justificativa, inicia-se com pleito preliminar de reconhecimento de prescrição em relação aos fatos apurados nos autos (peça 38, p. 4 a 9).

187. Sob essa linha argumentativa, a defesa sustenta, com base em jurisprudência do STF, encontrar-se prescrita a pretensão punitiva e de ressarcimento do TCU, tendo em conta o entendimento consolidado no âmbito da Suprema Corte a respeito da aplicação do princípio da unicidade da interrupção prescricional (art. 202, *caput*, do Código Civil) ao processo de controle externo.

188. Na hipótese, argui que a prescrição, cuja fluência teria se iniciado em 12/7/2018, com o ingresso da denúncia nesta Corte de Contas, se consumou em 12/7/2023, tendo em conta que a citação da parte somente teria ocorrido em 27/2/2025.

189. Adicionalmente, assevera que todas as demais causas interruptivas eventualmente consideradas, anteriores ou posteriores à sua citação, ainda que se coadunem com a literalidade do disposto no art. 5º, § 1º, da Resolução TCU 344/2022, vão de encontro ao entendimento do STF esposado, que rechaça, em absoluto, a possibilidade de incidência de múltiplos marcos interruptivos em um único processo.

190. Prossegue a peça de defesa relatando a descoberta de esquema de desvio de recursos no IEL/DF que, segundo afirmado, teria sido capitaneado pelo então superintendente do instituto, Cláudio Rodrigues Tavares, e envolvia subcontratações fraudulentas firmadas com as empresas Criativa, Insight e Solução (peça 38, p. 9 a 21).

191. Segundo enfatizado, o responsável, assim que tomou ciência das irregularidades, ajuizou ações de ressarcimento perante o Poder Judiciário e afastou os envolvidos, demonstrando proatividade e desconhecimento prévio do esquema.

192. Em resumo, nos termos da peça de defesa (peça 38, p. 19):

(i) Existia esquema fraudulento comandado, no âmbito do IEL/DF, pelo Superintendente da época, Sr. CLÁUDIO RODRIGUES TAVARES.

(ii) Houve fraude na subcontratação das empresas CRIATIVA, INSIGHT e SOLUÇÃO. Restou comprovado, nos processos judiciais mencionados, que as referidas sociedades não prestaram os serviços para os quais teriam sido supostamente contratadas.

(iii) Na verdade, os contratos celebrados constituíram forma de desviar indevidamente recursos do IEL/DF.

(iv) O PETICIONÁRIO não tinha conhecimento das subcontratações realizadas. Restou incontroverso, nesse sentido, que a atuação do Sr. CLÁUDIO RODRIGUES TAVARES, enquanto Superintendente do IEL/DF, foi suficiente para mascarar a celebração desses contratos. (destaques no original)

193. Em acréscimo, registra que a contratação das empresas referidas se mostrou indevida não pela sub-rogação, que era admitida no caso concreto, conforme dispõe o art. 28 do Regulamento de Licitações e Contratos do Sesi, mas pela ocorrência de fraude consubstanciada na ausência de prestação dos serviços pactuados.

194. Na sequência, a defesa argumenta a respeito da impossibilidade de responsabilização subjetiva do gestor por atos fraudulentos, cometidos por subordinados, que lhe foram deliberadamente ocultados (peça 38, p. 21 a 26).

195. Nesse ponto, destaca que as decisões do gestor foram baseadas nas informações prestadas pelas áreas técnicas e administrativas, dentro da estrutura de confiança inerente à função, o que dilui a sua responsabilidade pessoal.

196. Esclarece que esse entendimento foi adotado pelo Tribunal no julgamento do TC 017.071/2020-8, onde teria sido mitigada a responsabilidade de diretor regional do Sesi considerando justamente a quantidade de atribuições direcionadas a um gestor do 'Sistema S' e, ainda, a constatação de que foram seguidos os procedimentos legais pertinentes à sua atuação.

197. Reafirma que teria agido com base na confiança legítima nas áreas técnicas e administrativas, o que configuraria sua boa-fé objetiva e que, tão logo tomou conhecimento a respeito das irregularidades ocorridas no instituto, adotou todas as providências e medidas corretivas cabíveis, tanto quanto ao afastamento dos funcionários responsáveis pela prática das fraudes, como também buscando o ressarcimento

dos recursos utilizados indevidamente, mediante o ajuizamento das ações judiciais antes referidas.

198. Passando a tratar das irregularidades que demandaram a sua audiência, defende a legalidade dos processos de contratação direta do IEL/DF por dispensa de licitação, os quais, conforme pontuado, continham as justificativas exigidas no Regulamento de Licitações e Contratos do ente paraestatal (peça 38, p. 26 a 34).

199. Sobre esse aspecto, ressalta que as justificativas constantes dos processos abarcam a natureza do IEL/DF, o objeto a ser contratado e, ainda, o valor praticado no ajuste, de forma que teriam sido preenchidos todos os requisitos exigidos no art. 11 do regulamento em referência.

200. Em complemento, registra que a controvérsia posta nos autos se restringe à existência, em si, de justificativa para as contratações realizadas, não havendo discussão a respeito do teor ou da suficiência das explanações, tampouco quanto ao valor da contratação.

201. Avançando, passa a peça de defesa a invocar a aplicação dos preceitos previstos na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) ao caso concreto (peça 38, p. 34 a 48).

202. Nessa seara, alega que o gestor só pode ser punido em caso de dolo ou erro grosseiro, o que não ocorreu, pois, além de não ter concorrido para a prática de nenhum ato ilícito, atuou integralmente em conformidade a suas atribuições institucionais e com o nível de responsabilidade exigido pelo cargo ocupado, restando configurada, portanto, a boa-fé objetiva.

203. Argumenta que as decisões adotadas foram informadas, refletidas e desinteressadas, enquadrando-se na *Business Judgment Rule* (Regra da Decisão de Negócios), que protege o administrador que atua diligentemente a partir das informações disponíveis no momento da decisão.

204. Em outro contexto, assevera que a única conduta objetiva atribuída ao gestor teria sido a assinatura dos contratos e que as imputações contra ele dirigidas não passariam de ilações constantes do relatório de fiscalização que presumem o conhecimento do responsável a respeito das supostas irregularidades.

205. Nessas condições, apregoa que as imputações arguidas desconsideram a necessidade do estabelecimento de nexo de causalidade, ou de dolo e culpa grave, como elementos essenciais para fins de imputação da responsabilidade subjetiva em sede de processo de tomada de contas especial.

206. Ou seja, em seu entendimento, não há, no caso concreto, dolo em sua conduta, na medida em que não verificada a vontade livre e consciente de alcançar resultado ilícito.

207. Sem prejuízo, reputa que o dolo deve ser comprovado, e não presumido.

208. Seguindo nessa mesma linha de raciocínio, considera não configurada a culpa, na medida em que não teria agido com negligência, imprudência ou imperícia no desempenho das suas atividades.

209. Como elemento adicional de sua conduta diligente, a peça de defesa passa a listar medidas implementadas pelo gestor que, na linha do que se alega, teriam contribuído para a melhoria da governança na gestão administrativa do sistema indústria no Distrito Federal (peça 38, p. 48 a 51).

210. Dentre tais medidas, elencam-se: (i) elaboração do Código de Ética do Sistema Fibra; (ii) designação dos membros do Comitê de Ética; (iii) criação da Ouvidoria; (iv) criação da Controladoria; (v) revisão dos normativos internos; (vi) criação do Comitê de Integridade; (vii) reestruturação organizacional das entidades; e (viii) criação do Serviço de Atendimento ao Cidadão (SAC).

211. Informa que tais providências, adotadas por iniciativa do responsável, intensificaram os mecanismos internos e externos de controle das entidades integrantes do Sistema Fibra, visando à regular administração e aplicação dos recursos a partir de uma gestão proba e transparente, o que demonstra sua preocupação efetiva com os processos de melhoria de gestão e evidencia a boa-fé objetiva no caso concreto.

212. Subsidiariamente, em caso de sobrevir condenação nos autos, suscita a defesa que o TCU reconheça que os valores discutidos nesta tomada de contas especial são objeto de cobrança judicial nos processos 0732206-56.2020.8.07.0001, 07232208-26.2020.8.07.0001 e 0732203-04.2020.8.07.0001 (peça 38, p. 51 e 52).

213. Dessa feita, a fim de evitar enriquecimento ilícito do Sesi/DF, decorrente de condenações concomitantes nas esferas judicial e administrativa, propugna pela concessão de quitação plena em relação aos prejuízos financeiros que eventualmente venham a ser reconhecidos nesta tomada de contas especial.

214. Em conclusão, requer a peça de defesa (peça 38, p. 52):

a) Preliminarmente, reconhecer a prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento.

b) Quanto ao mérito, acolher integralmente a defesa ora apresentada, com a exclusão do PETICIONÁRIO do rol de responsáveis apresentado e, consequentemente, eximi-lo do dever de ressarcimento (configurada a boa-fé objetiva), bem como da aplicação de quaisquer sanções administrativas (comprovada a ausência de má-fé, dolo ou erro grosseiro).

c) Subsidiariamente, mantido o PETICIONÁRIO no rol de responsáveis, reconhecer a ausência de valores a serem ressarcidos, considerando a necessidade de abatimento com as cobranças judiciais em andamento. (destaques no original)

XII. Síntese das alegações de defesa do IEL/DF (pessoa jurídica contratada)

215. Por sua vez, o IEL/DF, em suas alegações de defesa, argui, em preliminar, a ausência de competência do TCU para fiscalizar a aplicação de recursos próprios de pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos que não integra a Administração Pública (peça 63, p. 4 a 7).

216. Nos termos da peça de defesa, não há qualquer vinculação dos recursos geridos pelo instituto a contribuições parafiscais compulsórias ou a recursos oriundos do Tesouro Nacional que pudesse justificar a intervenção do TCU no caso concreto.

217. Segundo alegado, os contratos em questão foram celebrados entre duas entidades privadas (Sesi/DF e IEL/DF) e pagos com recursos próprios do Sesi/DF, sem vinculação ao Tesouro Nacional, de forma que a fiscalização por parte da Corte de Contas configuraria uma extrapolação de sua competência.

218. Adicionalmente, cita deliberação deste próprio Tribunal onde se exigiu a demonstração inequívoca da origem pública ou parafiscal dos recursos a fim de justificar a fiscalização sobre o 'Sistema S'.

219. No caso concreto, reputa não haver, nos autos, evidências de que os pagamentos impugnados tivessem origem em contribuições compulsórias, tratando-se, portanto, de recursos de natureza eminentemente privada, não sujeitos ao controle do TCU.

220. Conclui, portanto, que a imputação de responsabilidade ao IEL/DF carece de fundamento jurídico-constitucional, por ausência de competência do TCU para fiscalizar a aplicação de recursos de natureza privada.

221. Ainda em sede de preliminar, suscita a pessoa jurídica a ocorrência de prescrição (peça 63, p. 7 a 14).

222. Argumenta, no caso, que os fatos versados nos autos ocorreram entre 2017 e 2019, enquanto a citação do IEL/DF somente foi efetivada em novembro de 2025, transcorrendo um lapso temporal superior a seis anos, de modo a exceder o prazo quinquenal estabelecido na Resolução TCU 344/2022.

223. Ademais, contesta a tese de que a tramitação do processo de denúncia originário teria interrompido a prescrição para o IEL/DF. Sustenta, nesse ponto específico, que, como a entidade não figurou como responsável naqueles autos, os efeitos de qualquer interrupção não podem alcançar terceiros que não integravam a relação processual, sob pena de violação ao devido processo legal.

224. Reforça esse aspecto invocando a aplicação do princípio da unicidade da interrupção prescricional, previsto no art. 202, *caput*, do Código Civil, ao caso concreto, citando decisões recentes do STF que impedem que o prazo seja reiniciado indefinidamente por atos genéricos.

225. Em outras palavras, segundo a peça defensiva, a admissão de múltiplas interrupções equivaleria a chancelar uma imprescritibilidade velada, o que contraria a segurança jurídica necessária nas relações com o controle externo.

226. Ato contínuo, sustenta a defesa que o longo tempo decorrido entre a ocorrência dos fatos e a apuração (sete anos) torna as contas iliquidáveis, pois dificulta a reunião de documentos físicos e o acesso a testemunhas da época (peça 63, p. 14 e 15).

227. Nesse ponto, deduz a peça de defesa que o cenário de demora excessiva na instauração do processo para apurar as supostas irregularidades originadas nos contratos firmados com o Sesi/DF inviabiliza a defesa do instituto, razão pela qual, caso não sejam acatados os demais argumentos de defesa, pugna que as contas sejam julgadas iliquidáveis, justificando o trancamento do processo.

228. Outro aspecto suscitado na defesa em exame abarca a impossibilidade jurídica da pretensão de ressarcimento buscada na presente tomada de contas especial por confusão patrimonial, visto que o Sesi/DF é um dos fundadores e mantenedores do IEL/DF (peça 63, p. 15 e 16).

229. Segundo a defesa, a eventual condenação do IEL/DF a ressarcir o Sesi/DF criaria uma situação absurda de 'penalização circular', onde o segundo forneceria recursos ao primeiro para que este os restituísse ao próprio mantenedor.

230. Argumenta que tal condenação: (i) implica dupla penalização do mesmo patrimônio; (ii) viola o princípio do *non bis in idem*; (iii) resulta em situação absurda do ponto de vista lógico-jurídico (penalização circular); e (iv) contraria a finalidade institucional da responsabilização por dano ao erário, que é a recomposição patrimonial, não a penalização circular.

231. Na sequência, pretende a defesa assentar a ausência de pressupostos para a responsabilização do instituto (peça 63, p. 17 a 20).

232. Dessa forma, sustenta, inicialmente, a inexistência de conduta antijurídica, afirmando que o IEL/DF atuou meramente como contratado de boa-fé, executando serviços de natureza intelectual e técnica e que a aceitação tácita ou expressa dos serviços prestados, com os correspondentes pagamentos realizados ao longo de toda a vigência contratual, evidencia o cumprimento das obrigações contratuais.

233. Passando a tratar das provas carreadas aos autos, reputa que a instrução técnica que fundamentou a citação do IEL/DF opera indevida inversão do ônus da prova, partindo da premissa de que houve inexecução contratual e exigindo do contratado a demonstração negativa de que não prestou os serviços.

234. Afirma que essa sistemática vulnera o princípio constitucional da presunção de inocência, aplicável também aos processos de natureza administrativa sancionatória, pois competiria à acusação demonstrar, de forma cabal e inequívoca, a ocorrência da irregularidade imputada, não sendo lícito presumir a inexecução contratual e transferir ao responsável o ônus de comprovar o contrário.

235. Nesse diapasão, considera não haver, no caso concreto, elementos que demonstrem a efetiva inexecução dos serviços, tendo em conta que a alegação genérica de 'ausência de comprovação de execução' não se confunde com a demonstração positiva de que os serviços não foram prestados.

236. Em outras palavras, nos termos da peça de defesa, a 'ausência de documentação nos autos não equivale a ausência de execução contratual'.

237. Além disso, defende inexistir nexo de causalidade entre qualquer conduta do IEL/DF e eventual prejuízo ao erário, pois o instituto não teria participado da elaboração dos termos de referência contratuais ou da definição dos critérios de fiscalização, que eram de responsabilidade unilateral do Sesi/DF.

238. Ou seja, segundo consta na peça de defesa, eventuais vícios identificados nesses procedimentos seriam de exclusiva responsabilidade do contratante, não podendo ser transferidos ao contratado que, de boa-fé, executou as obrigações que lhe foram impostas.

239. Em complemento, aduz que, sem a demonstração de dolo ou culpa específica dos gestores do instituto, a responsabilização administrativa se tornaria inviável.

240. Em seguida, a defesa reafirma ter o instituto prestado efetivamente os serviços contratados (peça 63, p. 20 e 21).

241. Esclarece que os contratos versavam sobre serviços de natureza intelectual e técnica, executados de forma contínua e sistemática, compreendendo atividades de assessoramento, capacitação, desenvolvimento de projetos e comunicação institucional.

242. De acordo com o alegado, tratavam-se de serviços que, por sua própria natureza, não resultavam, necessariamente, em produtos físicos facilmente mensuráveis ou em entregas tangíveis concentradas no tempo, mas que se materializavam na transferência de conhecimento, na capacitação de pessoal, no desenvolvimento de estudos e projetos, e no suporte às atividades finalísticas do contratante.

243. Avançando, a defesa critica a metodologia de quantificação do débito, que imputou o valor integral dos contratos como dano, sem considerar parcelas eventualmente executadas ou os benefícios auferidos pelo Sesi/DF (peça 63, p. 21 e 22).

244. No ponto, aduz que essa abordagem viola os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, ignorando que serviços intelectuais nem sempre geram produtos físicos tangíveis.

245. Prossegue a peça de defesa buscando demonstrar a boa-fé objetiva do instituto, que, ao tomar conhecimento de possíveis fraudes em subcontratações, teria agido de forma diligente (peça 63, p. 22 a 29).

246. Nesse sentido, informa o instituto ter ajuizado ações de ressarcimento em face de empresas subcontratadas e de seu ex-superintendente, Cláudio Rodrigues Tavares, apontado como o verdadeiro arquiteto de esquemas fraudulentos internos.

247. Em complemento, apresenta informações de ações em curso no Poder Judiciário nas quais houve o reconhecimento de fraude e a condenação dos subcontratados a ressarcir o IEL/DF.

248. Desse modo, pretende o instituto demonstrar que não foi conivente com as irregularidades, mas vítima de um esquema criminoso perpetrado por seu antigo gestor e terceiros, tendo tomado as medidas cabíveis para minimizar o prejuízo.

249. Por fim, o documento reforça a missão institucional do IEL/DF de apoio ao desenvolvimento industrial, destacando que a celebração de contratos entre as entidades que compõem o sistema indústria é prática regular e legítima (peça 63, p. 29 e 30).

250. Tais ajustes, segundo afirmado, visam à otimização de recursos e compartilhamento de *expertise*, observando princípios de direito privado e não o regime estrito de licitações públicas e, conforme apregoado, inserem-se em contexto de normalidade institucional.

251. Em conclusão, requer a defesa em exame (peça 63, p. 30 a 32):

a) Preliminarmente, seja reconhecida a **incompetência do Tribunal de Contas da União para fiscalizar recursos próprios de entidades privadas**, determinando-se o arquivamento do processo em relação ao IEL/DF;

b) Subsidiariamente, seja reconhecida a **prescrição da pretensão ressarcitória**, nos termos do Tema 899 do Supremo Tribunal Federal (RE 636.886) e do artigo 2º da Resolução TCU nº 344/2022 e ainda em razão da atual jurisprudência do STF, tendo em vista que transcorreram mais de cinco anos entre a ocorrência dos fatos (2018-2019) e a citação do IEL/DF (2025), sendo que a entidade não figurou como responsável no processo de denúncia originário;

c) Subsidiariamente, seja reconhecida a **confusão patrimonial** existente entre o IEL/DF e o Sesi/DF, com a consequente **impossibilidade jurídica do pedido**, na medida em que a condenação do IEL/DF ao ressarcimento de valores ao Sesi/DF resulta em situação absurda de penalização circular do mesmo patrimônio;

d) No mérito, seja reconhecida a **ausência dos pressupostos necessários à responsabilização do IEL/DF**, em especial a inexistência de conduta antijurídica, de nexo de causalidade e de culpabilidade, determinando-se a **exclusão do IEL/DF do polo passivo** da presente Tomada de Contas Especial;

e) Alternativamente, seja reconhecida a **prestação dos serviços contratados**, com base nos pagamentos regularmente efetuados pelo Sesi/DF ao longo de toda a execução contratual, sem qualquer questionamento ou ressalva, julgando-se **improcedente a imputação de débito ao IEL/DF**;

f) Subsidiariamente, seja reconhecida a **boa-fé objetiva e a ausência de dolo ou culpa** por parte do IEL/DF, aplicando-se o artigo 16, inciso II, da Lei 8.443/1992, com o **julgamento pela regularidade com ressalva**, sem imputação de débito;

g) Em qualquer hipótese, seja assegurado ao IEL/DF o **direito à ampla produção probatória**, incluindo a juntada de documentos complementares e a realização de diligências necessárias ao esclarecimento dos fatos;

h) Ao final, sejam julgadas **totalmente improcedentes** as imputações constantes da citação, determinando-se o **arquivamento do processo em relação ao IEL/DF**. (destaques no original)

Análise das alegações de defesa e razões de justificativa: preliminares

XIII. Competência

252. Conforme apontado, suscita o IEL/DF a incompetência desta Corte de Contas para levar a termo a apuração de que cuidam os autos.

253. Segundo alegado pelo instituto, os contratos objeto desta tomada de contas especial foram celebrados entre duas entidades privadas (Sesi/DF e IEL/DF) e financiados exclusivamente por recursos privados do Sesi/DF, sem qualquer vinculação a receitas oriundas de contribuições compulsórias ou de transferências do Tesouro Nacional, de modo que a atuação do TCU no caso concreto exorbita os limites da competência constitucionalmente estabelecida (art. 70, parágrafo único, c/c art. 71, inc. II, da Constituição Federal/1988).

254. Adicionalmente, argumenta-se, com amparo em precedente desta Corte de Contas (Acórdão 2.620/2022 – Plenário, Rel. Min. Sub. Marcos Bemquerer Costa), não haver, nos autos, demonstração de que os recursos utilizados para o pagamento dos contratos firmados com o IEL/DF tivessem origem em contribuições compulsórias, o que também afastaria a competência deste Tribunal.

255. Tais alegações, contudo, não merecem prosperar, ante os fundamentos adiante aduzidos.

256. De início, assenta-se que a submissão do Sesi e dos demais serviços sociais autônomos, mantidos por contribuições parafiscais de interesse das categorias profissionais ou econômicas, de que tratam os arts. 149 e 240 da CF/1988, à jurisdição do TCU, decorre de expressa disposição legal, prevista em sua lei orgânica (Lei 8.443/1992):

Art. 5° A jurisdição do Tribunal abrange:

[...]

V - os responsáveis por entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado que recebam contribuições parafiscais e prestem serviço de interesse público ou social;

257. No caso, a sujeição dos serviços sociais autônomos ao controle externo exercido pelo Tribunal de Contas da União se justifica em razão da natureza pública dos recursos que administram, advindos de contribuições parafiscais, de natureza tributária, destinados à persecução de fins de interesse público.

258. Tal entendimento, de longa data, é pacífico na jurisprudência desta Corte de Contas, conforme se observa no precedente a seguir:

As entidades integrantes do Sistema ‘S’ encontram-se abrangidas pela jurisdição própria e privativa do Tribunal de Contas da União, porquanto custeadas com recursos financeiros oriundos de contribuições parafiscais, de

natureza compulsória. (Acórdão 3.044/2009 – Plenário, Rel. Min. Sub. Augusto Sherman Cavalcanti)

259. Na mesma direção, entre outras decisões, citam-se os Acórdãos 1.507/2020, 2.079/2015 e 1.461/2006 (de relatoria do Min. Sub. Marcos Bemquerer Costa) e 1.770/2013 (Rel. Min. Benjamin Zymler), todos do Plenário.

260. Inclusive, dessa linha não destoa a jurisprudência do STF:

Agravo regimental em mandado de segurança. Tribunal de Contas da União. Controle finalístico das entidades do Sistema S. Tomada de contas especial. Observância ao postulado do contraditório. Alcance de norma constitucional (art. 8º, I, da CF/88). Pretensão de interpretação genérica. Inadequação da via eleita. Contribuições sindicais. Natureza pública. Agravo regimental do qual se conhece e ao qual se nega provimento.

[...]

4. As contribuições sindicais compulsórias possuem natureza tributária, constituindo receita pública, estando os responsáveis sujeitos à competência fiscalizatória do Tribunal de Contas da União. Precedentes. [...] (MS 34.296-AgR, Segunda Turma, Rel. Min. Dias Toffoli) (destaques no original)

261. No mesmo sentido, entre outras decisões proferidas pela Suprema Corte, cabe mencionar o MS 28.465 (Primeira Turma, Rel. Min. Marco Aurélio).

262. Por sua vez, de acordo com os arts. 6° a 9° de sua lei orgânica, a atividade judicante do TCU é materializada por intermédio dos instrumentos de prestação e tomada de contas [inclusive a tomada de contas especial], aos quais se encontram sujeitos todos aqueles indicados nos incs. I a VI do art. 5° do aludido diploma legal, conforme disposto no *caput* do art. 6° retromencionado.

263. Portanto, é seguro afirmar que os administradores dos entes paraestatais, assim consideradas as entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado que recebem contribuições parafiscais destinadas ao seu custeio e prestam serviço de interesse público ou social [como é o caso do Sesi], se encontram submetidos a julgamento de contas perante o TCU.

264. Da mesma forma, em vista do disposto na parte final do art. 71, inc. II, da CF/1988, e do art. 1°, inc. I, da Lei 8.443/1992, compete ao TCU julgar as contas daqueles que derem causa a prejuízo a tais entidades, o que independe da natureza jurídica do causador do dano [se pessoa física ou jurídica, pública ou privada].

265. Nessa seara, de acordo com entendimento assente nesta Corte de Contas, firmado em sede de incidente de uniformização de jurisprudência (Acórdão 321/2019 – Plenário, Rel. Min. Ana Arraes) e recentemente convertido no enunciado de súmula 292:

Compete ao Tribunal de Contas da União julgar as contas de pessoas físicas ou jurídicas de direito privado que causem dano ao Erário, independentemente da coparticipação de servidor, empregado ou agente público, desde que as ações do particular contrárias ao interesse público derivem de ato, contrato administrativo ou instrumento congênere sujeito ao controle externo.

266. Segundo deliberado pelo Tribunal, o particular que atua sob o regime de direito privado se submete à jurisdição do Tribunal sempre que causar dano ao erário na execução de ações derivadas de ato, contrato administrativo ou instrumento congênere sujeito ao controle externo, situação que se verifica no caso concreto ante a natureza contratual dos instrumentos firmados entre o Sesi/DF e o IEL/DF.

267. Outrossim, nos termos do art. 16, § 2°, alínea 'b', da Lei 8.443/1992, compete ao Tribunal julgar as contas do terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado, do que também decorre a possibilidade de responsabilização do IEL/DF no caso vertente.

268. De outra parte, verifica-se que o precedente invocado pela parte (Acórdão 2.620/2022 – Plenário, Rel. Min. Sub. Marcos Bemquerer Costa), não é aplicável ao caso concreto.

269. A uma, pois, nessa assentada, os pagamentos impugnados foram custeados por recursos próprios de federação das indústrias estadual, proveniente do repasse de receitas obrigatórias dos departamentos regionais do Sesi e do Senai, do que não se cogita no caso concreto.

270. Com efeito, o caso versado nos autos diz respeito à aplicação direta de recursos do Sesi/DF por meio de contratos de prestação de serviço firmados com o IEL/DF, cujo pagamento não decorre de repasses obrigatórios do primeiro em favor do segundo, mas da própria execução dos instrumentos contratuais.

271. A duas, porque, conforme o entendimento manifestado no precedente, constituiria ônus da parte identificar a fonte de custeio das despesas a fim de afastar a incidência do controle externo.

272. Nessa linha, nos termos do voto condutor da referida deliberação:

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**. (destaques acrescidos)

273. Isto posto, não prosperam os argumentos apresentados pela parte, sendo assente a sujeição dos serviços sociais autônomos à jurisdição do TCU e a submissão de seus administradores, assim como daqueles que vierem a lhe causar dano [o que abrange pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas], a julgamento de contas perante esse Tribunal.

XIV. Prescrição

274. Segundo alegado pelas partes, as pretensões de ressarcimento e punitiva que se buscam viabilizar nesta tomada de contas especial estariam prescritas, pois:

a) a prescrição é matéria de natureza subjetiva, cuja aferição, portanto, deve ser feita de maneira individualizada para cada um dos agentes a quem se imputa responsabilidade, de forma que não se aplicariam, às partes, eventuais marcos interruptivos caracterizados no processo de denúncia; e

b) aplica-se ao processo de controle externo o princípio da unicidade da interrupção do prazo prescricional (art. 202, *caput*, do Código Civil), de modo que a incidência de múltiplas causas de interrupção, ainda que se coadune com a literalidade do disposto no art. 5º, § 1º, da Resolução TCU 344/2022, vai de encontro ao princípio da razoabilidade e contra o entendimento exarado pelo STF, que rechaça, em absoluto, a possibilidade de incidência de múltiplos marcos interruptivos em um único processo.

275. Com efeito, desde logo, não se furta a reconhecer que o atual entendimento predominante no âmbito do STF vai na linha do que defendem as partes, conforme expressamente apontado nos parag. 52 a 57 desta instrução.

276. Entretanto, em ambos os casos, este Tribunal vem, até o momento, mantendo a coerência de sua jurisprudência, em conformidade com o que estabelece a Resolução TCU 344/2022.

277. Nesse diapasão, no que pertine à natureza do ato de apuração dos fatos como causa de interrupção do prazo prescricional, desde a normatização da matéria por parte desta Corte de Contas colacionam-se decisões que lhe atribuem natureza objetiva.

278. É o caso, por exemplo, do Acórdão 2.643/2022 – Plenário (Rel. Min. Sub. Augusto Sherman Cavalcanti), de cujo sumário se extrai:

O art. 5º da Resolução alude à possibilidade de interrupção por qualquer ato inequívoco de apuração dos fatos (inciso II), de sorte que incidem sucessivas interrupções desse prazo quando se verificam esses atos inequívocos de apuração (vide o § 1º). Esses eventos correspondem a causas objetivas de interrupção que atingem a todos os possíveis responsáveis indistintamente, pois de natureza geral, de sorte a possibilitar a identificação dos responsáveis.

279. Na mesma linha, entre outros, os Acórdãos 883/2025 (Rel. Min. Benjamin Zymler), 601/2025 (Rel. Min. Antônio Anastasia), 2.436/2024 (Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues), 2.112/2024 (Rel. Min. Benjamin Zymler), e 463/2024 (Rel. Min. Jhonatan de Jesus), todos do Plenário.

280. Em síntese, esses arestos enunciam o entendimento de que o ato inequívoco de apuração do fato interrompe a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU, mesmo nos casos em que ainda não exista a identificação de todos os responsáveis pela irregularidade objeto da investigação, pois o art. 2º, inc. II, da Lei 9.873/1999, estabelece que a interrupção ocorre com a apuração do fato, não fazendo menção explícita à apuração da autoria.

281. Ainda que se verifique certa oscilação na jurisprudência desta Corte de Contas, os precedentes que atribuem ao ato de apuração natureza subjetiva não representam o posicionamento majoritário vigente no TCU.

282. Inclusive, em recente deliberação, reafirmou o Tribunal a natureza objetiva do ato de apuração do fato, do que independe a identificação ou a notificação previa do responsável para que se aperfeiçoe a interrupção do prazo prescricional.

283. Nesse sentido, nos termos do voto condutor da deliberação:

Acolho a tese da Subunidade e do MPTCU quanto à inocorrência da prescrição pois, embora o tema comporte debates sobre as teorias subjetiva e objetiva, a jurisprudência predominante neste Tribunal, alinhada à

Resolução-TCU 344/2022, estabelece que o ato inequívoco de apuração do fato interrompe a prescrição, independentemente da identificação ou notificação prévia do responsável naquele momento específico (causa objetiva). (Acórdão 532/2026 – 1ª Câmara, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues)

284. A seu turno, em relação à outra questão controversa suscitada pelas partes, é uníssono o entendimento desta Corte de Contas a respeito da inaplicabilidade da tese da unicidade das causas interruptivas da prescrição (art. 202, *caput*, do Código Civil) ao processo de controle externo.

285. Efetivamente, segundo jurisprudência consolidada do Tribunal:

A Lei 9.873/1999, ao dispor que qualquer ato inequívoco de apuração do fato (art. 2º, inciso II) tem o condão de interromper o curso do prazo prescricional, ampara, por analogia, a incidência de múltiplas causas interruptivas previstas no art. 5º, § 1º, da Resolução-TCU 344/2022. (Acórdão 12.018/2023 – 1ª Câmara, Rel. Min. Jorge Oliveira)

286. Na mesma direção, entre outras decisões, citam-se os Acórdãos 601/2025 (Rel. Min. Antônio Anastasia), 1.364/2024 (Rel. Min. Jorge Oliveira) e 56/2024 (Rel. Min. Benjamin Zymler), todos do Plenário.

287. Nesse ponto, assenta-se que a não-repetibilidade de causas interruptivas do prazo prescricional não se encontra prevista na Lei 9.873/1999, tampouco é uma decorrência necessária do sistema.

218. Com efeito, em sua literalidade, a citada lei não estatui que a interrupção será causada 'pelo primeiro ato de apuração dos fatos', ou por 'algum ato de apuração dos fatos', ou 'uma única vez' (tal qual estabelece o Código Civil), e sim 'por *qualquer ato* de apuração dos fatos', privilegiando, com a sistemática de múltiplas interrupções, a tutela da coletividade atingida pela ação infracional, notadamente nos casos em que tal ação tenha resultado em danos ao patrimônio público.

219. De fato, considera-se que a linha interpretativa que melhor atenda ao espírito da lei seja a de que a prescrição possa se interromper mais de uma vez por causa que, por sua natureza, seja repetível no curso do processo, o que veio consagrado no art. 5°, § 1°, do ato normativo editado pelo TCU.

220. Ou seja, há causas que, por sua natureza, são irrepetíveis no contexto de uma normalidade processual, como a prolação da decisão condenatória ou mesmo a citação do responsável. Salvo por força de eventual nulidade (que já revela um desenvolvimento atípico e indesejado do processo), espera-se que haja uma única interrupção da prescrição por tais causas. Entretanto, o mesmo não ocorre com os atos apuratórios, cujos desdobramentos se estendem ao longo do processo, até por força dos procedimentos inerentes ao contraditório e à ampla defesa.

288. Em suma, o dispositivo em exame reflete o entendimento de que: (i) as causas de interrupção da prescrição são repetíveis ou irrepetíveis por sua própria natureza; e (ii) não há impedimento, na Lei 9.873/1999, para que as causas que, por sua natureza, possam ocorrer mais de uma vez no curso do processo, provoquem nova interrupção do prazo prescricional.

289. Reafirma-se, no caso, não se desconhecer que o STF, em especial em decisões proferidas por sua Segunda Turma a partir do julgamento do MS 38.627 AgR, passou a sujeitar o processo de controle externo ao princípio da unicidade da interrupção prescricional, a teor do disposto no art. 202, *caput*, do Código Civil.

290. De fato, nos termos da ementa da referida deliberação, adiante reproduzida em parte:

[...]

3. 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 nº 9.873/1999, seria o mesmo que, na prática, chancelar a tese da imprescritibilidade das apurações levadas a efeito pelo TCU, o que não encontra ressonância no ordenamento jurídico brasileiro. 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). (MS 38.627 AgR. Segunda Turma, Rel. Min. André Mendonça, Red. Min. Gilmar Mendes. DJe de 28/4/2023)

291. Referida orientação, consoante apontado, é firme na Segunda Turma do STF, na linha dos recentes precedentes adiante elencados, todos proferidos por esse colegiado: MS 38.561 AgR (Rel. Min. Nunes Marques, DJe de 3/2/2026), MS 38.124 AgR-AgR-AgR (Rel. Min. Edson Fachin, Red. Min. Gilmar Mendes, DJe de 12/2/2026), MS 38.122 AgR-AgR (Rel. Min. Edson Fachin, Red. Min. Gilmar Mendes, DJe de 4/2/2026), MS 40.338 AgR (Rel. Min. Nunes Marques, DJe de 13/2/2026), MS 40.604 MC-Ref (Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 9/1/2026), MS 39.529 AgR-segundo (Rel. Min. Edson Fachin, Red. Min. Gilmar Mendes, DJe de 12/2/2026) e MS 38.846 AgR-AgR (Rel. Min. Edson Fachin, Red. Min. Gilmar Mendes, DJe de 26/1/2026).

292. Todavia, no âmbito da Primeira Turma, identifica-se situação substancialmente distinta.

293. No ponto, ainda que o colegiado tenha deliberado pela aplicação do princípio da unicidade da interrupção prescricional por ocasião do julgamento do MS 39.894 AgR (Rel. Min. Flávio Dino, DJe de 30/5/2025), verifica-se, em outros três precedentes mais recentes, ter sido admitida pelo Supremo a possibilidade de mais de uma interrupção do prazo prescricional.

294. É o caso dos MS 40.161 AgR (Rel. Min. Carmen Lúcia, DJe de 2/10/2025), MS 40.186 AgR (Rel. Min. Carmen Lúcia, DJe de 2/10/2025) e do MS 40.034 AgR (Rel. Min. Carmen Lúcia, DJe de 2/10/2025).

295. Inclusive, a própria Segunda Turma, em recente julgado, afastou expressamente a aplicação da tese da unicidade das causas interruptivas da prescrição, reafirmando a incidência integral da disciplina prevista na Lei 9.873/1999 ao processo de controle externo.

296. Nesse sentido, conforme a ementa da deliberação:

[...]

6. A Lei nº 9.873, de 1999, rege integralmente a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória no âmbito do TCU, inclusive na fase de constituição do título executivo.

7. O disposto no art. 2º da Lei nº 9.873, de 1999, admite múltiplas causas interruptivas da prescrição, afastando a aplicação da regra geral do art. 202 do Código Civil, no qual se prevê unicidade da interrupção.

8. A jurisprudência do STF reconhece como válidas causas interruptivas fundadas em atos inequívocos de apuração do fato, ainda que praticados antes da instauração formal do processo no TCU e mesmo sem ciência prévia do investigado.

9. Não se configurou a prescrição, pois os atos de apuração praticados, incluindo relatórios e determinações para instauração de tomada de contas, interromperam o curso do prazo prescricional. (MS 40.420 AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, Red. Min. André Mendonça, DJe de 10/12/2025)

297. Portanto, como visto, a interrupção do prazo prescricional nas apurações levadas a termo pelo TCU segue sendo matéria controversa, não sendo possível afirmar que o entendimento a respeito da aplicação do princípio da unicidade da interrupção prescricional ao processo de controle externo seja uma posição consolidada do Supremo, haja vista a existência de deliberações conflitantes em ambas as Turmas.

298. Nesse diapasão, pertinentes as considerações aduzidas no voto condutor do Acórdão 601/2025 – Plenário (Rel. Min. Antônio Anastasia), a seguir reproduzidas:

Importante ressaltar que, na mesma linha do que defendi quando da aprovação da [sic] 344/2022, penso que este Tribunal deve seguir a jurisprudência do STF. Para tanto, porém, é preciso identificar o entendimento pacífico daquela Corte, o que não me parece ainda ter ocorrido sobre esse assunto.

Contudo, a internalização no TCU dos entendimentos que o STF vier a fixar não deve se dar por meio de decisões isoladas, pois me parece importante que esta Corte mantenha a coerência de sua jurisprudência, o que, a meu ver, somente será alcançada neste assunto se as mudanças de entendimento forem introduzidas por meio de alterações formais da Resolução 344/2022.

299. Em outras palavras, ainda que não se discorde do entendimento do STF segundo o qual a possibilidade de múltiplas e sucessivas interrupções do prazo prescricional potencializa o retorno, por via oblíqua, da imprescritibilidade das apurações levadas a efeito pelo TCU, até que sobrevenha alteração na Resolução 344/2022 modificando a sistemática disciplinada em seu art. 5°, § 1°, ou até que o dispositivo seja invalidado por meio de ação de controle de constitucionalidade, cabe ao Tribunal delimitar a sua aplicação em cada caso concreto.

300. Dessa feita, pugna-se pela aplicação do disposto no art. 5°, § 1°, da Resolução TCU 344/2022, ao caso em epígrafe, dispositivo que tem por fundamento o disposto no art. 2°, inc. II, da Lei 9.873/1999, e que legitima a possibilidade de se admitir múltiplas interrupções do prazo prescricional no processo de controle externo.

301. Isto posto, reitera-se os termos da análise constante da subseção VI desta instrução, onde, adotado o entendimento predominante atualmente seguido por esta Corte de Contas, que atribui, ao ato de apuração, natureza objetiva, sem prejuízo de admitir a possibilidade de múltiplas interrupções do prazo prescricional, restou demonstrado não ter ocorrido a prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento do TCU em relação aos fatos apurados nos autos.

Análise das razões de justificativa: mérito

XV. Considerações iniciais

302. Foram ouvidos em audiência nos autos os responsáveis Jamal Jorge Bittar, Cláudio Rodrigues Tavares, Albano Esteves de Abreu e Maria Gricélia Pinheiro de Melo.

303. O primeiro, na condição de diretor do Sesi/DF, responde pela contratação direta do IEL/DF

sem que estivessem caracterizados os pressupostos previstos no art. 11 do Regulamento de Licitações e Contratos do ente paraestatal.

304. Suas razões de justificativa encontram-se à peça 38, p. 26 a 34, dos autos, devidamente sintetizadas nos parag. 198 a 200 desta instrução.

305. Por sua vez, Cláudio Rodrigues Tavares, superintendente do IEL/DF à época dos fatos, responde pela sub-rogação dos contratos firmados com o Sesi/DF às empresas Criativa Propaganda e Marketing Ltda., Solução Marketing e Consultoria Ltda. e Insight Soluções Analíticas Ltda.

306. Regularmente notificado, optou o responsável pela revelia.

307. Entretanto, conforme análise precedente, a responsabilização, nesse ponto, não merece prosperar, nos termos da fundamentação aduzida nos parag. 170 a 184 da instrução.

308. Por fim, a Albano Esteves de Abreu e Maria Gricélia Pinheiro de Melo, ex-superintendentes do Sesi/DF, foram imputadas condutas relacionadas à contratação direta do IEL/DF e à ausência de fiscalização dos instrumentos contratuais, sendo que essa última conduta já se encontra abrangida na fundamentação que deu ensejo à citação das partes.

309. Ao primeiro, representado nos autos por sua curadora, propõe-se que suas contas sejam julgadas iliquidáveis, consoante tratado nos parag. 137 a 148 precedentes.

310. A segunda, regularmente notificada, permaneceu revel.

XVI. Análise das razões de justificativa de Jamal Jorge Bittar (diretor do Sesi/DF)

311. Superadas tais considerações e passando a tratar da irregularidade que demandou a sua audiência, defende o Sr. Jamal Jorge Bittar a legalidade dos processos de contratação direta do IEL/DF por dispensa de licitação, ressaltando que as justificativas constantes dos processos abarcam a natureza do instituto, o objeto a ser contratado e, ainda, o valor praticado no ajuste, de forma que teriam sido preenchidos todos os requisitos exigidos no art. 11 do Regulamento de Licitações e Contratos do Sesi.

312. Adicionalmente, registrou que a controvérsia posta nos autos se restringe à existência, em si, de justificativa para as contratações realizadas, não havendo discussão a respeito do teor ou da suficiência das explanações, tampouco quanto ao valor da contratação.

313. Como visto, a questão controversa se subsome à eventual inobservância do disposto no art. 11 do Regulamento de Licitações e Contratos do Sesi nas contratações efetivadas com o IEL/DF.

314. Nos termos do aludido dispositivo:

> Art. 11. As dispensas, salvo os casos previstos nos incisos I e II do art. 9º, ou as situações de inexigibilidade, serão circunstanciadamente justificadas pelo órgão responsável, inclusive quanto ao preço e ratificadas pela autoridade competente.
>
> Parágrafo único. Nas hipóteses de dispensa e inexigibilidade poderá ser exigida a comprovação de regularidade fiscal, que será obrigatória quando o valor da contratação for igual ou superior àqueles previstos nos incisos I 'c' e II 'c' do art. 6º, deste Regulamento.

315. Conforme se verifica, as contratações diretas efetivadas pelo ente paraestatal, seja por dispensa ou inexigibilidade, demandam justificativa circunstanciada a respeito das situações concretas que lhes fundamentam e sobre o preço contratado, assim como ratificação pela autoridade competente.

316. De sua parte, compulsados os documentos que integram os processos administrativos nos quais formalizadas as contratações (peças 43 a 45), constata-se não terem sido atendidas as condicionantes estipuladas no regulamento.

317. Nesse sentido, observa-se que os processos dispõem de termo de referência para a contratação dos serviços, os quais, contudo, não se encontram assinados pelas respectivas áreas demandantes.

318. Outrossim, chama-se a atenção, nesse ponto, para a abrangência, amplitude e diversidade dos serviços compreendidos nos objetos contratuais, típicos dos denominados 'contratos guarda-chuva' (vide tab. 3).

319. A seu turno, os serviços especificados nos termos de referência que integram os processos administrativos analisados não se encontram devidamente individualizados, mas descritos de forma genérica.

320. É possível, no entanto, obter um maior detalhamento dos serviços contratados nas propostas comerciais que integram os processos administrativos acostados às peças 43 e 44 dos autos (processos 15.079/2017 e 14.950/2017, respectivamente).

321. Registra-se, desde logo, que o processo 14.919/2017, que tem por objeto a contratação de serviços de assessoria, consultoria, apoio logístico, desenvolvimento de projetos, estudos técnicos e gestão nas áreas finalísticas do Sesi/DF, não se encontra instruído com proposta comercial ou qualquer outro documento que detalhe o seu objeto (peça 45).

322. Isto posto, verifica-se que o processo 15.079/2017, cujo objeto compreendia serviços de

assessoria de imprensa, relações públicas e consultoria em comunicação institucional e marketing, tratava, de fato, da contratação de 'serviço para execução de projeto único de comunicação do Sesi/DF', nos termos discriminados na proposta, cujo respectivo objeto cingia-se em: (i) serviço de comunicação: elaboração de portfólio Sesi/DF; (ii) cobertura do 30º 'Jopese' e festival de música: edição comemorativa 40 anos; (iii) produção da revista comemorativa de 40 anos do Sesi/DF; e (iv) trabalhos de publicidade (peça 43, p. 9 e 10).

323. Já as notas fiscais que integram o processo, por sua vez, fazem referência, em sua maior parte, a serviços de consultoria em marketing e comunicação.

324. Não há individualização dos custos estimados para o desenvolvimento dos serviços, apenas uma estimativa global de R$ 1.550.000,00 (um milhão, quinhentos e cinquenta mil reais), desacompanhada de qualquer orçamento ou memória de cálculo que indique de quais formas e por quais meios se chegou a esse valor, adotado como critério exclusivo de formação do preço contratual.

325. Em outras palavras, o valor da avença foi definido pelo próprio contratado, sem qualquer avaliação ou crítica pelo contratante.

326. De outra parte, o processo 14.950/2017, cujo objeto abrangia serviços de elaboração e ministração de palestras e cursos nas áreas de gestão estratégica, gestão de recursos humanos, gestão da inovação, gestão de qualidade, gestão empresarial e outras, cuidava, na prática, das atividades adiante elencadas:

Tabela 9 - **Serviços abrangidos (processo 14.950/2017)**

Serviço	**Investimento (R$)**
Continuidade do MBA Gestão Industrial	76.533,00
Palestra sobre educação financeira	60.500,00
Palestra sobre excelência em práticas éticas	81.996,00
Programa 'Liderança pela Essência'	5.992,50
Treinamento sobre ética e compliance	271.300,00
Encontros de autodesenvolvimento	142.800,00
Palestra 'incentivacional'	60.500,00
Gestão de compras	61.000,00
Treinamento sobre habilidades para vender e negociar por telefone	59.000,00
Capacitação em gestão empresarial	167.101,00
Treinamento em análise de riscos aplicados a contratações públicas	174.100,00
TOTAL (R$)	**1.160.822,50**

Fonte: peça 44, p. 9 a 66, 84 a 103 e 108 a 131

327. Como se observa, nesse caso a proposta comercial apresentada pelo IEL/DF individualizava os valores dos serviços, sem, contudo, maiores detalhamentos.

328. Embora a proposta indique um investimento inferior, o termo de referência da contratação adotou como estimativa o montante de R$ 1.200.000,00 (um milhão e duzentos mil reais), valor pelo qual firmada a avença.

329. Por sua vez, o processo 14.919/2017, cujo objeto englobava serviços de assessoria, consultoria, apoio logístico, desenvolvimento de projetos, estudos técnicos e gestão, conforme já ressaltado, encontra-se desacompanhado de proposta comercial ou qualquer outro documento que detalhe o seu objeto (peça 45).

330. Tampouco se dispõe de informações a respeito dos custos envolvidos na execução dos serviços, apenas a estimativa global de R$ 5.900.000,00 (cinco milhões e novecentos mil reais) indicada no termo de referência da contratação, montante pelo qual firmado o instrumento.

331. Sob outra perspectiva, constata-se que os termos de referência que instruem os três processos administrativos ora em análise dispõem de justificativa padronizada de que se valeu o ente paraestatal para efetivar a contratação direta do IEL/DF (peça 43, p. 3, peça 44, p. 3, e peça 45, p. 3).

332. Em síntese, referida justificativa:

a) se pauta na carência de profissionais especializados nas áreas de negócios do Sesi/DF;

b) ressalta a excelência dos serviços prestados pelo IEL/DF;

c) destaca que o IEL/DF integra o sistema Fibra e possui como missão a promoção e o aperfeiçoamento da gestão, a capacitação empresarial e a interação entre as empresas e os centros de conhecimento;

d) aduz que as demandas específicas de programas de consultoria e treinamento do Sesi/DF são adaptadas e/ou desenvolvidas de acordo com as necessidades diagnosticadas pelas organizações interessadas;

e) enfatiza que os preços propostos são compatíveis aos praticados no mercado;

f) salienta que as atividades finalísticas do IEL/DF se coadunam com o objeto dos contratos e que o Regulamento de Licitações e Contratos do Sesi autoriza a contratação direta por dispensa licitação; e

g) assenta os benefícios que as contratações trariam ao contratante.

333. Por fim, esclarece-se que todas as contratações foram autorizadas pelo diretor do Sesi/DF, Jamal Jorge Bittar, também responsável por celebrar os contratos, conforme se observa nos documentos acostados às peças 43 (p. 30 e 34), 44 (p. 73 e 76) e 45 (p. 7 e 12).

334. Consoante observado, as contratações foram pautadas em justificativa genérica de que se valia o contratante, onde, a pretexto de sanar necessidades institucionais decorrentes de uma alegada carência de profissionais e fundamentada na possibilidade de contratação direta de entidade sem fins lucrativos, admitida no Regulamento de Licitações e Contratos do Sesi, promovia-se a contratação do IEL/DF para a prestação de, praticamente, quaisquer serviços que fossem voltados às áreas finalísticas do ente paraestatal.

335. Patente, portanto, que a relação institucional entre o Sesi/DF e o IEL/DF se tratou de um artifício de que se valeu o contratante como meio de fuga do devido processo licitatório na contratação dos serviços ora em análise.

336. Serviços esses descritos de forma genérica nos termos de referência que deram amparo às contratações e sem a discriminação analítica dos valores propostos para a execução dos contratos, adotados sem qualquer crítica ou análise pelo contratante.

337. Inclusive, sobre esse último aspecto, evidente que a mera declaração, aposta aos termos de referência, de compatibilidade entre os preços propostos com os praticados no mercado, não supre a exigência prevista no regulamento, considerada a ausência de elementos que a corroborem.

338. Na realidade, a própria falta de clareza quanto aos serviços contratados prejudica qualquer avaliação a respeito dos preços praticados nas avenças.

339. Nessas condições, reputam-se não observados os pressupostos exigidos no art. 11 do Regulamento de Licitações e Contratos do Sesi, pois as contratações não foram precedidas de justificativas circunstanciadas a respeito das situações concretas que lhes deram amparo, tampouco os preços foram justificados.

340. Enfim, esclarece-se que, diversamente do que pretende fazer crer o responsável ouvido em audiência, a irregularidade não diz respeito apenas ao registro formal de justificativa nos processos administrativos ora analisados, mas à efetiva aferição dos requisitos que dariam legitimidade às contratações diretas, nos termos do que estipula o regulamento referido.

341. Dessa feita, considera-se não elidida a irregularidade.

342. Todavia, por não se ter observado a participação da então superintendente do Sesi/DF nos atos praticados na fase pré-contratual dos instrumentos analisados, propõe-se afastar a responsabilidade da Sra. Maria Gricélia Pinheiro de Melo em relação à irregularidade epigrafada.

Análise das alegações de defesa: mérito

XVII. Considerações iniciais

343. Conforme anteriormente explanado, o dano apurado nos autos decorre da ausência de comprovação de que serviços diversos contratados pelo Sesi/DF com o IEL/DF, por intermédio de contratos firmados em dezembro/2017, tenham sido efetivamente prestados.

344. Segundo narrado no relatório de fiscalização que integra o processo de denúncia originário (TC 023.520/2018-3, peça 200, p. 31 e 32):

118. O Sesi/DF firmou em dezembro de 2017 três contratos com o IEL/DF que previam diversas atividades no valor agregado de R$ 8.650.000,00 (peça 110, p. 224; peça 121, p. 1290; e peça 121, p. 1524).

119. Na análise da documentação constante no processo não foram encontrados comprovantes de quais atividades foram realizadas no âmbito desses contratos, assim como no caso dos contratos firmados entre o Senai/DF e o IEL/DF entre 2015 e 2017. Existem apenas as notas fiscais para pagamento dos serviços supostamente realizados.

[...]

124. Em resposta ao Ofício de Requisição 1-66/2022-TCU/SecexDesenvolvimento, o Sesi/DF encaminhou apenas as notas fiscais e alguns comprovantes de pagamentos referentes aos serviços supostamente realizados (peças 178 a 180). Contudo, assim como em relação aos supostos serviços realizados pelo IEL/DF para o Senai/DF, nenhum documento comprobatório de execução dos serviços foi juntado. Portanto, nenhum serviço de consultoria, palestras e comunicação foi comprovado.

125. Assim como no caso do contrato firmado entre IEL/DF e Senai/DF, os contratos entre o Sesi/DF e o IEL/DF foram firmados no mês de dezembro e não possui qualquer comprovação de execução. Ao que parece foi apenas um meio de transferir recursos ao IEL/DF para que fosse possível utilizar esses recursos em atividades estranhas às finalidades do Sesi/DF e fugir de processos licitatórios e do controle dos órgãos responsáveis pela fiscalização dos recursos do Sesi/DF.

345. À guisa de clareza, esclarece-se que, por meio do Ofício de Requisição 1-66/2022, referido no excerto reproduzido, foi demandado ao ente paraestatal que apresentasse documentação comprobatória da execução contratual dos três instrumentos referidos, o que abrangia os seguintes documentos: pedido do serviço, aprovação de sua realização, comprovação da execução e nota fiscal (TC 023.520/2018-3, peça 162, p. 2).

346. Como visto, mesmo após a formalização de requisição específica de documentação relacionada aos contratos em questão, limitou-se a unidade jurisdicionada a encaminhar as notas fiscais emitidas pelo IEL/DF e parte dos comprovantes de pagamento, sendo tais documentos juntados às peças 178 a 180 do processo de denúncia e trasladados, por cópia, às peças 11 a 13 dos presentes autos.

347. Nada mais foi apresentado, tampouco esclarecida a ausência da documentação requisitada.

348. Nesse ponto, destaca-se que, conforme detalhamento apresentado nos termos de referência das contratações, os serviços seriam objeto de atos específicos emitidos pelo Sesi/DF e deveriam ser requisitados mediante demandas específicas do contratante (peça 43, p. 4; peça 44, p. 4; e peça 45, p. 4).

349. Por sua vez, para cada demanda deveria ser apresentada uma proposta pelo IEL/DF, a qual deveria discriminar o quantitativo de horas técnicas e/ou o valor para a realização dos serviços.

350. Portanto, era exigível que os processos administrativos contivessem, no mínimo, a documentação descrita nos termos de referência que embasaram as contratações.

351. Mas não somente isso. Tome-se como exemplo os serviços contratados por meio do processo 14.950/2017, acostado à peça 44 dos autos, cujo objeto circunscrevia-se a cursos, treinamentos e palestras.

352. Não há elementos mínimos que comprovem a execução das atividades propostas, tais como, entre outros, a relação dos participantes dos eventos e listas de presença dos alunos.

353. Considerações análogas podem ser feitas aos serviços discriminados à peça 43 dos autos (processo 15.079/2017), cujo objeto englobava serviços de consultoria afetos à área de comunicação.

354. Era de se esperar que o processo administrativo estivesse instruído com relatórios, planilhas, portfólios ou quaisquer outros documentos que, no mínimo, fornecessem uma ideia do que justificou os pagamentos.

355. Alternativamente, em relação aos documentos que integram o processo 14.919/2017, verifica-se diversas notas fiscais alusivas a serviços de consultoria jurídica, conforme documentos acostados à peça 45, p. 29, 35, 43, 48, 57, 68, 74, 83 e 122, dos autos.

356. Ora, segundo apurado na fiscalização levada a termo no processo de denúncia, as entidades que compõem o sistema indústria no Distrito Federal dispõem de assessoria jurídica própria, cujos custos são por elas compartilhados.

357. Nesse sentido (TC 023.520/2018-3, peça 200, p. 32):

> 121. Ocorre que o serviço jurídico das entidades do Sistema Indústria no Distrito Federal (Fibra, Sesi e Senai) é compartilhado. A prestação de serviços da área jurídica é realizada por um mesmo grupo de funcionários que atendem as 3 três casas – Fibra, Sesi e Senai – conforme demandado por cada uma delas. Posteriormente, os custos dessa área são rateados entre as entidades de acordo com uso de cada uma delas. Assim, não existe qualquer justificativa para o Sesi/DF contratar consultoria jurídica do IEL/DF.

358. Ou seja, além de não haver comprovação específica sobre quais serviços teriam sido prestados, o Sesi/DF já dispunha de assessoria que ordinariamente atende as demandas jurídicas do ente paraestatal.

359. Registre-se que, consideradas somente as notas fiscais referidas, elencadas de forma meramente exemplificativa, o Sesi/DF despendeu o montante de R$ 361.175,00 (trezentos e sessenta e um mil, cento e setenta e cinco reais), a título de consultoria jurídica, com o IEL/DF.

360. Isto posto, superadas tais considerações, consigna-se que as partes, regularmente citadas, não trouxeram quaisquer documentos que possam comprovar os serviços supostamente prestados pelo IEL/DF ao Sesi/DF.

361. Passa-se, portanto, à análise dos argumentos apresentados em sede de alegações de defesa.

XVIII. Análise das alegações de defesa de Jamal Jorge Bittar (diretor do Sesi/DF)

362. A argumentação apresentada na peça de defesa de Jamal Jorge Bittar, diretor do Sesi/DF, pode ser sintetizada da forma como se segue (peça 38, p. 35 e 36):

(i) Havia esquema fraudulento comandado, no âmbito do IEL/DF, pelo Sr. CLÁUDIO RODRIGUES TAVARES, que ocupava, à época, o cargo de Superintendente do Instituto.
(ii) As atividades irregulares empreendidas pelo Sr. CLÁUDIO RODRIGUES TAVARES eram feitas sem o conhecimento do PETICIONÁRIO, sendo que lhe eram ocultadas informações consideradas importantes para a gestão do Sistema FIBRA, tais como contratos e autorizações de pagamento.
(iii) Considerando a ocultação deliberada de grande quantidade de informações ao PETICIONÁRIO, era impossível ao gestor ter conhecimento de todas as informações apuradas nos presentes autos.
(iv) De toda forma, tão logo tomou ciência da possibilidade de utilização indevida de recursos, o PETICIONÁRIO adotou todas as medidas corretivas que estavam ao seu alcance. Assim, além de providenciar o afastamento do Sr. CLÁUDIO RODRIGUES TAVARES e do Sr. ALBANO ESTEVES DE ABREU, buscou o ressarcimento judicial dos prejuízos ora apurados. As referidas ações estão em trâmite regular e possuem resultado favorável que aponta para o ressarcimento do IEL/DF.
(v) Os [sic] PETICIONÁRIO, desde seu ingresso na direção do Sistema FIBRA, adotou uma série de medidas que visaram justamente a melhoria dos processos realizados nas entidades, incluindo a transparência, a integridade e a modernização da gestão.
(vi) Entre as fraudes perpetradas pelo Sr. CLÁUDIO RODRIGUES TAVARES, esteve a contratação das empresas CRIATIVA, INSIGHT e SOLUÇÃO, tal como comprovado nos processos nº 0732206-56.2020.8.07.0001, 07232208-26.2020.8.07.0001 e 0732203-04.2020.8.07.0001.
(vii) Independentemente de outras eventuais irregularidades constatadas na presente Tomada de Contas Especial, destaque-se a ausência de concorrência do PETICIONÁRIO para o resultado fraudulento, notadamente considerando que os documentos que lhe eram efetivamente apresentados tinham aparência de regularidade.
(viii) Destaque-se, na linha do quanto afirmado em ***(viii)***, que os Processos SESI nº 14.919/2017, 14.950/2017 e 15.079/2017 foram acompanhados da devida justificativa para contratação, nos termos do art. 11 do RLC do SESI.
(ix) Os Processos SESI nº 14.950/2017 e 15.079/2017 tinham certificado atestando a regular prestação dos serviços.
(x) O PETICIONÁRIO, diante do acúmulo de funções de direção no contexto do Sistema FIBRA, é responsável pela assinatura de 45 a 50 mil documentos por ano, de forma que, para viabilizar a sua atividade, é necessário contar e confiar na atuação dos departamentos internos das entidades, bem como nas informações por eles prestadas. (destaques no original)

363. Em conclusão, refuta sua responsabilização, pois, segundo alegado, teria atuado em conformidade às atribuições do cargo ocupado e não estaria caracterizada, nos autos, a ocorrência de dolo ou erro grosseiro em sua conduta.

364. Subsidiariamente, requer que o TCU reconheça que os valores discutidos nestes autos de tomada de contas especial são objeto de cobrança judicial, do que deriva a necessidade de expedição de quitação ao responsável, a fim de evitar enriquecimento ilícito do Sesi/DF, decorrente de condenações concomitantes nas esferas judicial e administrativa.

365. Consoante observado, nenhum esclarecimento a respeito dos serviços objeto dos contratos em exame foi apresentado pela parte, a qual somente buscou excluir sua responsabilidade ante os fatos apurados.

366. Passando a analisar os argumentos arguidos (‘i’ a ‘vi’), enfatiza-se que o eventual esquema de desvio de recursos a que alude o responsável não envolve, diretamente, os contratos tratados nos autos, mas contratações firmadas entre o Senai/DF e o IEL/DF, as quais são objeto de apuração no TC 021.909/2024-5.

367. Outrossim, eventuais melhorias implementadas pelo responsável na gestão do ente paraestatal, após a ocorrência dos fatos, produzem efeitos voltados apenas para o futuro, não tendo o condão de desfazer as consequências advindas dos atos de gestão em análise nesta tomada de contas especial.

368. Em outras palavras, tais providências não se prestam para fins de eximir a responsabilidade pelo ressarcimento das quantias indevidamente pagas ao contratado, mormente quando se constata que os pagamentos impugnados foram expressamente autorizados pelo responsável.

369. Em relação ao disposto em ‘vii’, diversamente do que afirmado, o responsável concorreu diretamente para o cometimento do dano na medida em que autorizou o pagamento de serviços cuja execução não foi comprovada.

370. Quanto ao tratado em ‘viii’, remete-se à análise precedente (subseção XVI), onde se buscou demonstrar que as contratações não foram precedidas de justificativas circunstanciadas a respeito das situações

concretas que lhes deram amparo, tampouco os preços foram justificados.

371. No que toca a 'ix', verifica-se que os atestados de execução dos serviços a que se refere o responsável, constante dos processos 15.079/2017 e 14.950/2017 (peça 43, p. 71, e peça 44, p. 67, respectivamente), foram formalizados em fevereiro/2019, ou seja, após a ocorrência dos pagamentos impugnados, a título de encerramento dos contratos.

372. Tais atestados não se prestam para fins de eximir a responsabilidade do gestor pois, àquela altura, o dano já havia se concretizado, na medida em que as despesas foram efetivadas sem que houvesse quaisquer elementos que comprovassem a execução dos serviços.

373. De sua parte, no que pertine a 'x', o acúmulo de funções de direção a que alude o responsável não o socorre, tendo em conta que a fragilidade da estrutura de governança do sistema indústria do Distrito Federal foi uma das causas que contribuíram para a ocorrência do resultado verificado nos autos.

374. Com efeito, conforme apurado na inspeção levada a termo no processo de denúncia (TC 023.520/2018-3, peça 200, p. 25):

90. Foi identificado que a principal causa da fragilidade na definição dos critérios por parte de diversas unidades regionais do Sistema Indústria decorria da situação peculiar de governança dessas entidades, em que o presidente das federações é o dirigente máximo do Sesi, do Senai e do IEL.

91. Naquele processo, fizeram parte da amostra de entidades nas quais foram realizadas visitas técnicas o Sesi/DF e o Senai/DF. Ao examinar os documentos que definiam os critérios de rateio que deveriam nortear a distribuição das despesas entre as entidades do Sistema Indústria do Distrito Federal constatou-se o poder que o Sr. Jamal Bittar possui tanto na federação e no IEL/DF, quanto no Sesi/DF e no Senai/DF. [...].

375. Na mesma linha, nos termos do voto condutor do Acórdão 1.830/2024 – Plenário (Rel. Min. Vital do Rêgo), adotado nesses autos:

23. Quanto à apuração de responsabilidades, o relatório inicia chamando a atenção para a fragilidade do sistema de governança do Sistema Indústria no Distrito Federal, tendo em vista que o presidente da federação também é o dirigente máximo de Sesi, Senai e IEL. Salienta a equipe que documentos coletados demonstram que o presidente da Fibra, por diversas vezes, decide por todas as casas. [...].

376. Ademais, o precedente invocado pela parte, no caso, o Acórdão 9.347/2024 – 1ª Câmara (Rel. Min. Jhonatan de Jesus), adotado no TC 017.071/2020-8, cuidou de situação substancialmente distinta à que se apura na presente tomada de contas especial, na medida em que: (i) a conduta atribuída ao responsável não decorre de falhas sistêmicas constatadas na normatização e nos mecanismos de controle interno do Sesi/DF à época dos fatos; (ii) o responsável não é o único gestor da entidade paraestatal arrolado nos autos; (iii) o débito não decorre de superfaturamento; e (iv) os atos que deram causa ao dano não vieram a ser claramente identificados somente a partir de posterior operação policial.

377. Portanto, por absoluta falta de pertinência temática, a decisão adotada no precedente referido não aproveita ao responsável.

378. Enfim, em relação ao pleito subsidiário constante da peça de defesa em análise, inexiste a alegada identidade entre os valores discutidos nos autos com aqueles objeto de cobrança judicial nos processos 0732206-56.2020.8.07.0001, 07232208-26.2020.8.07.0001 e 0732203-04.2020.8.07.0001.

379. Com efeito, por intermédio das referidas ações, o IEL/DF obteve decisões favoráveis do Poder Judiciário, para fins de ressarcimento, em função do reconhecimento de que os serviços contratados com as empresas adiante elencadas não foram prestados:

Tabela 10 **- Ações de ressarcimento ajuizadas pelo IEL/DF**

Processo	Empresa	Período	Valor (R$)
0732206-56.2020.8.07.0001	Criativa	jul/2015 a fev/2017	2.568.600,00
0732208-26.2020.8.07.0001	Insight	jan/2016 a fev/2017	763.180,00
0732203-04.2020.8.07.0001	Solução	jun/2015 a fev/2017	2.963.400,00
TOTAL (R$)			**6.295.180,00**

Fonte: petições iniciais dos processos 0732203-04.2020.8.07.0001 (peça 39, p. 1 a 14), 0732208-26.2020.8.07.0001 (peça 39, p. 64 a 71) e 0732206-56.2020.8.07.0001 (peça 39, p. 94 a 106)

380. Consoante se observa, os contratos firmados entre o IEL/DF e as empresas referidas foram executados entre junho/2015 e fevereiro/2017, ao passo que as despesas impugnadas neste processo de tomada de contas especial derivam de contratos celebrados apenas em dezembro/2017, cujos pagamentos se estenderam até fevereiro/2019.

381. Evidente, pois, não se tratarem dos mesmos valores.

382. De qualquer forma, ainda que fosse esse o caso, é pacífico o entendimento jurisprudencial

desta Corte de Contas no sentido de que a discussão do débito em outra instância administrativa ou na via judicial não traz risco de ressarcimento da dívida em duplicidade, pois, nessa situação, ocorrendo o ressarcimento em uma instância, basta que o responsável apresente a comprovação perante o juízo de execução para evitar o duplo pagamento.

383. Nessa direção, entre outros, os Acórdãos 1.382/2025 (Rel. Min. Jorge Oliveira) e 514/2024 (Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues), ambos do Plenário.

384. Portanto, como visto, a argumentação despendida nas alegações de defesa em análise não se presta para fins de eximir a responsabilidade do agente ante os fatos apurados nos autos.

385. Conforme entendimento pacífico deste Tribunal, a responsabilidade dos administradores de recursos públicos, escorada no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, segue a regra geral da responsabilidade civil, ou seja, é de natureza subjetiva, o que demanda a demonstração de conduta dolosa ou culposa do agente.

386. Nesse sentido, entre outras decisões, os Acórdãos 635/2017 (Rel. Min. Aroldo Cedraz), 2.781/2016, 1.465/2016 (ambos sob relatoria do Min. Benjamin Zymler), e 1.316/2016 (Rel. Min. Ana Arraes), todos do Plenário.

387. No caso, a conduta do gestor, consistente na autorização dos pagamentos contratuais, sem que fosse previamente demonstrada a execução dos serviços, mostrou-se decisiva para a ocorrência do dano.

388. Sobre esse aspecto, não é demais relembrar que apesar de os serviços sociais autônomos não integrarem a administração pública, a natureza dos recursos que administram, advindos de contribuições parafiscais, de natureza tributária, destinados à persecução de fins de interesse público, impõe-lhes a necessidade de obediência aos princípios constitucionais que regem a atividade administrativa (cf., entre outros, os Acórdãos 2.617/2025, Rel. Min. Antônio Anastasia, e 1.371/2025, Rel. Min. Benjamin Zymler, ambos do Plenário).

389. Dessa feita, conquanto não estejam vinculados aos estritos termos da Lei 4.320/1964, mas a seus regulamentos próprios, o regime jurídico-administrativo aplicável aos entes paraestatais confere a tais entidades o poder-dever de fiscalizar a execução de seus contratos, tal como reconhecido pelo Tribunal nos Acórdãos 2.471/2022 e 2.717/2022, ambos proferidos pelo Plenário, sob relatoria do Min. Benjamin Zymler.

390. Disso, por sua vez, decorre a necessidade de que o processo de liquidação de despesa esteja amparado em documentos comprobatórios da efetiva realização dos serviços, não sendo aceitável que o pagamento ocorra mediante descrição genérica das despesas nos documentos fiscais, tal como verificado no caso concreto.

391. De fato, a liquidação da despesa, mesmo para os entes paraestatais, não é mera formalidade, mas ato destinado a avaliar se as cláusulas contratuais foram cumpridas, gerando, assim, a obrigação de pagamento para a administração contratante.

392. Nesses termos, a comprovação da efetiva execução do objeto contratual deve estar lastreada por elementos idôneos capazes de demonstrar, de forma inequívoca, a sua realização, o que significa dizer que somente devem ser liquidadas despesas mediante evidência documental da realização dos serviços, de acordo com a qualidade prevista no contrato e após o efetivo controle da fiscalização, o que não ocorreu na situação vertente.

393. Assim sendo, consistia uma providência mínima exigível do denominado ‘administrador médio’ [assim considerado, nos termos do voto condutor do Acórdão 33/2005 – Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), aquele que administra os recursos públicos sob sua responsabilidade com lealdade, prudência e discernimento, como se estivesse cuidando dos seus próprios negócios], certificar-se, previamente à autorização dos pagamentos, que a execução dos objetos contratuais se encontrava suficientemente demonstrada pelo contratado, a fim de que fizesse jus ao pagamento.

394. Nesse diapasão, ao dispensar essa cautela, incorreu o gestor em conduta culposa (*stricto sensu*), decorrente de comportamento negligente e imprudente na gestão dos recursos que se encontravam sob sua responsabilidade, o que, por sua vez, propiciou que os pagamentos contratuais fossem realizados sem que houvesse comprovação da execução de seu objeto, restando evidenciado, nessas condições, o nexo de causalidade entre a conduta imputada ao gestor e o dano dela decorrente.

395. Presentes, portanto, nos autos, os pressupostos caracterizadores da responsabilidade subjetiva do agente, de modo a se encontrar devidamente fundamentada a sua responsabilização.

396. De outra parte, em relação ao disposto no art. 28 da LINDB [dispositivo invocado pelo responsável em sua peça de defesa], que condiciona a responsabilização do agente à caracterização de dolo ou erro grosseiro, a jurisprudência tradicional do TCU sinaliza que as alterações promovidas no referido diploma

legal, por intermédio da Lei 13.655/2018, em especial a inclusão do aludido dispositivo, não provocaram modificação nos requisitos necessários para a imputação de responsabilidade financeira por dano ao erário.

397. Nessa linha, o dever de indenizar os prejuízos ao erário permanece sujeito à comprovação de dolo ou culpa, sem qualquer gradação, como é de praxe no âmbito da responsabilidade aquiliana, inclusive para fins do direito de regresso, tendo em vista o tratamento constitucional dado à matéria (art. 37, § 6º, da CF/1988).

398. Nesse sentido, entre outros, os Acórdãos 1.740/2023 (Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues), 1.958/2022 (Rel. Min. Benjamin Zymler), 2.768/2019 (Rel. Min. Benjamin Zymler), e 2.391/2018 (Rel. Min. Benjamin Zymler), todos do Plenário.

399. Ou seja, de acordo com o entendimento então predominante no Tribunal, a eventual não caracterização de erro grosseiro teria o condão apenas de afastar a aplicação de sanções ao responsável, mas não seria suficiente para excluir sua responsabilidade pelo ressarcimento do prejuízo.

400. Todavia, julgados mais recentes vêm expressando a tese de que o disposto no art. 28 da LINDB também se aplica à atribuição de responsabilidade financeira por dano ao erário, hipótese na qual a responsabilização do agente público, para fins de ressarcimento, dependerá da comprovação de que sua conduta contribuiu para o prejuízo com, no mínimo, culpa grave.

401. A relevância desse debate, aliás, foi o que motivou a determinação contida no subitem 9.19.2 do Acórdão 1.835/2024 – Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), mediante o qual o Tribunal solicitou estudos sobre os efeitos de eventual mudança jurisprudencial que passasse a exigir a aplicação do art. 28 da LINDB também para a imputação de débito.

402. Os resultados do aludido estudo foram apreciados pelo Plenário por intermédio do Acórdão 2.305/2025 (Rel. Min. Benjamin Zymler), servindo como subsídio para o tratamento da questão nos processos de controle externo, sem, contudo, haver definição quanto a mudanças jurisprudenciais naquele momento.

403. Contudo, anteriormente, já se registrava precedente no qual aplicado o referido entendimento.

404. Veja-se, a respeito, a fundamentação condutora do Acórdão 1.460/2025 – Plenário (Rel. Min. Bruno Dantas), nos termos do voto do Relator:

> 34. A conclusão pela ausência de erro grosseiro, decorrente da inviabilidade de percepção do vício, por si só, já seria suficiente para afastar a responsabilidade do gestor. Aprofundo, contudo, a matéria, para enfrentar diretamente a tese sustentada pela unidade instrutora de que a exigência de culpa grave, prevista no art. 28 da LINDB, não se aplicaria à responsabilidade financeira por dano ao erário.
>
> 35. Essa tese, embora ainda encontre eco em algumas manifestações, merece ser ponderada à luz da evolução da jurisprudência desta Corte. A imputação de débito a um agente público, tornando-o pessoalmente responsável pela restituição de valores dos quais não se beneficiou diretamente, transcende a mera recomposição do erário. Ela assume uma sorte de responsabilidade que não pode prescindir da análise rigorosa da culpabilidade do gestor.
>
> 36. Esse entendimento foi consolidado por este Plenário no julgamento do TC 024.062/2020-0 (Acórdão 886/2025-TCU-Plenário). Naquela oportunidade, ao apreciar irregularidades em contratação emergencial no início da pandemia, o Voto Revisor condutor da decisão, de minha lavra, estabeleceu uma clara distinção entre a persecução do débito e a responsabilização pessoal dos agentes públicos.
>
> 37. Naquele julgado, embora reconhecido o dano material e a necessidade de sua reparação, concluiu-se por afastar a responsabilidade sancionatória dos gestores por não se vislumbrar a ocorrência de erro grosseiro, direcionando-se a obrigação de ressarcimento exclusivamente à pessoa jurídica que se beneficiou dos pagamentos e não cumpriu o contrato.
>
> 38. Depreende-se, portanto, daquele precedente, um racional claro: a obrigação primária de ressarcir o dano recai sobre quem foi indevidamente beneficiado. A solidariedade do agente público nessa obrigação não é automática; ela é tipo de responsabilidade que depende da comprovação de que sua conduta contribuiu para o prejuízo com, no mínimo, culpa grave.

405. Na mesma direção, a esse precedente se seguiu o Acórdão 8.007/2025 – 1ª Câmara (Rel. Min. Jhonatan de Jesus), cujo voto condutor registra:

> 48. Nesse contexto evolutivo da jurisprudência, alinho-me ao entendimento de que a condenação do agente público ao ressarcimento de prejuízo aos cofres públicos exige a demonstração inequívoca de dolo ou erro grosseiro (culpa grave). A mudança jurisprudencial, a meu ver, ecoa o propósito original da Lindb, que é o de protegê-lo de responsabilizações decorrentes de erros escusáveis.

49. A necessidade de qualificar a culpa para fins de ressarcimento tem como reflexo o incremento da segurança jurídica à atuação do gestor. Responsabilizá-lo por qualquer falha, mesmo que resultante de culpa leve diante da complexidade da administração e dos riscos envolvidos, sem que tenha havido dolo ou benefício direto, pode gerar desproporcionalidade e inibir a eficiência administrativa.

406. Ainda que não se possa afirmar tratar-se, no momento, de posição sedimentada na jurisprudência desta Corte de Contas, considera-se que a linha interpretativa adotada nesses precedentes, tal como referido no último julgado, aparenta melhor se amoldar ao que teria sido a intenção do legislador ordinário ao promover alterações na LINDB por intermédio da Lei 13.655/2018.

407. Outrossim, trata-se de posição mais conservadora.

408. Dessarte, adotar-se-á essa corrente na avaliação do grau de culpabilidade do gestor.

409. Isto posto, remete-se à seção de conclusão da instrução (parag. 509 a 517), na qual será avaliada a caracterização de erro grosseiro na conduta do responsável, a fim de subsidiar [ou afastar] eventual proposta de responsabilização do agente.

XIX. Análise das alegações de defesa do IEL/DF (pessoa jurídica contratada)

410. A peça de defesa apresentada pelo IEL/DF, devidamente sintetizada na subseção XII desta instrução, abrange a seguinte argumentação: (i) contas iliquidáveis; (ii) confusão patrimonial e impossibilidade jurídica do pedido; (iii) ausência de pressupostos para a responsabilização; (iv) efetiva prestação dos serviços contratados; (v) inadequação da metodologia de quantificação do débito; (vi) boa-fé e observância do princípio da confiança; e (vii) natureza jurídica do IEL/DF e sua vinculação ao sistema indústria.

411. Em relação ao disposto em ‘i’, o pleito se fundamenta no entendimento segundo o qual o longo tempo decorrido entre a ocorrência dos fatos e a apuração torna as contas iliquidáveis, na medida em que dificulta a reunião de documentos físicos e o acesso a testemunhas da época.

412. Sobre esse aspecto, é cediço que o longo transcurso de tempo entre a ocorrência dos fatos e a citação pode vir a comprometer e até mesmo, em alguns casos, inviabilizar o exercício do contraditório e da ampla defesa.

413. Nesse sentido, pode-se citar, entre outros, os Acórdãos 2.511/2015 (Rel. Min. Sub. Augusto Sherman Cavalcanti), 1.930/2015 (Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues), 1.995/2013 (Rel. Min. José Múcio Monteiro), 2.755/2010 (Rel. Min. José Múcio Monteiro) e 2.837/2009 (Rel. Min. Sub. André Luís de Carvalho), todos do Plenário.

414. Inclusive, em precedentes mais recentes, esta Corte de Contas tem expressado o entendimento no sentido de que ainda que não reconhecida a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU, acarreta prejuízo ao pleno exercício do direito de defesa o transcurso de tempo superior a dez anos entre a citação e a ocorrência da irregularidade, sem que os responsáveis tenham dado causa à demora.

415. Nessa linha, entre outros, foram os Acórdãos 294/2024 (Rel. Min. Vital do Rêgo), 2.493/2023 (Rel. Min. Jhonatan de Jesus) e 2.739/2023 (Rel. Min. Jhonatan de Jesus), todos do Plenário.

416. Segundo esses julgados, a delonga excessiva para que se opere o chamamento processual degrada o exercício à ampla defesa, sobretudo quando se exige a apresentação de documentos e informações antigos, comprometendo o equilíbrio que deve reger a relação entre o jurisdicionado e esta Corte de Contas.

417. Não é esse, contudo, o caso dos autos.

418. A uma, porque, nos termos da análise pretérita, verificou-se não ter decorrido prazo superior a dez anos entre a data de ocorrência do dano e a citação do IEL/DF, intervalo a partir do qual se presume o prejuízo ao exercício do contraditório e da ampla defesa, a teor do disposto no art. 6°, inc. II, da IN-TCU 98/2024 (vide parag. 132 a 135).

419. A duas, pois, os mesmos documentos que ora se exigem, isto é, documentos que comprovem a execução dos serviços contratados, já haviam sido solicitados por ocasião da fiscalização efetivada no processo de denúncia, realizada entre maio e junho/2022, ou seja, pouco mais de três anos após o encerramento dos contratos.

420. Além disso, ressalta-se que, conforme apurado na fiscalização, o Sesi/DF mantinha, com o próprio IEL/DF, contrato de gestão documental, o que, em tese, minimizaria a possibilidade de extravio dos documentos comprobatórios da execução física dos contratos em epígrafe.

421. Ora, se tais documentos, de fato, existissem, infere-se que seria de todo o interesse da unidade jurisdicionada tê-los apresentado à equipe de fiscalização do Tribunal quando demandado.

422. Ou, mais tardiamente, seria do próprio interesse das partes tê-los apresentado em sede de alegações de defesa.

423. Quanto ao apresentado em ‘ii’, argumenta a parte que eventual condenação do IEL/DF a

ressarcir o Sesi/DF: (a) implica dupla penalização do mesmo patrimônio (confusão patrimonial); (b) viola o princípio do *non bis in idem*; (c) resulta em situação absurda do ponto de vista lógico-jurídico (penalização circular); e (d) contraria a finalidade institucional da responsabilização por dano ao erário, que é a recomposição patrimonial, não a penalização circular.

424. Sem razão a parte.

425. De início, enfatiza-se que a afirmação de que o IEL/DF não possui patrimônio próprio, constante da peça de defesa em análise (peça 63, p. 16), contraria frontalmente o próprio estatuto da entidade, cujo art. 24, parágrafo único, discrimina outras fontes de receitas além das contribuições e doações de seus mantenedores (peça 60, p. 15).

426. Por outro lado, consigna-se que a confusão patrimonial [situação arguida pela parte] é a ausência de separação efetiva entre os bens, direitos e obrigações da pessoa jurídica e dos seus sócios ou administradores.

427. A teor do disposto no art. 50, § 2°, do Código Civil:

Art. 50. [...]

§ 2º Entende-se por confusão patrimonial a ausência de separação de fato entre os patrimônios, caracterizada por:

I - cumprimento repetitivo pela sociedade de obrigações do sócio ou do administrador ou vice-versa;

II - transferência de ativos ou de passivos sem efetivas contraprestações, exceto os de valor proporcionalmente insignificante; e

III - outros atos de descumprimento da autonomia patrimonial.

428. Evidente não ser essa a situação dos autos, pois, ainda que o Sesi/DF seja sócio mantenedor do IEL/DF, tratam-se de pessoas jurídicas distintas, com personalidades jurídicas próprias e patrimônios segregados.

429. Mesmo porque, não fosse esse o caso, sequer seria viável que se estabelecessem direitos e obrigações entre ambos, dado que a confusão se caracteriza como forma de extinção da obrigação, na linha do disposto no art. 381 do Código Civil.

430. Portanto, diversamente do que apregoa a parte, a eventual condenação do IEL/DF a ressarcir o Sesi/DF não representa penalização circular ou situação absurda do ponto de vista lógico-jurídico, mas tão somente a concretização do princípio que veda o enriquecimento sem causa (art. 884 do Código Civil).

431. Com efeito, tratam-se de entes autônomos, com personalidades jurídicas próprias e patrimônios segregados, que, entre si, mediante relações de natureza contratual, constituíram direitos e deveres.

432. Ao Sesi/DF cabia exigir a prestação; ao IEL/DF, por sua vez, o pagamento.

433. Dessa feita, tendo havido o pagamento, mas não a prestação [o que se deduz ante a incapacidade de as partes comprovarem a execução dos serviços], incumbe ao IEL/DF restituir o montante indevidamente auferido.

434. No que toca ao disposto em 'iii', assenta-se, desde logo, estarem caracterizados nos autos todos os pressupostos que legitimam a responsabilização do particular contratado.

435. No caso concreto, os contratos celebrados entre o Sesi/DF e o IEL/DF tinham por objeto a prestação de serviços diversos voltados às áreas finalísticas do contratante.

436. Tais contratos, apesar de regularmente pagos, não tiveram a sua execução física comprovada, o que gerou a presunção relativa de inexecução contratual.

437. Presunção essa não elidida pelas partes ante a sua incapacidade em demonstrar os serviços que teriam sido prestados.

438. Nessa situação, a responsabilidade do particular contratado deriva da circunstância de ter auferido benefício indevido, uma vez que recebeu remuneração em decorrência de serviços cuja execução não é capaz de comprovar, o que conduz à conclusão lógica de que tais serviços não foram prestados.

439. Noutro contexto, assevera a parte que sua responsabilização teria como premissa uma indevida inversão do ônus da prova que estaria sendo operada na relação processual na medida em que, segundo alegado, não haveria, nos autos, elementos concretos que demonstrassem a efetiva inexecução dos serviços, não sendo lícito presumir a inexecução contratual e transferir ao responsável o ônus de provar o contrário.

440. Dito de outra forma, afirma que a alegação genérica de 'ausência de comprovação de execução não se confunde com a demonstração positiva de que os serviços não foram prestados' ou que a 'ausência de documentação nos autos não equivale à ausência de execução contratual'.

441. Como se observa, a controvérsia diz respeito ao ônus da prova sobre ocorrências ilegais imputadas a terceiros contratados pela Administração.

442. A rigor, a jurisprudência desta Corte de Contas sinaliza que o ônus da prova, nessas situações, cabe ao TCU, tendo em conta que a obrigação do contratado de comprovar a prestação dos serviços como condição para receber o pagamento devido, nos termos da Lei 4.320/1964, dá-se perante a administração contratante, e não por exigência do órgão de controle, que, para condenar terceiro solidário, deve atestar que o serviço deixou de ser realizado.

443. Nessa direção, entre outros, os Acórdãos 2.544/2020 – Plenário (Rel. Min. Bruno Dantas), 6.884/2016 – 1ª Câmara (Rel. Min. José Múcio Monteiro) e 901/2018 – 2ª Câmara (Rel. Min. José Múcio Monteiro).

444. Reconhece-se, desde logo, não ter sido apontado, na fiscalização levada a termo nos autos de denúncia, que os serviços não foram realizados, mas que não haveria comprovação de sua execução.

445. Inclusive, naquela assentada, sequer se cogitou da responsabilização da pessoa jurídica contratada, a qual somente foi vislumbrada encontrando-se a apuração em sede de tomada de contas especial, conforme instrução à peça 51 do processo.

446. Por outro lado, valendo-se dos exatos termos da jurisprudência referida, a obrigação do contratado de comprovar a prestação dos serviços como condição para receber o pagamento devido se dá perante a administração contratante.

447. É patente, no caso concreto, que essa comprovação não ocorreu, tendo em vista a ausência de elementos mínimos que demonstrem os serviços supostamente realizados no âmbito das três contratações em exame, as quais, em período de pouco mais de um ano, justificaram pagamentos superiores a R$ 8,5 milhões ao IEL/DF.

448. Com efeito, rememora-se, nesse ponto, que, embora a equipe de fiscalização não tenha assentado, de forma incisiva, que os serviços não foram executados, levantou dúvida razoável a respeito de sua existência, tendo identificado outras contratações em que adotado o mesmo *modus operandi,* as quais são objeto de apuração nas demais tomadas de contas especiais instauradas a partir do Acórdão 1.830/2024 – Plenário (Rel. Min. Vital do Rêgo).

449. Nessas condições, é seguro afirmar que os contratos tratados no presente processo não se tratam de casos isolados.

450. Portanto, vislumbra-se que o ônus imposto ao IEL/DF no bojo da presente relação processual se trata, pura e simplesmente, do mesmo ônus do qual deveria ter se desincumbido perante o contratante, ou seja, provar que o fato que justificou os pagamentos – prestação de serviço – se materializou.

451. Desse modo, consoante já enfatizado, era de se esperar que os processos administrativos constituídos pelo Sesi/DF contivessem, além da própria documentação aludida nos termos de referência das contratações, relatórios, planilhas, portfólios ou quaisquer outros documentos que, no mínimo, fornecessem uma ideia dos serviços supostamente executados.

452. De forma diferente, porém igualmente válida, seria de se esperar que as partes citadas nos autos, em especial o IEL/DF, que, em tese, teria prestado os serviços, apresentassem uma narrativa sólida das entregas, seus objetos e datas.

453. Ressalta-se, sobre esse aspecto, que, observada a forma documental exigida no art. 162, *caput*, do Regimento Interno/TCU, dispunham as partes de ampla liberdade probatória a fim de comprovar a execução dos objetos contratuais.

454. Não foi isso, no entanto, que ocorreu.

455. A prova documental da prestação dos serviços não existe no processo. Sequer as requisições de serviço das áreas finalísticas do Sesi/DF constam dos autos.

456. Ademais, mesmo após a abertura do contraditório, nenhum elemento foi juntado nesse sentido.

457. Nesses termos, a própria incapacidade de as partes, minimamente, comprovarem a execução dos objetos contratuais, conduz à conclusão, não somente lógica, mas inafastável, de que os serviços não foram executados.

458. De outra parte, avançando para o disposto em ‘iv’, a argumentação apresentada pelo instituto em suas alegações de defesa, no sentido de que os próprios pagamentos realizados pelo Sesi/DF ao longo de toda a vigência contratual constituiriam prova suficiente e inequívoca da execução dos serviços, ou que a natureza dos serviços contratados não resultaria em produtos físicos facilmente mensuráveis ou em entregas tangíveis concentradas no tempo, não pode ser aceita na medida em que desconfigura o próprio processo de liquidação da despesa.

459. Efetivamente, consoante previamente discorrido, o regime jurídico-administrativo aplicável

aos entes paraestatais confere a tais entidades o poder-dever de fiscalizar a execução de seus contratos, do que decorre a necessidade de que o processo de liquidação de despesa esteja lastreado por elementos idôneos capazes de demonstrar, de forma inequívoca, a sua realização, do que não se cogita no caso concreto, em que observado que os pagamentos foram autorizados mediante simples apresentação de notas fiscais com descrição genérica dos serviços.

460. Seguindo para 'v', refuta a defesa a metodologia de quantificação do débito, que imputou o valor integral dos contratos como dano, sem considerar parcelas eventualmente executadas ou os benefícios auferidos pelo Sesi/DF, apontando que essa abordagem viola os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, ignorando que serviços intelectuais nem sempre geram produtos físicos tangíveis.

461. Realmente, imputou-se, a título de débito, o montante integral despendido nas três contratações, o que se justifica ante a natureza da irregularidade apurada, na medida em que não houve comprovação de nenhum serviço prestado pela entidade contratada.

462. Evidentemente, tivessem as partes se desincumbido desse ônus, os valores pagos pelos serviços que efetivamente viessem a ser comprovados seriam abatidos do total apurado como prejuízo.

463. Prosseguindo, em 'vi', busca o IEL/DF demonstrar que teria celebrado e executado os contratos de boa-fé e que, ao tomar conhecimento de possíveis fraudes em subcontratações, teria agido de forma diligente, mediante ajuizamento de ações de ressarcimento em face de empresas subcontratadas e de seu ex-superintendente, Cláudio Rodrigues Tavares, apontado como o verdadeiro arquiteto de esquemas fraudulentos internos.

464. Sobre esse aspecto, com relação ao possível esquema de desvio de recursos a que insistentemente aludem as partes, reafirma-se não envolver, diretamente, os contratos tratados nos autos, mas contratações firmadas entre o Senai/DF e o IEL/DF, as quais são objeto de apuração no TC 021.909/2024-5.

465. Por fim, em 'vii', a peça de defesa em exame reforça a missão institucional do IEL/DF de apoio ao desenvolvimento industrial, destacando que a celebração de contratos entre as entidades que compõem o sistema indústria se trata de prática regular e legítima e se insere em contexto de normalidade institucional.

466. Não há, nesse ponto, necessidade de análise específica a respeito da argumentação apresentada pela parte, tendo em vista que os elementos que fundamentam a sua responsabilização são distintos e não se referem à regularidade dos vínculos contratuais mantidos entre o Sesi/DF e o IEL/DF, mas à ausência de elementos que comprovem a execução dos respectivos objetos e justifiquem, dessa forma, os pagamentos recebidos.

467. Isto posto, considerando que os argumentos despendidos pela parte não se mostraram suficientes a afastar as premissas que fundamentaram a sua responsabilização, propõe-se rejeitar as alegações de defesa em análise.

CONCLUSÃO

468. A presente instrução teve por objetivo promover o exame das peças de defesa constantes dos autos, visando, com isso, o saneamento do processo, a fim de que seja submetido a julgamento de mérito perante o Tribunal.

469. Nesse sentido, buscou-se, inicialmente, aferir a ocorrência de eventual prescrição das pretensões de ressarcimento e punitiva desta Corte de Contas em função dos atos apurados no processo, conforme análise constante das subseções I a VII da presente instrução.

470. Dessa feita, definida a aplicação do prazo geral quinquenal ao caso concreto e o termo inicial da prescrição em 18/6/2018 e, adotado o entendimento corrente majoritário nesta Corte de Contas, que atribui, ao ato de apuração do fato, natureza objetiva, a partir do que se admite a possibilidade de múltiplas e sucessivas interrupções do prazo prescricional, verificou-se não ter se materializado a prescrição ordinária e a intercorrente (subseções III a VI).

471. Não obstante, a ocorrência da prescrição ordinária foi também aferida sob perspectiva diversa, na qual se atribui ao ato de apuração do fato natureza subjetiva, conforme precedentes do STF e desta própria Corte de Contas, elencados nos parag. 59 e 60.

472. Sob essa perspectiva, nos termos de análise específica (subseção VII), caberia o reconhecimento da prescrição ordinária a favor de parte dos responsáveis arrolados nos autos (vide tab. 8).

473. De outra parte, em exame aos atos de chamamento processual materializados nos autos, constatou-se que os responsáveis Cláudio Rodrigues Tavares e Maria Gricélia Pinheiro de Melo, embora citados em endereços válidos, optaram por permanecer silentes, caracterizando-se, portanto, a revelia, a teor do que estabelece o art. 12, § 3°, da Lei 8.443/1992 (parag. 105 e 106).

474. Contudo, a despeito da regularidade formal do ato de comunicação processual do Sr. Cláudio

Rodrigues Tavares, verificou-se a necessidade de convalidação do ato, uma vez que a citação efetivada nos autos não poderia ter alcançado o responsável sem que, previamente, fosse desconsiderada a personalidade jurídica do IEL/DF.

475. Dessa forma, por não se tratar de nulidade absoluta e ter o ato atingido a sua finalidade sem causar prejuízos à parte ou a terceiros, conforme fundamentação aposta nos parag. 107 a 125, propôs-se que seja desconsiderada a personalidade jurídica do IEL/DF e, com fundamento no art. 172 do Regimento Interno/TCU, seja convalidada a citação do responsável.

476. Por sua vez, ainda que identificada a ocorrência de nulidade na citação do Sr. Albano Esteves de Abreu, declarado absolutamente incapaz de praticar os atos da vida civil pelo Poder Judiciário, avaliou-se que a falha foi suprida pelo comparecimento de sua representante legal aos autos, a teor do art. 179, inc. III, do Regimento Interno/TCU (vide parag. 28 a 36 da instrução à peça 51).

477. Por fim, com relação às notificações que, embora autorizadas pelo Relator, não foram implementadas (conf. parag. 20.d, 23 e 126), não se verificou, ante a ausência de prejuízo às partes, a necessidade de repetição do ato, pois tais comunicações não se destinavam ao exercício do contraditório, mas a dar mera ciência aos demais responsáveis a respeito da inclusão do IEL/DF na condição de responsável solidário pelo débito apurado nesta tomada de contas especial.

478. Na sequência, passou-se à análise dos demais requisitos de procedibilidade previstos na IN-TCU 98/2024 (subseções VIII a X).

479. Isto posto, com relação ao valor de constituição da tomada de contas especial, consignou-se que o dano quantificado nos autos, sem qualquer atualização, ultrapassa, com folga, o valor que autorizaria o pronto arquivamento do feito por racionalidade administrativa.

480. A seu turno, quanto à viabilidade do exercício do contraditório e ampla defesa, verificou-se não ter decorrido o decênio entre a data de ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis.

481. Todavia, concluiu-se pela configuração de prejuízo ao exercício do contraditório e da ampla defesa do responsável Albano Esteves de Abreu.

482. Nessa toada, considerou-se que, em função do precário estado de saúde mental que se encontra acometido o agente, devidamente reconhecido e declarado pelo Poder Judiciário, não lhe é possível, seja diretamente ou por intermédio de sua representante legal, produzir defesa no processo, do que decorre o comprometimento do exercício dos postulados constitucionais do contraditório e da ampla defesa no desenvolvimento da relação jurídico-processual.

483. Nessas condições, propôs-se, com amparo em precedente deste Tribunal, que suas contas sejam julgadas iliquidáveis, nos termos do que estabelece os arts. 20 e 21 da Lei 8.443/1992.

484. Passando à análise das peças de defesa constantes do processo e superadas as preliminares arguidas (subseções XIII e XIV), concluiu-se que os argumentos despendidos pelas partes não se mostraram suficientes a afastar as premissas que fundamentaram as respectivas responsabilizações.

485. Desse modo, no que pertine às audiências promovidas nos autos, reputou-se não observados os pressupostos exigidos no art. 11 do Regulamento de Licitações e Contratos do Sesi, pois as contratações firmadas entre o ente paraestatal e o IEL/DF não foram precedidas de justificativas circunstanciadas a respeito das situações concretas que lhes deram amparo, tampouco os preços foram justificados (subseção XVI).

486. No que toca às citações, reafirmou-se o entendimento de que os autos não dispõem de elementos que comprovem a execução dos respectivos objetos contratuais e justifiquem, dessa forma, os pagamentos efetuados ao contratado (subseções XVII a XIX).

487. Propôs-se, portanto, rejeitar as razões de justificativa e as alegações de defesa apresentadas por Jamal Jorge Bittar, assim como as alegações de defesa do IEL/DF.

488. Em outro contexto, pacífico na jurisprudência do TCU o entendimento segundo o qual a revelia, no âmbito do processo de controle externo, não opera presunção de veracidade dos fatos imputados em desfavor do responsável, efeito típico do processo civil, devendo eventual condenação pelo Tribunal estar fundamentada em provas que caracterizem a conduta irregular do agente revel.

489. Nesse diapasão, entre outras decisões, mencionam-se os Acórdãos 1.009/2018 (Rel. Min. Bruno Dantas), 309/2017 e 2.535/2015 (ambos de relatoria do Min. Vital do Rêgo), todos do Plenário.

490. Destarte, em relação aos responsáveis cuja revelia restou caracterizada – Cláudio Rodrigues Tavares e Maria Gricélia Pinheiro de Melo – não há elementos nos autos que lhes possam ser aproveitados para fins de exclusão de suas responsabilidades, as quais se encontram devidamente caracterizadas a partir das provas acostadas ao processo.

491. Entretanto, por não se ter observado a participação da Sra. Maria Gricélia Pinheiro de Melo

nos atos praticados na fase pré-contratual dos instrumentos analisados, propôs-se afastar sua responsabilidade em relação à irregularidade que deu causa à sua audiência, exclusivamente.

492. Finda a análise das peças de defesa, cabe avaliar, a teor do disposto no art. 202, § 2°, do Regimento Interno/TCU, a ocorrência de boa-fé nas condutas dos responsáveis que se encontravam à frente da gestão dos recursos do Sesi/DF, no caso, o Sr. Jamal Jorge Bittar e a Sra. Maria Gricélia Pinheiro de Melo, que, conforme assinalado, permaneceu revel.

493. De acordo com a sistemática processual vigente no TCU, a boa-fé não decorre de presunção legal, devendo ser corroborada em contexto fático e de condutas propício ao reconhecimento dessa condição.

494. Com efeito, conforme consagrado na jurisprudência deste Tribunal, a boa-fé deve ser aferida a partir da comparação do dever de cuidado objetivo, exigível de uma pessoa prudente e de discernimento, com a conduta do gestor público, intentando saber se a conduta imposta pelo dever genérico de cuidado harmoniza-se com o comportamento desse agente (cf., entre outros, os Acórdãos 7.936/2018 – 2ª Câmara, Rel. Min. Sub. Augusto Sherman Cavalcanti, e 8.987/2018 – 1ª Câmara, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues).

495. No caso concreto, não há, nos autos, elementos que atestem a boa-fé dos responsáveis, uma vez que suas condutas não foram pautadas com o cuidado exigível de uma pessoa prudente e de discernimento, que atuasse de forma compatível aos preceitos e princípios do direito público.

496. De fato, constatou-se que os pagamentos contratuais, em regra, foram autorizados pelo diretor e pela superintendente do Sesi/DF, funções exercidas pelos responsáveis citados nos autos, conforme os respectivos períodos de gestão.

497. De acordo com o apurado, as condutas dos gestores, consistentes na autorização dos pagamentos contratuais sem que fosse previamente demonstrada a execução dos serviços, mostraram-se decisivas para a ocorrência do dano.

498. Efetivamente, consistia em uma providência mínima exigível dos gestores certificar-se, previamente à autorização dos pagamentos, se a execução dos objetos contratuais se encontrava suficientemente demonstrada pelo contratado, a fim de que fizesse jus ao pagamento.

499. Assim sendo, ao dispensar essa cautela, propiciaram os gestores que os pagamentos contratuais fossem realizados sem que houvesse comprovação da execução de seu objeto.

500. Tais condutas, portanto, não se harmonizam àquelas esperadas de um gestor médio e diligente, levando ao não reconhecimento da boa-fé objetiva perquirida no processo de controle externo.

501. Por outro lado, de acordo com iterativa jurisprudência dessa Corte de Contas, o exame da boa-fé, quando envolver pessoa jurídica de direito privado contratada pelo poder público, é feito em relação à conduta de seus administradores, uma vez que os atos destes obrigam a pessoa jurídica, desde que exercidos nos limites dos poderes definidos no ato constitutivo da entidade, nos termos do que dispõe o art. 47 do Código Civil.

502. No caso, por não gerirem recursos públicos, considera-se que a boa-fé desses agentes pode ser presumida, desde que não haja elementos nos autos que a descaracterizem.

503. Nessa linha, entre outras decisões, citam-se os Acórdãos 1.374/2021 – Plenário (Rel. Min. Jorge Oliveira), 14.193/2018 – 1ª Câmara (Rel. Min. Sub. Weder de Oliveira) e 8.911/2020 – 2ª Câmara (Rel. Min. Ana Arraes).

504. As condições referidas nos excertos reproduzidos acima, contudo, não se encontram caracterizadas nos autos.

505. Isso porque, segundo apurado, a relação institucional entre o Sesi/DF e o IEL/DF constituiu um artifício empregado não somente como meio de fuga do devido processo licitatório, mas com o intuito de simular a execução dos contratos analisados nesta tomada de conta especial, tendo por objetivo gerar pagamentos indevidos à pessoa jurídica contratada, ante a ausência de comprovação, objetivamente mensurável, de qualquer serviço prestado.

506. Evidente, portanto, que tais circunstâncias eram de conhecimento de seu administrador [no caso, o Sr. Cláudio Rodrigues Tavares], não havendo como se presumir a boa-fé desse responsável, especialmente quando exsurgem dos autos elementos que atestam exatamente o contrário.

507. Sob tal linha de raciocínio, em conformidade com o art. 202, § 6°, do Regimento Interno/TCU, considera-se que os autos se encontram aptos a serem submetidos, desde logo, a julgamento de mérito perante o Tribunal.

508. Destarte, propõe-se que as contas dos responsáveis e do IEL/DF sejam julgadas irregulares, com amparo no art. 16, inc. III, alínea ‘c’, da Lei 8.443/1992, o que faz exsurgir a necessidade de notificação ao Ministério Público Federal, para os fins previstos no § 3° do aludido dispositivo legal.

509. De outra parte, com relação ao exame da culpabilidade, à luz dos parâmetros dispostos no art. 22 da LINDB, não se vislumbra a presença de circunstâncias práticas que tenham limitado ou impedido a atuação dos gestores do Sesi/DF em conformidade com a lei, uma vez que tinham os responsáveis a possibilidade de conhecer a ilicitude de seus atos e evitar o seu cometimento, já que, por intermédio de suas condutas, deram azo a que a contratada fosse remunerada sem que houvesse comprovação da execução dos objetos contratuais, em descompasso a premissas básicas que regem o processo de execução da despesa pública, devidamente aplicáveis aos serviços sociais autônomos ante a natureza dos recursos que administram.

510. Na realidade, os fatos denotam certo grau de desleixo quanto a esse ônus, o que configura infração de notória gravidade e reprovabilidade, constituindo grave inobservância do dever de cuidado no trato com a coisa pública, revelando a existência de culpa grave, uma vez que se distancia do que seria esperado do administrador médio, parâmetro que retrata o dever de cuidado objetivo esperado de um gestor comum, capaz e prudente, considerados os obstáculos e as dificuldades reais apresentados à época da prática do ato impugnado, o que caracteriza o erro grosseiro a que alude o art. 28 da LINDB.

511. Nesse sentido, assente na jurisprudência desta Corte de Contas o entendimento segundo o qual, para fins de responsabilização perante o TCU, pode ser tipificado como erro grosseiro a autorização de pagamento sem a devida liquidação da despesa (cf. o Acórdão 2.699/2019 – 1ª Câmara, Rel. Min. Vital do Rêgo), que é exatamente do que se trata no caso concreto.

512. Na mesma direção, diversos outros precedentes caracterizam como erro grosseiro a ocorrência de irregularidades no processo de liquidação de despesa, a saber: Acórdãos 185/2019 – Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), 9.209/2022 – 1ª Câmara (Rel. Min. Jorge Oliveira), 3.972/2023 – 2ª Câmara (Rel. Min. Antônio Anastasia), 3.328/2023 – 2ª Câmara (Rel. Min. Sub. Marcos Bemquerer Costa) e 3.768/2022 – 2ª Câmara (Rel. Min. Augusto Nardes).

513. O mesmo raciocínio, inclusive, se mostra aplicável à irregularidade que demandou a audiência do responsável Jamal Jorge Bittar, em função do que preceitua o art. 11, *caput*, do Regulamento de Licitações e Contratos do Sesi.

514. Nessa toada, colhe-se do Acórdão 2.677/2018 – Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), que, para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, pode ser tipificado como erro grosseiro o descumprimento de ato normativo próprio da entidade pelo gestor.

515. Ademais, sequer se pode alegar que o acúmulo de funções de direção existente no sistema indústria do Distrito Federal, em que o presidente da federação das indústrias local também responde pela direção das unidades regionais do Sesi, do Senai e do IEL, constituiria excludente de culpabilidade, tendo em conta que, conforme apurado, a fragilidade da estrutura de governança do sistema foi uma das causas que contribuíram para a ocorrência do resultado verificado nos autos (vide parag. 373 a 375).

516. Caracterizada, portanto, a ocorrência de erro grosseiro nas condutas dos responsáveis Jamal Jorge Bittar e Maria Gricélia Pinheiro de Melo, propõe-se, a teor do disposto no art. 28 da LINDB e, nos termos do art. 19, *caput*, da Lei 8.443/1992, a condenação dos responsáveis, de forma solidária, ao ressarcimento dos valores devidamente atualizados e acrescidos de juros de mora a partir das datas indicadas nas tab. 4, 5 e 6 desta instrução.

517. Adicionalmente, propõe-se, a ambos, a aplicação individual da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, cabendo observar que, no caso do responsável Jamal Jorge Bittar, deve ser absorvida, em sua dosimetria, a multa adicional que lhe caberia aplicar com base no art. 58 daquele mesmo diploma legal, em função da irregularidade relacionada à contratação do IEL/DF em desacordo às condicionantes estipuladas no Regulamento de Licitações e Contratos do Sesi.

518. Sobre esse aspecto, esclarece-se que, apesar de não representar *bis in idem* a aplicação concomitante das multas previstas nos arts. 57 e 58 da Lei 8.443/1992 ao mesmo responsável quando os fatos motivadores de cada penalidade forem distintos [situação que se configura quando a primeira penalidade está vinculada ao débito que foi objeto de citação e a segunda às irregularidades que foram objeto de audiência], a jurisprudência desta Corte, majoritariamente, vem se pronunciando no sentido de que:

> [...] nos casos em que há imputação da multa proporcional ao dano causado ao Erário, as irregularidades constatadas que não contribuíram para a constituição do dano podem ser consideradas na dosimetria da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, absorvendo a multa do art. 58 e tornando dispensável a aplicação desta última de forma autônoma (Acórdãos 9.853/2017-2ª Câmara, 8.024/2016-2ª Câmara, 7.719/2011-2ª Câmara, dentre outros). (Acórdão 1.497/2022 – Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler)

519. No mesmo sentido, entre outros, os Acórdãos 1.901/2023 – Plenário (Rel. Min. Sub. Augusto Sherman Cavalcanti), 6.328/2018 – 1ª Câmara (Rel. Min. Bruno Dantas) e 5.338/2025 – 2ª Câmara

(Rel. Min. Antônio Anastasia).

520. Nesses casos, portanto, a pena pecuniária aplicada com base no primeiro dispositivo absorve a do segundo, mas a fixação do valor da sanção deve levar em consideração não só o montante do débito atualizado, como também as irregularidades que foram objeto de audiência e que não foram ilididas pelo responsável.

521. De outro modo, considerando que os ditames da LINDB, em específico aqueles previstos em seus arts. 22 e 28, são endereçados precipuamente ao gestor público, e não ao particular contratado pela Administração Pública, conforme entendimento veiculado, entre outros, no Acórdão 2.768/2019 – Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), propõe-se, desde logo, ao IEL/DF e a seu então superintendente, Cláudio Rodrigues Tavares, as mesmas providências veiculadas nos parágrafos precedentes.

522. Por fim, considerando que o Sr. Jamal Jorge Bittar ainda mantém vínculo funcional com o Sesi/DF*, considera-se pertinente que o título executivo (acórdão condenatório) seja constituído com previsão de desconto das dívidas em sua remuneração, na forma prevista no art. 28, inc. I, da Lei 8.443/1992, sem prejuízo de que fique igualmente autorizado, alternativamente, em caso de frustração dessa medida, a cobrança judicial das dívidas, nos termos do inc. II do aludido dispositivo legal.

* O responsável é o atual presidente da Fibra (gestão 2022-2028), função que, nos termos do art. 44 do Regulamento do Sesi, lhe confere a posição de diretor do Sesi/DF. (https://www.sistemafibra.org.br/fibra/institucional/diretoria)

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

523. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

523.1. desconsiderar a personalidade jurídica do Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal (CNPJ 00.366.849/0001-83), com fulcro no art. 50 do Código Civil, e convalidar, com fundamento no art. 172 do Regimento Interno/TCU, a citação de Cláudio Rodrigues Tavares (CPF 417.455.741-15);

523.2. considerar revéis Cláudio Rodrigues Tavares e Maria Gricélia Pinheiro de Melo (CPF 450.616.294-34), dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3°, da Lei 8.443/1992;

523.3. julgar iliquidáveis as contas de Albano Esteves de Abreu (CPF 352.059.621-00), nos termos dos arts. 20 e 21 da Lei 8.443/1992, ordenando o seu trancamento;

523.4. rejeitar as razões de justificativa e as alegações de defesa de Jamal Jorge Bittar (CPF 194.413.711-49), assim como as alegações de defesa do Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal;

523.5. julgar irregulares, com fundamento nos arts. 1°, inc. I, 16, inc. III, alínea 'c', e 19, *caput*, da Lei 8.443/1992, as contas de Jamal Jorge Bittar, Maria Gricélia Pinheiro de Melo, Cláudio Rodrigues Tavares e do Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal, condenando-os, solidariamente, ao pagamento das importâncias adiante especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data de efetiva quitação, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Departamento Regional do Sesi do Distrito Federal, nos termos do art. 23, inc. III, alínea 'a', da Lei 8.443/1992, c/c o art. 214, inc. III, alínea 'a', do Regimento Interno/TCU:

Contrato de 4/12/2017 – Processo Sesi/DF 14.919/2017		
Data	**Valor (R$)**	**Responsáveis**
4/1/2018	53.200,00	Jamal Jorge Bittar Cláudio Rodrigues Tavares IEL/DF
5/1/2018	17.017,00	
11/1/2018	33.880,00	
10/1/2018	13.200,00	
12/1/2018	27.500,00	
12/1/2018	46.500,00	
12/1/2018	16.500,00	
16/1/2018	68.300,00	
16/1/2018	54.900,00	
18/1/2018	5.500,00	
18/1/2018	60.500,00	
18/1/2018	56.200,00	
25/1/2018	22.000,00	
25/1/2018	16.500,00	
29/1/2018	27.500,00	
31/1/2018	52.400,00	

31/1/2018	46.600,00	
2/2/2018	177.100,00	
2/2/2018	99.000,00	
7/2/2018	55.000,00	
7/2/2018	50.000,00	
15/2/2018	52.300,00	
15/2/2018	60.700,00	
16/2/2018	130.000,00	
19/2/2018	56.300,00	
21/2/2018	85.900,00	
22/2/2018	74.000,00	
2/3/2018	19.250,00	
5/3/2018	27.500,00	
6/3/2018	91.300,00	
7/3/2018	22.000,00	
13/3/2018	13.200,00	
15/3/2018	28.875,00	
15/3/2018	33.000,00	
16/3/2018	35.500,00	
16/3/2018	32.000,00	
19/3/2018	30.000,00	
19/3/2018	11.000,00	
19/3/2018	60.900,00	
20/3/2018	83.600,00	
21/3/2018	11.000,00	
21/3/2018	22.000,00	
22/3/2018	55.000,00	
22/3/2018	79.400,00	
26/3/2018	66.000,00	
27/3/2018	55.000,00	
6/4/2018	86.600,00	Jamal Jorge Bittar Cláudio Rodrigues Tavares IEL/DF
6/4/2018	64.500,00	
18/4/2018	71.500,00	
20/4/2018	79.500,00	
20/4/2018	59.000,00	
23/4/2018	70.000,00	
26/4/2018	55.250,00	Jamal Jorge Bittar Maria Gricélia Pinheiro de Melo Cláudio Rodrigues Tavares IEL/DF
27/4/2018	23.200,00	
7/5/2018	90.000,00	
7/5/2018	76.700,00	
9/5/2018	19.800,00	
17/5/2018	350.000,00	
29/5/2018	204.000,00	
30/5/2018	32.200,00	
7/6/2018	297.894,74	
12/6/2018	100.000,00	
15/6/2018	70.000,00	
20/6/2018	189.473,68	
5/7/2018	135.000,00	
9/7/2018	233.000,00	
20/7/2018	120.000,00	
20/7/2018	80.000,00	
30/7/2018	300.000,00	

23/8/2018	105.263,16	
18/9/2018	30.000,00	Jamal Jorge Bittar Maria Gricélia Pinheiro de Melo IEL/DF
21/9/2018	86.782,50	
27/6/2018	131.250,00	
11/10/2018	52.000,00	
15/10/2018	70.000,00	
30/10/2018	200.000,00	
15/2/2019	180.000,00	

Contrato de 5/12/2017 – Processo Sesi/DF 14.950/2017		
Data	**Valor (R$)**	**Responsáveis**
4/1/2018	60.500,00	Jamal Jorge Bittar Cláudio Rodrigues Tavares IEL/DF
11/1/2018	33.000,00	
12/1/2018	2.507,50	
18/1/2018	61.000,00	
25/1/2018	16.500,00	
5/2/2018	43.800,00	
15/2/2018	63.000,00	
21/2/2018	49.500,00	
27/2/2018	578,00	
5/3/2018	2.507,50	
5/3/2018	2.507,50	
6/3/2018	78.100,00	
14/3/2018	81.301,00	
19/3/2018	64.500,00	
22/3/2018	49.000,00	
23/3/2018	52.800,00	
27/3/2018	16.500,00	
5/4/2018	2.507,50	Jamal Jorge Bittar Cláudio Rodrigues Tavares IEL/DF
9/4/2018	91.300,00	
13/4/2018	33.000,00	
20/4/2018	65.000,00	
26/4/2018	59.000,00	Jamal Jorge Bittar Maria Gricélia Pinheiro de Melo Cláudio Rodrigues Tavares IEL/DF
9/5/2018	60.500,00	
18/5/2018	33.000,00	
15/6/2018	3.009,00	
15/6/2018	3.009,00	
5/7/2018	115.000,00	

Contrato de 12/12/2017 – Processo Sesi/DF 15.079/2017		
Data	**Valor (R$)**	**Responsáveis**
12/1/2018	30.250,00	Jamal Jorge Bittar Cláudio Rodrigues Tavares IEL/DF
18/1/2018	42.500,00	
18/1/2018	54.800,00	
25/1/2018	16.500,00	

5/2/2018	42.300,00	
5/2/2018	51.400,00	
21/2/2018	93.400,00	
22/2/2018	63.500,00	
27/2/2018	49.500,00	
1/3/2018	41.100,00	
2/3/2018	10.500,00	
6/3/2018	65.600,00	
12/3/2018	18.700,00	
15/3/2018	26.250,00	
15/3/2018	47.000,00	
19/3/2018	41.500,00	
21/3/2018	11.000,00	
22/3/2018	68.000,00	
22/3/2018	59.600,00	
6/4/2018	91.000,00	
6/4/2018	83.000,00	
13/4/2018	33.150,00	
16/4/2018	27.300,00	
20/4/2018	44.100,00	
26/4/2018	73.500,00	Jamal Jorge Bittar Maria Gricélia Pinheiro de Melo Cláudio Rodrigues Tavares IEL/DF
4/5/2018	44.000,00	
7/5/2018	94.500,00	
7/5/2018	79.800,00	
5/7/2018	107.000,00	
18/12/2018	16.000,00	Jamal Jorge Bittar Maria Gricélia Pinheiro de Melo IEL/DF

523.6. aplicar, individualmente, a Jamal Jorge Bittar, Maria Gricélia Pinheiro de Melo, Cláudio Rodrigues Tavares e ao Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inc. III, alínea 'a', do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido pelo Tribunal até a do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

523.7. considerar, por ocasião da dosimetria da sanção proposta no parágrafo precedente ao responsável Jamal Jorge Bittar, que a fixação do valor da sanção deve levar em conta não só o montante do débito atualizado, como também a irregularidade objeto de audiência não ilidida pelo responsável;

523.8. autorizar, com fundamento no art. 28, inc. I, da Lei 8.443/1992, caso não atendida a notificação, o desconto integral ou parcelado das dívidas nos vencimentos, salários ou proventos do responsável Jamal Jorge Bittar, observados os limites previstos na legislação pertinente, autorizando, alternativamente, em caso de frustração dessa medida, a cobrança judicial das dívidas, na forma do disposto no art. 28, inc. II, da Lei 8.443/1992;

523.9. autorizar, desde logo, para os demais responsáveis, nos termos do art. 28, inc. II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, na forma da legislação em vigor;

523.10. autorizar, desde logo, caso requerido pelos responsáveis, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, incidindo, sobre cada parcela, os correspondentes acréscimos

legais, alertando-os que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno/TCU;

523.11. fixar aos responsáveis, no caso de parcelamento das dívidas, o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de 30 (trinta) dias, a contar da parcela anterior, para comprovar o recolhimento das demais parcelas;

523.12. remeter cópia da deliberação que vier a ser proferida ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Distrito Federal, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992;

523.13. enviar cópia do acórdão que vier a ser proferido aos responsáveis, para ciência, informando que a deliberação, acompanhada do relatório e voto que a fundamentarem, estará disponível para consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos;

523.14. encerrar o processo, nos termos do art. 169, inc. III, do Regimento Interno/TCU."

2. O Diretor responsável manifestou-se de acordo com a instrução precedente, nos seguintes termos (peça 70):

"Declaro, desde já, que concordo com a instrução precedente. Todavia, devido sua extensão, ofereço um breve resumo de facilitar o entendimento do caso.

2. Trata-se de TCE determinada pelo TCU após análise de denúncia acerca de possíveis irregularidades ocorridas no âmbito do 'sistema indústria' no Distrito Federal, envolvendo o Departamento Regional do Serviço Social da Indústria (Sesi/DF), o Departamento Regional do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai/DF), o Instituto Euvaldo Lodi (IEL/DF) e a Federação das Indústrias local (Fibra).

3. Na ocasião, foram decididas por diversas TCE, audiência e determinações. A presente TCE trata apenas das citações e audiências de que trata item 9.3 do Acórdão 1.830/2024 – Plenário.

4. A instrução precedente relatou que a denúncia versava sobre fraudes, a exemplo de contratação pelo IEL/DF de empresas prestadoras de serviços nas quais figuram como sócios o gerente de arrecadação do Senai/DN e a sua filha.

6. Após aprofundamento das apurações, foram constatadas, dentre outros, (i) a não comprovação da realização dos serviços; e (ii) não devolução de recursos.

7. As citações efetivadas no presente processo decorreram da ausência de comprovação de que os serviços contratados pelo Sesi/DF com o IEL/DF tenham sido efetivamente prestados e abrangeram os seguintes responsáveis:

Responsáveis (citações)

Responsável	Função	Gestão
Albano Esteves de Abreu	Superintendente Sesi/DF	13/3/2013 a 2/4/2018
Jamal Jorge Bittar	Diretor Sesi/DF	a partir de 1/10/2014
	Diretor IEL/DF	
Cláudio Rodrigues Tavares	Superintendente IEL/DF	4/7/2015 a 2/4/2018
Maria Gricélia Pinheiro de Melo	Superintendente Sesi/DF	26/4/2018 a 1/12/2020

8. O débito proposto foi pela integralidade dos valores despendidos na execução das avenças, conforme detalhamento adiante:

Contratos Sesi/DF x IEL/DF

Data	Objeto	Valor (R$)	Débito (R$)
4/12/2017	serviços de assessoria, consultoria, apoio logístico, desenvolvimento de projetos, estudos técnicos e gestão nas áreas finalísticas do Sesi/DF	5.900.000,00	5.897.936,08
5/12/2017	ministração de palestras e cursos nas áreas de gestão estratégica, gestão de recursos humanos, gestão da inovação, gestão de qualidade etc.	1.200.000,00	1.142.927,00*
12/12/2017	assessoria de imprensa, relações públicas e consultoria em comunicação institucional e marketing, para demandas do Sesi/DF	1.550.000,00	1.546.550,00
TOTAL (R$)		**8.650.000,00**	**8.587.413,08**

9. A seu turno, a solidariedade pelo ressarcimento do prejuízo foi distribuída entre os responsáveis, de acordo com os instrumentos contratuais e com os respectivos períodos de gestão:

10. De outra parte, em sede de audiência foram chamados os mesmos responsáveis. No caso, ao diretor do Sesi/DF e do IEL/DF, Jamal Jorge Bittar, foram imputadas as seguintes irregularidades: (i) autorização de pagamento de despesas não comprovadas; e (ii) dispensa indevida de licitação para a contratação do IEL/DF.

11. Por sua vez, a Albano Esteves de Abreu e Maria Gricélia Pinheiro de Melo, ex-superintendentes do Sesi/DF, foram atribuídas às mesmas irregularidades, acrescidas da ausência de fiscalização dos instrumentos contratuais.

12. Já Cláudio Rodrigues Tavares, superintendente do IEL/DF à época dos fatos, responde pela sub-rogação dos contratos firmados com o Sesi/DF às empresas Criativa Propaganda e Marketing Ltda., Solução Marketing e Consultoria Ltda. e Insight Soluções Analíticas Ltda.

13. Implementadas as medidas preliminares, apenas o Sr. Jamal Jorge Bittar trouxe defesa.

14. A instrução que se seguiu verificou (i) a validade das comunicações, (ii) o atendimento à comunicação do Sr. Albano Esteves de Abreu pelo comparecimento da sua curadora (iii) a necessidade de inclusão e citação do IEL/DF; e (iv) notificação dos demais responsáveis da inclusão do IEL.

21. Após autorização do Relator, restou pendente apenas a notificação dos demais envolvidos quanto à inclusão do IEL.

22. A instrução precedente tratou inicialmente dos contornos relacionados à prescrição, especialmente os trazidos pela Resolução TCU 344/2022. A partir dos aspectos gerais, consignou:

a. aproveitamento das causas interruptivas nos autos da denúncia (TC 023.520/2018-3);
b. inexistência de denúncia na esfera criminal;
c. recebimento da denúncia em 18/6/2018, termo inicial para a contagem; e
d. natureza objetiva para interrupção em atos inequívocos de apuração do fato, ainda que haja corrente minoritária no TCU e divergências no STF.

23. A título ilustrativo da divergência existente entre as Turmas do Supremo Tribunal Federal, transcrevem-se, a seguir, trechos do julgamento proferido no Mandado de Segurança MS 40034 AgR/RJ (Rel. Min. Cármen Lúcia, destaques acrescidos), cujo agravo negado recentemente (em 26/9/2025, fonte: http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=791174412):

Este Supremo Tribunal firmou orientação de que os prazos prescricionais das pretensões punitiva e de ressarcimento do erário, nos órgãos de controle, são regidos pela Lei n. 9.873/1999. (...)

A Segunda Turma deste Supremo Tribunal tem assentado a incidência do princípio da unicidade da interrupção prescricional (art. 202 do Código Civil) no cálculo prescricional da pretensão de ressarcimento ao erário.

(...)

Ao divergir do Ministro Flávio Dino no julgamento do Agravo Regimental no Mandado de Segurança n. 39.894, assentei que 'essa não é, contudo, a compreensão dominante nesta Primeira Turma, que em vários precedentes já admitiu a possibilidade de múltiplas interrupções do prazo prescricional da pretensão de ressarcimento ao erário'.

(...)

Nesse julgamento (MS n. 40.108-AgR), acompanhei o Relator com ressalva de entendimento 'de que todos os atos inequívocos de apuração de lesão ao patrimônio público, ainda que praticados pela Administração Pública antes da notificação do agente investigado, são aptos a interromper o curso da prescrição da pretensão de ressarcimento ao erário'.

24. Com base nessas premissas, a primeira interrupção considerada foi em 8/11/2022 (juntada do relatório de inspeção) e a segunda em 4/9/2024 (Acórdão 1.830/2024 – Plenário Rel. Min. Vital do Rêgo). Anota-se que, independentemente de outras interrupções trazidas na instrução precedente, essas são suficientes para comprovar a não ocorrência das prescrições quinquenal e intercorrente.

25. Considerando a corrente minoritária desta Corte (atos investigatórios só interrompem para os previamente identificados), a instrução precedente anotou que poderia ter ocorrido a prescrição para a Sra. Maria Gricélia Pinheiro de Melo e o IEL/DF, cuja responsabilização e/ou identificação foi(ram) feita(s) tardiamente.

26. Quanto à validade das comunicações processuais, em apertada síntese, a instrução precedente assentou que:

a. Maria Gricélia Pinheiro de Melo e Cláudio Rodrigues Tavares devem ser considerados revéis;
b. Sr. Albano Esteves de Abreu, declarado absolutamente incapaz pelo Judiciário, atendeu por meio de sua representante;

c. é necessária a convalidação da citação do Sr. Cláudio Rodrigues Tavares por meio da desconstituição da personalidade jurídica do IEL/DF. A desconstituição da PJ fundamenta-se no abuso da personalidade jurídica, uma vez que inexiste elementos mínimos que demonstrem a execução dos instrumentos contratuais pagos; e

d. a ausência de comunicação às demais partes sobre inclusão do IEL/DF como responsável solidário não traz prejuízo às suas defesas.

27. Quanto ao demais requisitos, restou assente que a TCE:

a. foi instaurada por determinação do TCU;

b. possui valor acima do de alçada;

c. avalia débitos que cujas notificações ocorreram dentro do período de dez anos;

d. o caso do Sr. Albano Esteves de Abreu, declarado absolutamente incapaz pelo Judiciário, merece tratamento especial, uma vez que a sua esposa e atual curadora não dispõe de meios para reconstituir e esclarecer os fatos, tampouco pode se valer do auxílio do responsável para obter os documentos necessários à apresentação de defesa nesta tomada de contas especial.

28. Considerando a conjugação de todos os fatores, foi proposto que o Tribunal reconheça o efetivo prejuízo ao exercício do contraditório e da ampla defesa de Albano Esteves de Abreu e julgue iliquidáveis as suas contas, na esteira do decidido em precedente do Tribunal (Acórdão 5.268/2009 – 2ª Câmara, Rel. Min. Sub. Augusto Sherman Cavalcanti).

29. No exame técnico, a instrução precedente traz a contextualização e evolução da relação entre Sesi, Senai e IEL.

30. Em suma, o IEL é uma pessoa jurídica privada, sem fins lucrativos, mantida pelo Sesi, o Senai e a Confederação Nacional da Indústria (CNI). Assim:

a. a transferência de recursos deveria ocorrer por meio de convênios, seguindo os requisitos aplicáveis a esse tipo de instrumento;

b. atos normativos autorizaram os departamentos do Sesi e do Senai, na condição de associados instituidores e mantenedores, a repassar até 1,5% de suas dotações orçamentárias para a consecução dos objetivos dos respectivos núcleos do IEL; e

c. os normativos estabelecem que, no caso de realização, pelo IEL, de atividade de interesse exclusivo do Sesi e do Senai, deve ser celebrado contrato de prestação de serviços, observadas as disposições dos regulamentos de licitações e contratos dos respectivos entes paraestatais.

31. Todavia, mesmo após decisão do TCU e orientação dos Conselhos Nacionais de Sesi e Senai, o sistema Fibra jamais observou os preceitos básicos contidos nos regulamentos que disciplinavam as transferências de recursos do Sesi/DF e do Senai/DF ao IEL/DF.

32. No caso concreto, o dano apurado nos autos decorre da ausência de comprovação de que serviços diversos contratados pelo Sesi/DF com o IEL/DF tenham sido efetivamente prestados. Mesmo após a realização de ação de fiscalização na unidade jurisdicionada, não foi possível obter elementos mínimos que demonstrassem a execução dos instrumentos contratuais.

33. Portanto, as condutas dos envolvidos citados estiveram relacionadas a justificativa/recebimento/regularidade de pagamentos sem comprovação da efetiva execução dos serviços contratados.

34. Por sua vez, as audiências estiveram relacionadas à contratação, sub-rogação e fiscalização irregulares, além das autorizações de pagamentos sem evidências da realização de serviços. Anotou-se que essa última conduta se sobrepunha à conduta das citações.

35. De plano, foi considerado que a audiência do Sr. Cláudio Rodrigues Tavares (relacionada à sub-rogação) não deve prosperar, por se tratar de assunto tratado em outro processo e não se tratar de agente jurisdicionado desta corte. Portanto, sua responsabilização está restrita à possibilidade de condenação ao ressarcimento do débito e à aplicação da multa prevista no art. 57 da LOTCU.

36. Anotou-se, ainda, ser incabível a aplicação de multa, fundamentada no art. 58 da LOTCU, a dirigente de entidade privada vinculada à administração por meio de contrato de prestação de serviços, situação versada nos autos.

Defesa de Jamal Jorge Bittar (diretor do Sesi/DF)

37. Em apertada síntese:

a. aborda a prescrição decorrente da unicidade da interrupção e impossibilidade de incidência de múltiplos marcos interruptivos;

b. aponta a responsabilidade das fraudes para o Sr. Cláudio Rodrigues Tavares;

c. informa que ajuizou ações de ressarcimento perante o Poder Judiciário e afastou os envolvidos, demonstrando proatividade e desconhecimento prévio do esquema;
d. indica não haver problema com a sub-rogação;
e. rebate a possibilidade de responsabilização subjetiva do gestor por atos fraudulentos cometidos por subordinados;
f. abraça ter agido com base na confiança legítima das informações prestadas pelas áreas técnicas e administrativas, dentro da estrutura de confiança;
g. defende a legalidade dos processos de contratação direta do IEL/DF por dispensa de licitação;
h. afirma que a controvérsia seria quanto à justificativa para as contratações realizadas;
i. invoca a aplicação dos preceitos previstos na LINDB (dolo ou erro grosseiro);
j. sugere o enquadramento de suas decisões no Business Judgment Rule (Regra da Decisão de Negócios);
k. assevera que as imputações contra ele dirigidas não passariam de ilações que presumem o conhecimento do responsável a respeito das supostas irregularidades;
l. sugere ausência de dolo e culpa, essa na medida em que não teria agido com negligência, imprudência ou imperícia no desempenho das suas atividades;
m. elenca medidas implementadas que teriam contribuído para a melhoria da governança na gestão administrativa (implementação de código de ética, criação de controladoria etc.); e
n. suscita que o TCU reconheça que os valores discutidos nesta tomada de contas especial são objeto de cobrança judicial.

Defesa do IEL/DF

38. de mais importante e em resumo:
a. sugere ausência de competência do TCU (recursos alheios ao tesouro nacional e ausência de provas de origem atrelada à contribuições compulsórias);
b. aborda a prescrição decorrente da unicidade da interrupção e impossibilidade de incidência de múltiplos marcos interruptivos;
c. indica prejuízo à defesa em decorrência do longo tempo decorrido entre a ocorrência dos fatos e a apuração (sete anos), tornando as contas iliquidáveis;
d. propõe confusão patrimonial, visto que o Sesi/DF é um dos fundadores e mantenedores do IEL/DF e que sua condenação levaria a restituir o próprio mantenedor;
e. sustenta que o IEL/DF atuou meramente como contratado de boa-fé;
f. acredita na indevida inversão do ônus da prova, partindo da premissa de que houve inexecução contratual e exigindo do contratado a demonstração negativa de que não prestou os serviços;
g. defende inexistência de nexo de causalidade entre qualquer conduta do IEL/DF e eventual prejuízo ao erário, pois o instituto não teria participado da elaboração dos termos de referência contratuais ou da definição dos critérios de fiscalização;
h. aduz que, sem a demonstração de dolo ou culpa específica dos gestores do instituto, a responsabilização administrativa se tornaria inviável;
i. alega que o contrato tratava de serviços que, por sua própria natureza, não resultavam, necessariamente, em produtos físicos facilmente mensuráveis ou em entregas tangíveis concentradas no tempo;
j. busca demonstrar boa-fé por agir diligentemente ao tomar conhecimento das possíveis fraudes (ações de ressarcimento);
k. apresenta informações de ações em curso no Poder Judiciário nas quais houve o reconhecimento de fraude e a condenação dos subcontratados a ressarcir o IEL/DF;

Análises

39. Em síntese, a instrução precedente avaliou que a competência desta Corte para atuar frente a irregularidades de recursos em entidades do sistema S está positivada em Lei e amplamente assentada em sua jurisprudência, sendo inclusive confirmada na Suprema Corte Brasileira. Assim, a jurisdição do TCU é atraída em caso de prejuízo por irregularidades cometidas, inclusive por terceiros, contra os entes paraestatais.

40. De outra parte, a instrução considerou que o precedente invocado pela parte (Acórdão 2.620/2022 – Plenário, Rel. Min. Sub. Marcos Bemquerer Costa), não é aplicável ao caso concreto.

41. Com efeito, nesse caso, os pagamentos impugnados foram custeados por recursos próprios da federação das indústrias estadual, proveniente do repasse de receitas obrigatórias dos departamentos regionais do Sesi e do Senai, do que não se cogita no caso concreto, o qual diz respeito à aplicação direta de recursos do Sesi/DF por meio de contratos de prestação de serviço firmados com o IEL/DF, cujo pagamento não decorre de

repasses obrigatórios do primeiro em favor do segundo, mas da própria execução dos instrumentos contratuais.

42. Ademais, segundo decidido no precedente invocado na peça de defesa, constituiria ônus da parte identificar a fonte de custeio das despesas a fim de afastar a incidência do controle externo.

43. A instrução voltou a abordar a questão da prescrição, assunto vencido anteriormente, ao qual foram acrescidas, dentre outras, decisões e teses confirmando a natureza objetiva do ato de apuração dos fatos e inaplicabilidade da tese da unicidade das causas interruptivas da prescrição.

44. Ressaltou que a própria Segunda Turma, que costumeiramente abraçava a tese da unicidade, em recente julgado, afastou expressamente esse entendimento reafirmando a incidência integral da disciplina prevista na Lei 9.873/1999 ao processo de controle externo. Nesse sentido, conforme a ementa da deliberação:

[...]

6. A Lei nº 9.873, de 1999, rege integralmente a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória no âmbito do TCU, inclusive na fase de constituição do título executivo.

7. O disposto no art. 2º da Lei nº 9.873, de 1999, admite múltiplas causas interruptivas da prescrição, afastando a aplicação da regra geral do art. 202 do Código Civil, no qual se prevê unicidade da interrupção.

8. A jurisprudência do STF reconhece como válidas causas interruptivas fundadas em atos inequívocos de apuração do fato, ainda que praticados antes da instauração formal do processo no TCU e mesmo sem ciência prévia do investigado.

9. Não se configurou a prescrição, pois os atos de apuração praticados, incluindo relatórios e determinações para instauração de tomada de contas, interromperam o curso do prazo prescricional. (MS 40.420 AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, Red. Min. André Mendonça, DJe de 10/12/2025)

45. Quanto ao mérito das audiências, inicialmente:

a. reafirmou-se a possibilidade de julgamento das contas do Sr. Albano Esteves de Abreu como iliquidáveis e o afastamento da responsabilidade do Sr. Cláudio Rodrigues Tavares acerca da sub-rogação;

b. relembrou-se acerca da intercessão parcial das condutas de audiência com citação.

46. Quanto a legalidade da contratação direta do IEL/DF por dispensa de licitação, imputada ao Sr. Jamal Jorge Bittar, foi contextualizado que a questão controversa se enquadra na eventual inobservância do disposto no art. 11 do Regulamento de Licitações e Contratos do Sesi (a dispensa deveria ser circunstanciadamente justificada).

47. Todavia, compulsados os documentos, foi constatado não terem sido atendidas as condicionantes estipuladas no regulamento (termos de referência sem assinatura das áreas demandantes, contrato guarda-chuva, descrições genéricas, ausência de individualização de custos etc.).

48. Foi observado que todas as contratações foram autorizadas pelo diretor do Sesi/DF, Jamal Jorge Bittar, também responsável por celebrar os contratos;

49. Ainda, as contratações foram pautadas em justificativa genérica de que se valia o contratante, onde, a pretexto de sanar necessidades institucionais decorrentes de uma alegada carência de profissionais e fundamentada na possibilidade de contratação direta de entidade sem fins lucrativos, admitida no Regulamento de Licitações e Contratos do Sesi, promovia-se a contratação do IEL/DF para a prestação de, praticamente, quaisquer serviços que fossem voltados às áreas finalísticas do ente paraestatal.

50. Portanto, concluiu-se que a relação institucional entre o Sesi/DF e o IEL/DF se tratou de um artifício de que se valeu o contratante como meio de fuga do devido processo licitatório na contratação dos serviços ora em análise.

51. Dessa feita, além de outros motivos, foi considerada não elidida a irregularidade.

52. Por outro lado, por não se ter observado a participação da então superintendente do Sesi/DF nos atos praticados na fase pré-contratual dos instrumentos analisados, foi proposto afastar a responsabilidade da Sra. Maria Gricélia Pinheiro de Melo em relação à irregularidade epigrafada no contexto da audiência.

53. Quanto ao mérito das Citações, inicialmente relembrou-se tratar de ausência de comprovação de execução dos serviços mesmo após requisições desta Corte para que o ente paraestatal apresentasse a documentação.

54. Foi destacado que, conforme detalhamento apresentado nos termos de referência das contratações, os serviços seriam objeto de atos específicos emitidos pelo Sesi/DF e deveriam ser requisitados mediante demandas específicas do contratante.

55. Por sua vez, para cada demanda deveria ser apresentada uma proposta pelo IEL/DF, a qual deveria discriminar o quantitativo de horas técnicas e/ou o valor para a realização dos serviços.

56. Portanto, era exigível que os processos administrativos contivessem, no mínimo, a documentação

descrita nos termos de referência que embasaram as contratações.

57. Tomando-se como exemplo os serviços contratados relativos a cursos, treinamentos e palestras, não foram acostados elementos mínimos que comprovem a execução das atividades propostas, tais como, entre outros, a relação dos participantes dos eventos e listas de presença dos alunos.

58. Em serviços de consultoria afetos à área de comunicação, esperava-se que fossem apresentados relatórios, planilhas, portfólios ou quaisquer outros documentos que, no mínimo, fornecessem uma ideia do que justificou os pagamentos.

59. No caso de consultoria jurídica, o Sesi/DF já dispunha de assessoria que ordinariamente atendia as demandas jurídicas do ente paraestatal, o que tornava dispensável o serviço.

60. Feito esse contexto, passou-se a análise das alegações de Jamal Jorge Bittar.

61. Foi observado que não foi feito qualquer esclarecimento a respeito da execução dos serviços objeto dos contratos em exame. O defendente somente buscou excluir sua responsabilidade ante os fatos apurados.

62. Passando a analisar os argumentos arguidos relacionados à existência de esquema fraudulento oculto de responsabilidade de Cláudio Rodrigues Tavares, o volume de informações envolvido no caso e as ações adotadas tão logo conhecidos os fatos, foi enfatizado que:

a. o eventual esquema de desvio de recursos não envolvia diretamente os contratos tratados nos presentes autos; e

b. eventuais melhorias implementadas pelo responsável na gestão do ente paraestatal, após a ocorrência dos fatos, produzem efeitos voltados apenas para o futuro; e

c. o responsável concorreu diretamente para o cometimento do dano na medida em que autorizou o pagamento de serviços cuja execução não foi comprovada.

63. Quanto às alegadas justificativas para contratação, consignou-se que foram formalizadas de forma genérica, pois as contratações não foram precedidas de justificativas circunstanciadas a respeito das situações concretas que lhes deram amparo, tampouco os preços foram justificados.

64. Em relação à existência de atestados para que os pagamentos, esses foram formalizados em fevereiro/2019, ou seja, após a ocorrência dos pagamentos impugnados, a título de encerramento dos contratos.

65. Concernente ao acúmulo de funções de direção, foi observado que a fragilidade estava na estrutura de governança (falhas sistêmicas).

66. Quanto à alegada identidade entre os valores discutidos nos autos com aqueles objeto de cobrança judicial nos processos 0732206-56.2020.8.07.0001, 07232208-26.2020.8.07.0001 e 0732203-04.2020.8.07.0001, buscou-se demonstrar não se tratarem dos mesmos valores.

67. De fato, foi identificado que, por intermédio de referidas ações judiciais, o IEL/DF obteve decisões favoráveis do Poder Judiciário, para fins de ressarcimento, em função do reconhecimento de que os serviços contratados com as empresas adiante elencadas não foram prestados. Todavia, os contratos firmados entre o IEL/DF e as empresas Criativa, Insight e Solução foram executados entre junho/2015 e fevereiro/2017, ao passo que as despesas impugnadas neste processo de tomada de contas especial derivam de contratos celebrados apenas em dezembro/2017, cujos pagamentos se estenderam até fevereiro/2019. Evidente, pois, não se tratarem dos mesmos valores.

68. De qualquer forma, ainda que fosse esse o caso, é pacífico o entendimento jurisprudencial desta Corte de Contas no sentido de que a discussão do débito em outra instância administrativa ou na via judicial não traz risco de ressarcimento da dívida em duplicidade, pois, nessa situação, ocorrendo o ressarcimento em uma instância, basta que o responsável apresente a comprovação perante o juízo de execução para evitar o duplo pagamento.

69. No caso concreto, a conduta do gestor, consistente na autorização dos pagamentos contratuais, sem que fosse previamente demonstrada a execução dos serviços, mostrou-se decisiva para a ocorrência do dano.

70. De fato, a liquidação da despesa, mesmo para os entes paraestatais, não é mera formalidade, mas ato destinado a avaliar se as cláusulas contratuais foram cumpridas, gerando, assim, a obrigação de pagamento para a administração contratante.

71. Nesses termos, a comprovação da efetiva execução do objeto contratual deve estar lastreada por elementos idôneos capazes de demonstrar, de forma inequívoca, a sua realização, o que significa dizer que somente devem ser liquidadas despesas mediante evidência documental da realização dos serviços, de acordo com a qualidade prevista no contrato e após o efetivo controle da fiscalização, o que não ocorreu na situação vertente.

72. Assim sendo, consistia uma providência mínima exigível do denominado ‘administrador médio’ [assim considerado, nos termos do voto condutor do Acórdão 33/2005 – Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler),

aquele que administra os recursos públicos sob sua responsabilidade com lealdade, prudência e discernimento, como se estivesse cuidando dos seus próprios negócios], certificar-se, previamente à autorização dos pagamentos, que a execução dos objetos contratuais se encontrava suficientemente demonstrada pelo contratado, a fim de que fizesse jus ao pagamento.

73. Portanto, foi proposta a manutenção da responsabilização do envolvido.

74. Passou-se a análise das alegações de IEL/DF.

75. Em relação às contas iliquidáveis, não houve delonga excessiva para tal e os mesmos documentos que ora se exigem, isto é, documentos que comprovassem a execução dos serviços contratados, já haviam sido solicitados por ocasião da fiscalização efetivada no processo de denúncia, realizada entre maio e junho/2022, ou seja, pouco mais de três anos após o encerramento dos contratos.

76. Quanto confusão patrimonial, foi observado que o IEL/DF possui patrimônio próprio, conforme próprio estatuto da entidade. Ademais a confusão patrimonial [situação arguida pela parte] é a ausência de separação efetiva entre os bens, direitos e obrigações da pessoa jurídica e dos seus sócios ou administradores, que não é o caso concreto. Ao Sesi/DF cabia exigir a prestação; ao IEL/DF, por sua vez, o pagamento.

77. No que toca à ausência de pressupostos, foi observado que estavam caracterizados nos autos todos os pressupostos que legitimam a responsabilização do particular contratado.

78. Apesar de os contratos terem sido regularmente pagos, não tiveram a sua execução física comprovada, o que gerou a presunção relativa de inexecução contratual e benefício do envolvido.

410. No que tange à inversão do ônus da prova, a rigor, a jurisprudência desta Corte de Contas sinaliza que o ônus da prova sobre ocorrências ilegais imputadas a terceiros contratados pela Administração cabe ao TCU, tendo em conta que a obrigação do contratado de comprovar a prestação dos serviços como condição para receber o pagamento devido, nos termos da Lei 4.320/1964, dá-se perante a administração contratante, e não por exigência do órgão de controle, que, para condenar terceiro solidário, deve atestar que o serviço deixou de ser realizado.

79. Dessa forma, reconheceu-se não ter sido apontado, na fiscalização levada a termo nos autos de denúncia, que os serviços não foram realizados, mas que não haveria comprovação de sua execução.

80. Por outro lado, há obrigação do contratado de comprovar a prestação dos serviços como condição para receber o pagamento devido perante a administração contratante.

81. É patente, no caso concreto, que essa comprovação não ocorreu, tendo em vista a ausência de elementos mínimos que demonstrassem os serviços supostamente realizados no âmbito das três contratações em exame, as quais, em período de pouco mais de um ano, justificaram pagamentos superiores a R$ 8,5 milhões ao IEL/DF.

82. Com efeito, rememora-se, nesse ponto, que, embora a equipe de fiscalização não tenha assentado, de forma incisiva, que os serviços não foram executados, levantou dúvida razoável a respeito de sua existência, tendo identificado outras contratações em que adotado o mesmo modus operandi, as quais são objeto de apuração nas demais tomadas de contas especiais instauradas a partir do Acórdão 1.830/2024 – Plenário (Rel. Min. Vital do Rêgo).

83. Nessas condições, é seguro afirmar que os contratos tratados no presente processo não se tratam de casos isolados.

84. Portanto, vislumbra-se que o ônus imposto ao IEL/DF no bojo da presente relação processual se trata, pura e simplesmente, do mesmo ônus do qual deveria ter se desincumbido perante o contratante, ou seja, provar que o fato que justificou os pagamentos – prestação de serviço – se materializou.

85. Desse modo, consoante já enfatizado, era de se esperar que os processos administrativos constituídos pelo Sesi/DF contivessem, além da própria documentação aludida nos termos de referência das contratações, relatórios, planilhas, portfólios ou quaisquer outros documentos que, no mínimo, fornecessem uma ideia dos serviços supostamente executados.

86. De forma diferente, porém igualmente válida, seria de se esperar que as partes citadas nos autos, em especial o IEL/DF, que, em tese, teria prestado os serviços, apresentassem uma narrativa sólida das entregas, seus objetos e datas.

87. Nesses termos, a própria incapacidade de as partes, minimamente, comprovarem a execução dos objetos contratuais, conduz à conclusão, não somente lógica, mas inafastável, de que os serviços não foram executados.

88. De outra parte, a ideia trazida de que os serviços foram prestados e que os próprios pagamentos realizados pelo Sesi/DF ao longo de toda a vigência contratual constituiriam prova suficiente e inequívoca da execução dos serviços, ou que a natureza dos serviços contratados não resultaria em produtos físicos facilmente

mensuráveis ou em entregas tangíveis concentradas no tempo, não pode ser aceita na medida em que desconfigura o próprio processo de liquidação da despesa.

89. Seguindo para inadequação da metodologia de apuração do dano, pois serviços intelectuais nem sempre gerariam produtos físicos tangíveis, realmente, imputou-se, a título de débito, o montante integral despendido nas três contratações, o que se justifica ante a natureza da irregularidade apurada, na medida em que não houve comprovação de nenhum serviço prestado pela entidade contratada.

90. Evidentemente, tivessem as partes se desincumbido desse ônus, os valores pagos pelos serviços que efetivamente viessem a ser comprovados seriam abatidos do total apurado como prejuízo.

91. Prosseguindo para a boa-fé, mediante ajuizamento de ações de ressarcimento, reafirmou-se não envolver, diretamente, os contratos tratados nos autos, mas contratações firmadas entre o Senai/DF e o IEL/DF, as quais são objeto de apuração no TC 021.909/2024-5.

92. Por fim, quanto à natureza jurídica do IEL/DF e vinculação com o sistema indústria, os elementos que fundamentam a sua responsabilização são distintos e não se referem à regularidade dos vínculos contratuais mantidos entre o Sesi/DF e o IEL/DF, mas à ausência de elementos que comprovem a execução dos respectivos objetos e justifiquem, dessa forma, os pagamentos recebidos.

93. Isto posto, considerando que os argumentos despendidos pela parte não se mostraram suficientes a afastar as premissas que fundamentaram a sua responsabilização, propõe-se rejeitar as alegações de defesa em análise.

94. Em relação aos responsáveis cuja revelia restou caracterizada – Cláudio Rodrigues Tavares e Maria Gricélia Pinheiro de Melo – não há elementos nos autos que lhes possam ser aproveitados para fins de exclusão de suas responsabilidades, as quais se encontram devidamente caracterizadas a partir das provas acostadas ao processo.

95. Não há, nos autos, elementos que atestem a boa-fé dos responsáveis, uma vez que suas condutas não foram pautadas com o cuidado exigível de uma pessoa prudente e de discernimento, que atuasse de forma compatível aos preceitos e princípios do direito público.

96. De fato, constatou-se que os pagamentos contratuais, em regra, foram autorizados pelo diretor e pela superintendente do Sesi/DF, funções exercidas pelos responsáveis citados nos autos, conforme os respectivos períodos de gestão.

97. Evidente, as circunstâncias eram de conhecimento de seu administrador [no caso, o Sr. Cláudio Rodrigues Tavares], não havendo como se presumir a boa-fé desse responsável, especialmente quando exsurgem dos autos elementos que atestam exatamente o contrário.

98. Não se vislumbrou a presença de circunstâncias práticas que tenham limitado ou impedido a atuação dos gestores do Sesi/DF em conformidade com a lei, uma vez que os responsáveis tinham a possibilidade de conhecer a ilicitude de seus atos e evitar o seu cometimento.

99. Foi proposta a aplicação individual da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, cabendo observar que, no caso do responsável Jamal Jorge Bittar, deve ser absorvida, em sua dosimetria, a multa adicional que lhe caberia aplicar com base no art. 58 daquele mesmo diploma legal, em função da irregularidade relacionada à contratação do IEL/DF em desacordo às condicionantes estipuladas no Regulamento de Licitações e Contratos do Sesi.

100. Finalmente, considerando que o Sr. Jamal Jorge Bittar ainda mantém vínculo funcional com o Sesi/DF, considerou-se pertinente que o título executivo (acórdão condenatório) seja constituído com previsão de desconto das dívidas em sua remuneração, sem prejuízo de que fique igualmente autorizado, alternativamente, em caso de frustração dessa medida, a cobrança judicial das dívidas, nos termos do inc. II do aludido dispositivo legal.

101. Portanto, estamos de acordo com a proposta de encaminhamento trazida na instrução precedente de:

a. desconsiderar a personalidade jurídica do Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal e convalidar a citação de Cláudio Rodrigues Tavares;

b. considerar revéis Cláudio Rodrigues Tavares e Maria Gricélia Pinheiro de Melo;

c. julgar iliquidáveis as contas de Albano Esteves de Abreu;

d. rejeitar alegações de defesa e as razões de justificativa de Jamal Jorge Bittar e as alegações de defesa do Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal;

e. julgar irregulares, as contas de Jamal Jorge Bittar, Maria Gricélia Pinheiro de Melo, Cláudio Rodrigues Tavares e do Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal, condenando-os, solidariamente, ao pagamento dos débitos listados;

f. aplicar individualmente a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 a Jamal Jorge Bittar, Maria Gricélia Pinheiro de Melo, Cláudio Rodrigues Tavares e ao Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal;

g. considerar, por ocasião da dosimetria da sanção proposta no parágrafo precedente ao responsável Jamal Jorge Bittar, a irregularidade objeto de audiência não ilidida pelo responsável;

h. autorizar o desconto nos vencimentos, salários ou proventos do responsável Jamal Jorge Bittar;

i. autorizar a cobrança judicial e o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas; e

j. envio de copias e encerramento do processo.

102. Portanto, manifesto-me de acordo com a proposta formulada por PAULO ALBERTO MANCINI PIRES, AUFC.

103. Declaro, ainda, que foi verificado, no que se mostrou aplicável, o atendimento ao disposto na Resolução – TCU 315/2020."

3. O Ministério Público junto ao TCU, representado nos autos pelo Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico, manifestou-se nos termos do seguinte parecer (peça 77):

"Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada em cumprimento ao Acórdão 1.830/2024 – Plenário, adotado no TC 023.520/2018-3, processo que teve por objeto denúncia acerca de possíveis irregularidades ocorridas no âmbito do 'sistema indústria' no Distrito Federal, envolvendo o Departamento Regional do Serviço Social da Indústria (Sesi/DF), o Departamento Regional do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai/DF), o Instituto Euvaldo Lodi (IEL/DF) e a Federação das Indústrias local (Fibra).

Em cumprimento à aludida deliberação, quatro tomadas de contas especial foram instauradas, sendo que a presente TCE cuida de irregularidades relacionadas a contratos firmados entre o Sesi/DF e o IEL/DF em 4/12/2017 (Processo Sesi/DF 14.919/2017), 5/12/2017 (Processo Sesi/DF 14.950/2017) e 12/12/2017 (Processo Sesi/DF 15.079/2017).

Após a prática dos atos processuais cabíveis, a AudTCE propõe no essencial (peça 69):

'523.1. desconsiderar a personalidade jurídica do Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal (CNPJ 00.366.849/0001-83), com fulcro no art. 50 do Código Civil, e convalidar, com fundamento no art. 172 do Regimento Interno/TCU, a citação de Cláudio Rodrigues Tavares (CPF 417.455.741-15);

523.2. considerar revéis Cláudio Rodrigues Tavares e Maria Gricélia Pinheiro de Melo (CPF 450.616.294-34), dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3°, da Lei 8.443/1992;

523.3. julgar iliquidáveis as contas de Albano Esteves de Abreu (CPF 352.059.621-00), nos termos dos arts. 20 e 21 da Lei 8.443/1992, ordenando o seu trancamento;

523.4. rejeitar as razões de justificativa e as alegações de defesa de Jamal Jorge Bittar (CPF 194.413.711-49), assim como as alegações de defesa do Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal;

523.5. julgar irregulares, com fundamento nos arts. 1°, inc. I, 16, inc. III, alínea 'c', e 19, caput, da Lei 8.443/1992, as contas de Jamal Jorge Bittar, Maria Gricélia Pinheiro de Melo, Cláudio Rodrigues Tavares e do Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal, condenando-os, solidariamente, ao pagamento das importâncias adiante especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data de efetiva quitação, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Departamento Regional do Sesi do Distrito Federal, nos termos do art. 23, inc. III, alínea 'a', da Lei 8.443/1992, c/c o art. 214, inc. III, alínea 'a', do Regimento Interno/TCU:

(...)

523.6. aplicar, individualmente, a Jamal Jorge Bittar, Maria Gricélia Pinheiro de Melo, Cláudio Rodrigues Tavares e ao Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inc. III, alínea 'a', do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido pelo Tribunal até a do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;'

Apresentamos pontuais considerações acerca da proposta acima, com fundamento nos argumentos adiante expendidos.

O primeiro aspecto diz respeito à prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória no âmbito do TCU, cabendo transcrever o seguinte trecho da instrução da unidade técnica, por cuidar justamente do ponto de nossa divergência (grifos acrescidos):

'74. Conforme assentado anteriormente, embora minoritários, há precedentes nesta Corte de Contas que atribuem à prescrição natureza subjetiva, cuja aferição, portanto, deve ser feita de maneira

individualizada para cada um dos agentes a quem se imputa responsabilidade.

75. Para essa corrente, o efeito interruptivo previsto no art. 5°, inc. II, da Resolução TCU 344/2022, somente se aperfeiçoa quando o ato de apuração contém medidas inequívocas de apuração de condutas individualmente descritas, imputadas aos responsáveis.

76. Analisando-se a questão sob esse prisma, inicialmente no que pertine às irregularidades que fundamentaram as citações efetivadas nesta tomada de contas especial, verifica-se que, para a maior parte dos agentes arrolados nos autos, o primeiro ato que contém medidas inequívocas de apuração de condutas individualmente descritas, imputadas aos responsáveis, se trata do relatório de inspeção formalizado em 8/11/2022, no processo de denúncia originário (peça 200 do TC 023.520/2018-3).

77. Com efeito, constata-se, a partir da p. 31 do relatório, a caracterização de todos os elementos que fundamentaram a citação de Jamal Jorge Bittar e Albano Esteves de Abreu, diretor e superintendente do Sesi/DF à época, respectivamente, assim como de Cláudio Rodrigues Tavares, então superintendente do IEL/DF, cujas condutas se encontram individualmente descritas e imputadas aos responsáveis (vide matriz de responsabilização no Apêndice II do relatório).

78. Nessas condições, a prescrição teria sido interrompida nessa oportunidade em relação a cada um desses responsáveis, sendo novamente interrompida por ocasião da prolação do Acórdão 1.830/2024 – Plenário (Rel. Min. Vital do Rêgo), em 9/9/2024, ato que determinou suas citações, conforme subitem 9.3 do referido aresto, e, por fim, já na presente tomada de contas especial, em função da efetivação das correspondentes citações, nas datas indicadas na tab. 7.

79. Dessa feita, não estaria caracterizada a prescrição quanto a esses responsáveis.

80. Esse entendimento, contudo, não se aplicaria aos demais responsáveis citados nos autos, no caso, a Sra. Maria Gricélia Pinheiro de Melo e o IEL/DF.

81. Quanto à primeira, observa-se que o relatório supracitado, em seu parag. 131, apresenta proposta de exclusão de sua responsabilidade, nos termos adiante reproduzidos:

‘131. Em relação a Sra. Maria Gricélia Pinheiro de Melo, em razão de ela ter ficado na função de superintende do Sesi/DF pelo período de pouco mais de oito meses na execução dos três contratos com indícios de fraude e de não ter participado do processo de contratação do IEL/DF para execução desses contratos, opta-se por excluir sua responsabilidade pelos débitos apurados.’

82. Na mesma direção, o relatório caminhou no sentido de restringir a responsabilização aos administradores do IEL/DF, afastando a pessoa jurídica, consoante justificativa nos parag. 45 a 48:

‘45. A prova disso foram os contratos de gestão documental firmados entre Sesi/DF e IEL/DF que inicialmente foram feitos por meio de contrato, posteriormente mudou para transferência com exigência de plano de ação e prestação e contas e depois, novamente, voltou a ser feito por meio de contrato.

46. Até por esse motivo, será proposta a responsabilização dos gestores e não do IEL/DF, afinal o instrumento fático dos contratos irregulares foi convênio e não contrato. Assim, cabe responsabilizar os gestores e não o instituto. [...]

48. Não teria sentido também a responsabilização do instituto em razão de seus mantenedores, além da Fibra, serem as duas entidades que [sic] tiverem seus recursos subtraídos, Sesi/DF e Senai/DF.’

83. Tal ato, portanto, por atuar em sentido oposto à efetivação da pretensão ressarcitória ou punitiva estatal, ao pugnar pelo afastamento de suas responsabilidades, não comportaria efeito interruptivo em relação à prescrição.

84. Nesse sentido, aliás, entre outros, os Acórdãos 1.555/2025 – Plenário (Rel. Min. Aroldo Cedraz) e 3.554/2024 – 1ª Câmara (Rel. Min. Jorge Oliveira).

(...).

86. Na espécie, forçoso reconhecer que o ato, levado a efeito em 9/9/2024, somente se materializou quando já teria se aperfeiçoado a prescrição, cuja contagem, consoante discorrido alhures, se iniciou em 18/6/2018.

87. De outra parte, quanto ao IEL/DF, somente se cogitou de sua responsabilização quando a apuração já se encontrava em sede de tomada de contas especial, mais precisamente em 10/10/2025, conforme instrução às peças 51 a 53 dos autos.

88. Nesse diapasão, também estaria caracterizada a prescrição a favor da pessoa jurídica em referência.

89. Com efeito, somente a partir desses atos é que foi suscitada a necessidade de responsabilização da gestora e da pessoa jurídica, de sorte que, na linha do que se defende na corrente jurisprudencial em epígrafe, os demais atos previamente praticados, embora tenham tido por objetivo promover

a apuração dos fatos, não poderiam ser considerados como aptos a interromper a prescrição.

90. Por sua vez, no que pertine às irregularidades que demandaram as audiências efetivadas nesta tomada de contas especial, melhor sorte não restaria.

91. Isso porque a proposta de responsabilização formulada no relatório de inspeção não abarcou a necessidade de realização de audiência a respeito da legalidade das contratações diretas efetivadas pelo ente paraestatal, sendo a medida determinada diretamente na deliberação adotada nos autos de denúncia, nos termos da fundamentação constante do respectivo voto condutor:

'35. De outro lado, o prosseguimento das TCEs a serem autuadas em decorrência do que ora se examina em nada restaria prejudicado com análises efetuadas com base em contratações diretas indevidas (a exigirem as audiências dos envolvidos), seguidas de ocorrência de dano ao erário caracterizado pela ausência de comprovação da execução dos serviços contratados (a reclamarem a citação dos responsáveis).

36. Diante do exposto, e visando a adequada apuração de todas as irregularidades observadas, entendo que a instauração das respectivas tomadas de contas especiais deve ter como fundamento o dano decorrente da ausência de comprovação da execução dos respectivos contratos. Indícios de fraude porventura observados podem constituir agravantes das condutas identificadas e até mesmo demandar a atuação de outras instâncias para apuração de eventuais ilícitos penais.

37. Tendo em vista essa distinção, entendo necessário determinar à unidade técnica responsável que, por ocasião da instauração das respectivas TCE, promova de forma individualizada a apuração das responsabilidades pela realização de contratações ilegais e a apuração pelo dano decorrente do pagamento por serviços não realizados ou realizados em desconformidade com o contrato e normativos aplicáveis, para que, por ocasião da citação, as condutas sejam especificadas de forma precisa.' (destaques no original)

92. Ou seja, somente a partir desse ato, adotado em 9/9/2024, quando já se teria consumado a prescrição, é que se ventilou a necessidade de responsabilização dos gestores não só pela ocorrência de dano ao erário [objeto das citações], mas pela prática de atos com grave infração à norma legal [objeto das audiências].

93. **Nessas condições, igualmente estaria caracterizada a prescrição da pretensão punitiva a favor dos agentes ouvidos em audiência nos autos, no caso, Jamal Jorge Bittar, Albano Esteves de Abreu, Maria Gricélia Pinheiro de Melo e Cláudio Rodrigues Tavares.**

94. Nesse ponto, enfatiza-se que não se deve confundir as audiências propostas no relatório de inspeção com aquelas efetivadas nesta tomada de contas especial.

95. De fato, ainda que as audiências propostas naquela oportunidade, conf. parag. 396, 'g', 'h' e 'i', do relatório, devidamente acolhidas pelo Tribunal, abarquem os mesmos responsáveis que figuram nesta tomada de contas especial, as irregularidades que as fundamentam são distintas.'

Por nos alinhar à corrente minoritária a que se referiu a instrução, e pelos fatos expostos no trecho acima transcrito, entendemos que a prescrição se operou em relação a todas as irregularidades imputadas à Sra. Maria Gricélia Pinheiro de Melo e ao IEL/DF, bem como às irregularidades que demandaram, nestes autos, as audiências de Jamal Jorge Bittar, Albano Esteves de Abreu e Cláudio Rodrigues Tavares.

Sobre o tema, não é demais registrar a pluralidade de deliberações do Supremo Tribunal Federal, que exigem que o marco interruptivo implique diretamente as pessoas investigadas. Vejamos as ementas (grifos adicionados):

a) no MS 37.834: '2. A agravante se limitou a reiterar as razões da peça de informações, sem refutar os fundamentos específicos da decisão recorrida. Repetiu alegações acerca da imprescritibilidade da pretensão ressarcitória e de atos de investigação que interromperiam o prazo prescricional. No entanto, **tais atos não implicavam diretamente os agravados, sendo inábeis para causar a interrupção da prescrição relativa à conduta que lhes foi imputada**'

b) no MS 39167 ED: 3. Para interromperem a prescrição, **os atos de investigação devem implicar diretamente os responsáveis**, que devem ser cientificados de forma tempestiva. Precedentes. 4. **Se os fatos apurados não chegaram ao conhecimento do responsável a tempo**, o Supremo Tribunal Federal não tem reconhecido os marcos interruptivos da prescrição eventualmente invocados pela Administração. Precedentes. 5. Embargos de declaração acolhidos, com efeitos infringentes, para cassar as decisões proferidas na Tomada de Contas Especial (...);

c) no MS 39072 AgR: 'VIII - 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)';

d) no MS 39657: '2. Para interromperem a prescrição, os atos de investigação devem **implicar diretamente os responsáveis**, que devem ser cientificados de forma tempestiva'.

De modo ainda mais específico – por retratar similaridade de situação fática –, mencionamos a decisão do STF, tomada em sede do MS 40176 / DF, concedendo a segurança para reconhecer a prescrição da pretensão punitiva e de ressarcimento do TCU nos autos da TC-010.733/2018-3, processo em que atuamos sustentando ter havido a prescrição, por inclusão tardia. Oportuno ter em mente o seguinte trecho do voto de eminente Relator (grifos acrescidos):

'Consta no voto condutor, acima transcrito, a divergência sobre o tema, instaurada entre a unidade técnica e o Ministério Público junto ao TCU, o qual sustentou que os atos de solução conciliatória (item 'b') e de apuração do fato (item 'c') foram direcionados exclusivamente à construtora Setec e, por essa razão, só poderiam interromper a prescrição em desfavor da contratada.

A despeito da relevante discordância do Ministério Público, o Tribunal de Contas solucionou a questão controvertida com base na compreensão de que 'a contagem de prazo é interrompida por qualquer ato de apuração, não importando se nele estão precisamente ou potencialmente indicados os responsáveis pelas irregularidades' (doc. 1, p. 19). Essa concepção, todavia, está em flagrante dissonância com o entendimento firmado nesta Suprema Corte sobre a matéria, como adiante indicarei.'

Um outro ponto que merece considerações diz respeito à proposta de convalidação da citação de Cláudio Rodrigues Tavare, tendo em vista não ter havido a prévia desconsideração da personalidade jurídica do Instituto Euvaldo Lodi.

Eis a fundamentação da instrução:

'107. Contudo, a despeito da regularidade formal do ato de comunicação processual do Sr. Cláudio Rodrigues Tavares, verifica-se a necessidade de convalidação do ato em função dos fundamentos adiante apresentados.

108. Segundo apurado na fiscalização efetivada nos autos de denúncia, o responsável exerceu a função de superintendente do IEL/DF entre 4/7/2015 e 2/4/2018.

109. Referida pessoa jurídica, ante o que restou apurado, atuou na condição de contratada para a prestação de serviços ao Sesi/DF, conforme contratos firmados em dezembro/2017 (vide tab. 3).

110. Desse modo, tratando-se de vínculo de natureza contratual, a responsabilidade pelo ressarcimento, em regra, é da própria pessoa jurídica contratada, e não de seus administradores, consoante entendimento jurisprudencial assente nesta Corte de Contas, a exemplo do decidido, entre outros, nos Acórdãos 4.654/2025 (Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues) e 8.987/2020 (Rel. Min. Bruno Dantas), ambos da 1ª Câmara.

111. Com efeito, é pacífico o entendimento de que o vínculo meramente contratual entre a entidade privada e o Poder Público não permite a responsabilização solidária da empresa contratada e de seus administradores por prejuízos causados ao erário, exceção feita às hipóteses legais de desconsideração da personalidade jurídica previstas no art. 50 do Código Civil vigente, aprovado pela Lei 10.406/2002.

112. Adicionalmente, a jurisprudência deste Tribunal admite a possibilidade de responsabilização direta dos administradores de pessoa jurídica contratada, sem prévia necessidade de desconsideração da personalidade jurídica, que tenham participado ativamente de irregularidade da qual resultou prejuízo ao erário, sob o fundamento de que os arts. 70, parágrafo único, e 71, inc. II, da CF/1988, não fazem distinção entre agentes públicos ou particulares para fins de recomposição de dano.

113. Nesse sentido, entre outros, os Acórdãos 2.273/2019 e 2.193/2017, ambos proferidos pelo Plenário, sob relatoria do Min. Benjamin Zymler.

114. No caso concreto, observa-se não ter sido suscitado o incidente de desconsideração da personalidade jurídica do IEL/DF, sendo a citação de seu superintendente autorizada diretamente pelo Relator, conforme despacho à peça 19.

115. Tampouco há nos autos indicativos de participação ativa do Sr. Cláudio Rodrigues Tavares no cometimento da irregularidade da qual resultou prejuízo ao erário.

116. Nessas condições, não havendo, no processo, elementos que permitam concluir pela participação direta do administrador no cometimento da irregularidade que culminou no dano ao erário, consigna-se que a citação efetivada nos autos não poderia ter alcançado o responsável sem que, previamente, fosse desconsiderada a personalidade jurídica do IEL/DF.

117. E, sobre esse último aspecto, verifica-se estarem presentes os requisitos materiais tipificados no art. 50 do Código Civil – abuso da personalidade jurídica caracterizado por desvio de finalidade ou confusão patrimonial – que autorizariam a adoção de tal medida.

118. De fato, rememora-se que, mesmo após a realização de ação de fiscalização nos entes paraestatais que compõem o 'sistema indústria' no Distrito Federal, não foi possível obter elementos mínimos que demonstrassem a execução dos instrumentos contratuais firmados com o IEL/DF.

119. Em outras palavras, os elementos colhidos na fiscalização sugeriram, fortemente, que os contratos não foram executados, mas que foram firmados de forma fraudulenta, com o intuito exclusivo de gerar pagamentos indevidos à pessoa jurídica contratada.

120. Ora, a se confirmar esse juízo preliminar, caracterizado o abuso da personalidade jurídica do IEL/DF mediante desvio de finalidade, cujas finalidades institucionais básicas, estipuladas no art. 2° de seu estatuto (peça 60), não se coadunam com práticas ilícitas dessa natureza.

121. Isto posto, presentes os pressupostos legais que autorizariam a desconsideração da personalidade jurídica do IEL/DF, cabe avaliar a possibilidade de convalidação da citação do responsável, ante o disposto no art. 172, *caput*, do Regimento Interno/TCU:

Art. 172. Não se tratando de nulidade absoluta, considerar-se-á válido o ato que, praticado de outra forma, tiver atingido o seu fim.

122. Nesse diapasão, pacífico o entendimento de que se não houver prejuízo à defesa do responsável alcançado pela decisão, o fato de a citação ter ocorrido antes da desconsideração da personalidade jurídica não impede a aplicação do instituto a fim de alcançar o patrimônio de administrador da pessoa jurídica que contribuiu para o dano ao erário, tendo em vista a possibilidade de convalidação, pelo colegiado, da citação, com fundamento no art. 172 do Regimento Interno/TCU.

123. Nessa linha, entre outros, os Acórdãos 1.060/2021 (Rel. Min. Sub. Augusto Sherman Cavalcanti), 2.848/2018 (Rel. Min. Augusto Nardes) e 385/2018 (Rel. Min. Bruno Dantas), todos do Plenário.

124. No caso concreto, em sintonia com tais deliberações, entende-se que o fato de a citação ter ocorrido antes de qualquer deliberação quanto à aplicação do instituto da desconsideração da personalidade jurídica ao IEL/DF não trouxe prejuízos à defesa do Sr. Cláudio Rodrigues Tavares, o qual, citado em endereço válido, optou pela revelia.

125. Dessa forma, por não se tratar de nulidade absoluta e ter o ato atingido a sua finalidade sem causar prejuízos à parte ou a terceiros, basta ao colegiado, por ocasião do julgamento de mérito desta tomada de contas especial, desconsiderar a personalidade jurídica do IEL/DF e, com fundamento no art. 172 do Regimento Interno/TCU, convalidar a citação do responsável.

126. Por fim, com relação às notificações que, embora autorizadas pelo Relator, não foram implementadas (conf. parag. 20.d e 23), não se verifica, ante a ausência de prejuízo às partes, a necessidade de restituição dos autos à unidade técnica competente, pois tais comunicações não se destinavam ao exercício do contraditório [já viabilizado no processo], mas a dar mera ciência aos demais responsáveis a respeito da inclusão do IEL/DF na condição de responsável solidário pelo débito apurado no processo.'

O primeiro ponto que reclama averiguação é se Cláudio Rodrigues Tavares exerceu função de administração ou se era mero empregado do ente.

Isso é relevante pois entendemos que o instituto da desconsideração da personalidade jurídica se aplica aos 'administradores ou de sócios da pessoa jurídica' (art. 50 do Código Civil), mas não alcançam ilimitadamente qualquer empregado do ente.

Embora encontremos deliberações em linha diversa, cremos que este é o melhor entendimento sobre o tema, cabendo registrar o seguinte enunciado constante do repositório da Jurisprudência Selecionada:

'O vínculo contratual entre a entidade privada e o Poder Público não permite a responsabilização dos agentes da empresa contratada (administradores, sócios ou empregados) por prejuízos causados ao erário. Na hipótese de estarem presentes os requisitos para a desconsideração da personalidade jurídica, os sócios e os administradores da empresa contratada podem ser alcançados, **mas não os empregados** (art. 50 do Código Civil).' Acórdão 1.482/2022-Plenário

Cláudio Rodrigues Tavares ocupava o cargo de Superintendente do IEL/DF. Ao compulsarmos os documentos do processo de Denúncia que deu ensejo estes autos, encontramos o estatuto do referido Instituto (peça 129 do TC-023.520/2018-3).

No capítulo que trata da estrutura administrativa do IEL-DF, o estatuto estabelece que compete ao Superintendente '**fazer a gestão** técnica**, administrativa** e operacional do Instituto, zelando pelo correto cumprimento das leis e normas pertinente', estando então correta a inclusão do referido agente nestes autos, pois administrava o ente.

Sem dúvida, a sua inclusão deve se dar via desconsideração da personalidade jurídica do ente, não havendo óbice à convalidação do ato de citação, consoante entendimento da Corte adotado nos Acórdãos 7.070/2025-Primeira Câmara, 1.060/2021-Plenário e 2.848/2018-Plenário:

'Se não houver prejuízo à defesa do responsável alcançado pela decisão, o fato de a citação ter ocorrido antes da desconsideração da personalidade jurídica pelo relator ou pelo Tribunal não impede a aplicação desse instituto

para alcançar o patrimônio de sócio de empresa que contribuiu para dano ao erário, tendo em vista a possibilidade de convalidação, pelo colegiado, da citação promovida pela unidade técnica (art. 172 do Regimento Interno do TCU).'

Por fim, cremos que o mesmo procedimento deve ser adotado em relação a Jamal Jorge Bittar, diretor-presidente do Instituto Euvaldo Lodi.

A instrução menciona os Acórdãos 2.273/2019 e 2.193/2017, ambos proferidos pelo Plenário, que dariam suporte jurisprudencial para a citação direta. De fato, o repositório da Jurisprudência Selecionada registra o seguinte enunciado extraído das razões de decidir das referidas deliberações:

'O TCU pode determinar a citação de sócios de empresa, sem necessidade de prévia desconsideração da personalidade jurídica, que tenham participado ativamente de irregularidade da qual resultou prejuízo ao erário, pois os arts. 70, parágrafo único, e 71, inciso II, da Constituição Federal não fazem distinção entre agentes públicos ou particulares para fins de recomposição de dano.'

Não obstante tais deliberações, não encontramos, em nossa pesquisa, outras deliberações da Corte seguindo a referida linha de entendimento, tendo o Tribunal preferido adotar a desconsideração da personalidade jurídica em diversos outros casos seguintes, medida cuja competência já foi reconhecida pelo STF, em diversas ocasiões, valendo mencionar, por todos, o MS 35.920, cuja ementar traz os seguintes dizeres, na parte de interesse ao tema (ênfase adicionada):

'3. **É legal e constitucionalmente fundada a desconsideração da pessoa jurídica pelo TCU**, de modo a alcançar o patrimônio de pessoas físicas ou jurídicas envolvidas na prática de atos lesivos ao erário público, observados o contraditório e a ampla defesa.'

Assim, para evitar eventuais questionamentos judiciais, opinamos pela expressa desconsideração da personalidade jurídica do IEL-DF e convalidação da citação de Cláudio Rodrigues Tavare e Jamal Jorge Bittar.

Diante das considerações expendidas, opinamos, em conclusão, pela concordância com a proposta da AUDTCE, ressalvando apenas o exame do direito de punir e de condenar em débito. Nesse ponto, entendemos ser cabível o reconhecimento da prescrição em relação às irregularidades imputadas à Sra. Maria Gricélia Pinheiro de Melo e ao IEL/DF, bem como àquelas que fundamentaram, nestes autos, as audiências dos Srs. Jamal Jorge Bittar, Albano Esteves de Abreu e Cláudio Rodrigues Tavares. Quanto à desconsideração da personalidade jurídica do mencionado Instituto (subitem 523.1), sugerimos que seja também convalidada a citação de Jamal Jorge Bittar.

Por oportuno, registramos que, enquanto os autos estiveram neste Gabinete, foram juntadas as peças 73 a 76, consistentes nas alegações de defesa do Sr. Albano Esteves de Abreu, apresentadas por sua representante legal, Sra. Janaína Braga D'Almeida, curadora nomeada judicialmente. Após o exame desses documentos, entendemos desnecessária sua remessa à unidade técnica para manifestação complementar, uma vez que a própria instrução propõe o reconhecimento de possíveis prejuízos ao exercício da ampla defesa do responsável, com o consequente julgamento de suas contas como iliquidáveis, encaminhamento que converge com os pedidos formulados por sua representante legal.

É a manifestação deste representante do Ministério Público junto ao TCU."

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de tomada de contas especial (TCE) autuada em cumprimento ao subitem 9.3 do Acórdão 1.830/2024-TCU-Plenário (relator Ministro Vital do Rêgo), proferido no processo de denúncia TC 023.520/2018-3, instaurada para apurar possíveis irregularidades e dano ao erário decorrentes da ausência de comprovação da execução de serviços contratados pelo Departamento Regional do Serviço Social da Indústria no Distrito Federal (Sesi/DF) junto ao Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal (IEL/DF).

2. A apuração originou-se de fiscalização realizada no mencionado processo de denúncia, no qual a equipe de inspeção identificou graves irregularidades nas relações contratuais e financeiras mantidas entre Sesi/DF, Senai/DF, IEL/DF e Fibra. Entre os achados, destacaram-se indícios de contratações fraudulentas, pagamentos desprovidos de comprovação da efetiva prestação de serviços e repasses sistemáticos ao IEL/DF mediante dispensa indevida de licitação. Ao apreciar o relatório de fiscalização, este Plenário prolatou o Acórdão 1.830/2024-TCU-Plenário, determinando a formação de quatro tomadas de contas especiais apartadas, cabendo a estes autos o exame do dano decorrente da inexecução de ajustes celebrados em dezembro de 2017 pelo Sesi/DF.

3. As contratações aqui impugnadas foram formalizadas mediante celebração de três instrumentos: a) Contrato de 4/12/2017 (Processo Sesi/DF 14.919/2017), no valor pactuado de R$ 5.900.000,00, que tinha por objeto a prestação de serviços de assessoria, consultoria, apoio logístico, desenvolvimento de projetos, estudos

técnicos e gestão nas áreas finalísticas do Sesi/DF (débito histórico apurado de R$ 5.897.936,08); b) Contrato de 5/12/2017 (Processo Sesi/DF 14.950/2017), no valor pactuado de R$ 1.200.000,00, voltado à ministração de palestras e cursos nas áreas de gestão estratégica, recursos humanos, inovação e qualidade (débito histórico apurado de R$ 1.142.927,00); e c) Contrato de 12/12/2017 (Processo Sesi/DF 15.079/2017), no valor pactuado de R$ 1.550.000,00, referente a serviços de assessoria de imprensa, relações públicas e consultoria em comunicação institucional e marketing (débito histórico apurado de R$ 1.546.550,00, transposto na citação como R$ 1.526.750,00). O montante global originalmente contratado perfez R$ 8.650.000,00, alcançando o débito total apurado a cifra histórica de R$ 8.587.413,08.

4. Na fase externa, foram inicialmente citados por débito e chamados em audiência: Jamal Jorge Bittar (Diretor Regional do Sesi/DF e Diretor Regional do IEL/DF), Albano Esteves de Abreu (então Superintendente do Sesi/DF), Maria Gricélia Pinheiro de Melo (então Superintendente do Sesi/DF) e Cláudio Rodrigues Tavares (então Superintendente do IEL/DF). As audiências versaram sobre dispensa indevida de licitação, autorização de pagamentos sem respaldo probatório, ausência de fiscalização contratual e sub-rogação irregular de serviços a terceiros.

5. Regularmente citados, Maria Gricélia Pinheiro de Melo e Cláudio Rodrigues Tavares mantiveram-se silentes, operando-se a revelia. Em relação a Albano Esteves de Abreu, compareceu aos autos sua curadora legalmente nomeada, Janaína Braga D'Almeida, comprovando, por sentença judicial de interdição, sua incapacidade civil absoluta, sustentando a impossibilidade material do exercício da ampla defesa e pleiteando o trancamento das contas. Jamal Jorge Bittar apresentou alegações de defesa e razões de justificativa conjuntas, arguindo preliminares de prescrição e alegando, no mérito, boa-fé objetiva, atuação com esteio em pareceres técnicos, adoção de medidas saneadoras e judiciais após a descoberta de fraudes perpetradas por subordinados, além de ausência de erro grosseiro.

6. Em momento posterior, acolhendo proposta de saneamento formulada na instrução preliminar, autorizei a inclusão nos autos e a citação do Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal (IEL/DF) na condição de devedor solidário. Citada, a entidade apresentou alegações de defesa, suscitando incompetência do TCU sobre recursos próprios privados, prescrição da pretensão de ressarcimento, impossibilidade jurídica por confusão patrimonial com seus mantenedores (penalização circular), iliquidez das contas pelo decurso do tempo e ausência de comprovação de inexecução contratual por parte da auditoria.

7. Em sua análise, a Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) rechaçou as preliminares de prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, adotando a orientação de que o ato de apuração possui natureza objetiva e admite múltiplas interrupções nos termos da Resolução-TCU 344/2022. Registrou, subsidiariamente, os reflexos caso adotada a corrente subjetiva.

8. No mérito, a unidade instrutora concluiu que os elementos defensivos não lograram comprovar a efetiva execução física de qualquer parcela dos objetos contratados, remanescendo injustificados os dispêndios e caracterizado o desvio de finalidade na utilização da pessoa jurídica. Assim, propôs: a) desconsiderar a personalidade jurídica do IEL/DF para convalidar a citação de Cláudio Rodrigues Tavares (art. 172 do Regimento Interno do TCU); b) declarar a revelia de Cláudio Rodrigues Tavares e Maria Gricélia Pinheiro de Melo; c) julgar iliquidáveis as contas de Albano Esteves de Abreu, ordenando o seu trancamento, com fundamento nos arts. 20 e 21 da Lei 8.443/1992, ante a inviabilidade de exercício da ampla defesa em razão de sua incapacidade civil superveniente; d) rejeitar as defesas de Jamal Jorge Bittar e do IEL/DF; e) julgar irregulares as contas de Jamal Jorge Bittar, Maria Gricélia Pinheiro de Melo, Cláudio Rodrigues Tavares e do IEL/DF (art. 16, inciso III, alínea "c", da Lei 8.443/1992), condenando-os solidariamente ao pagamento do débito apurado de R$ 8.587.413,08 (distribuído conforme os períodos de gestão) e aplicando-lhes individualmente a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

9. O representante do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), em parecer da lavra do Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico, manifestou concordância geral com as conclusões da unidade instrutora quanto ao mérito e ao trancamento das contas de Albano Esteves de Abreu, mas seguiu a vertente subjetiva quanto à contagem do prazo prescricional. Sob a premissa de que os atos interruptivos devem conter medidas individualizadas de apuração para cada responsável, opinou pelo reconhecimento da prescrição ressarcitória e punitiva em favor de Maria Gricélia Pinheiro de Melo e do IEL/DF (incluídos tardiamente no polo passivo), bem como da prescrição da pretensão punitiva referente às audiências de Jamal Jorge Bittar, Albano Esteves de Abreu e Cláudio Rodrigues Tavares. Sugeriu, outrossim, a expressa desconsideração da personalidade jurídica do IEL/DF com convalidação das citações de Cláudio Rodrigues Tavares e de Jamal Jorge Bittar.

10. Feita essa breve contextualização, passo a decidir.

11. Inicialmente, no que tange à prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento do dano ao

erário, inclino-me por acompanhar a linha de fundamentação sustentada pelo *Parquet* de contas.

12. O Supremo Tribunal Federal, ao fixar tese no RE 636.886 (Tema 899 da Repercussão Geral), assentou que a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas é prescritível, aplicando-se o regime da Lei 9.873/1999. Regulamentando a matéria no âmbito desta Corte, a Resolução-TCU 344/2022 estabeleceu em seu art. 2º o prazo prescricional de cinco anos e, em seu art. 8º, a prescrição intercorrente trienal.

13. Nesse contexto, cumpre destacar que a jurisprudência da Suprema Corte (a exemplo dos Mandados de Segurança 37.834/DF, 38.627/DF, 39.072/DF, 39.167/DF, 39.556/DF e 39.657/DF) vem sedimentando que a interrupção da prescrição deve ser aferida sob o prisma subjetivo, demandando atos inequívocos de apuração direcionados individualmente a cada responsável, não se prestando atos genéricos de fiscalização a interromper indefinidamente o prazo prescricional em relação a agentes que não foram expressamente visados pela apuração originária.

14. De modo ainda mais específico, por retratar contornos fáticos de inegável similitude com o caso vertente – notadamente a inclusão tardia de responsáveis no polo passivo –, revela-se oportuno invocar a decisão do Supremo Tribunal Federal prolatada no Mandado de Segurança 40.176/DF, destacada no judicioso parecer do MPTCU. Naquela assentada, a Suprema Corte concedeu a segurança para reconhecer a prescrição justificada pela inclusão tardia de uma parte, rechaçando expressamente a tese objetiva de que a contagem do prazo seria interrompida por qualquer ato apuratório, independentemente da precisa ou potencial indicação dos responsáveis. O voto condutor do julgado assentou que essa concepção genérica encontra-se em "flagrante dissonância" com o entendimento do STF, reafirmando que atos de apuração direcionados a um determinado ator processual não interrompem a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU em relação a outros.

15. Avançando nessa diretriz, cumpre ponderar que, embora ainda não haja pleno consenso, esta Corte de Contas vem prestigiando a tese de que atos processuais que caminham em sentido oposto à efetivação da pretensão ressarcitória ou punitiva estatal não ostentam aptidão para interromper a prescrição. Conforme a percuciente fundamentação do Acórdão 3.554/2024-Primeira Câmara, as causas interruptivas consubstanciam eventos que demonstram o empenho do Estado em exercer o seu poder punitivo ou de promover o ressarcimento. Por conseguinte, pronunciamentos técnicos ou decisões que propõem o afastamento de responsabilidade ou a aprovação de contas atuam em direção diametralmente oposta, assemelhando-se, por analogia, a sentenças absolutórias no direito penal ou de improcedência na seara da improbidade administrativa, as quais não interrompem o fluxo prescricional por sinalizarem que não há mais o que ser perseguido. Esse primado da segurança jurídica foi recentemente referendado pelo Plenário no Acórdão 1.555/2025, que consolidou a premissa de que atos que dispensam a necessidade de apurações tendentes a uma condenação atuam em sentido oposto à pretensão do TCU e, portanto, devem ser descartados como marcos interruptivos da prescrição.

16. É exatamente o que se verifica na espécie. Conforme esclarecido pela AudTCE, o relatório de inspeção havia proposto a exclusão da responsabilidade de Maria Gricélia Pinheiro de Melo e, quanto ao IEL/DF, a restrição da responsabilização aos seus administradores, afastando-se a pessoa jurídica. Na realidade, verifica-se que Maria Gricélia Pinheiro de Melo somente fora incluída na relação processual por força do Acórdão 1.830/2024-TCU-Plenário. Quanto ao Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal (IEL/DF), sua inclusão no polo passivo ocorreu em momento ainda posterior, em meados de 2025, quando já tramitava esta tomada de contas especial apartada. Assim, considerando o recebimento da denúncia como termo inicial para contagem do prazo prescricional (meados de 2018), transcorreram mais de seis anos sem a prática de qualquer ato inequívoco de apuração voltado especificamente a essas partes, consumando-se, portanto, a prescrição quinquenal de ambas as pretensões (punitiva e ressarcitória).

17. De igual modo, restaria operada a prescrição da pretensão punitiva relativamente às condutas objeto de audiência atribuídas a Jamal Jorge Bittar, Albano Esteves de Abreu e Cláudio Rodrigues Tavares (atinentes à dispensa indevida de licitação e a falhas formais de gestão na formalização dos contratos em dezembro de 2017), haja vista que a determinação para a realização das audiências somente se aperfeiçoou com a prolação do Acórdão 1.830/2024-TCU-Plenário, quando já extrapolado o prazo quinquenal previsto no art. 2º da Resolução-TCU 344/2022.

18. A despeito disso, é importante destacar a relevância do controle externo, mesmo diante da incidência temporal extintiva. Ainda que as impropriedades que foram objeto de audiência nestes autos – atinentes à dispensa indevida de licitação, autorização de pagamentos sem respaldo probatório, ausência de fiscalização contratual e sub-rogação irregular de serviços a terceiros – encontrem-se atingidas pela prescrição,

isso não impede que o TCU dê ciência ao jurisdicionado acerca das impropriedades identificadas, a exemplo do desfecho adotado no Acórdão 2.042/2026-TCU-Plenário, com o intuito de reorientar a conduta administrativa dos jurisdicionados. Nesse sentido, cumpre demarcar claramente o posicionamento desta Corte de Contas, visando ao aprimoramento contínuo das rotinas, desempenhando, assim, o seu fundamental papel disciplinar a fim de prevenir que fatos dessa natureza voltem a assolar o Sistema S.

19. Por outro lado, no que concerne à pretensão de ressarcimento do débito em face de Cláudio Rodrigues Tavares e Jamal Jorge Bittar, a prescrição resta devidamente afastada. O termo inicial da contagem ocorreu com o recebimento da denúncia por esta Corte em 12/7/2018 (art. 4º, inciso IV, da Resolução-TCU 344/2022), tendo o curso prescricional sido validamente interrompido pela realização de inspeções, despachos saneadores e pronunciamentos instrutórios que já apresentavam individualização de suas condutas, além da instauração desta tomada de contas especial, não se operando a prescrição ordinária quinquenal nem a prescrição intercorrente trienal.

20. Superada a análise da prescrição, acolho a proposta formulada pela unidade especializada e endossada pelo MPTCU para promover a desconsideração da personalidade jurídica do Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal (IEL/DF), com fulcro no art. 50 do Código Civil e no art. 172 do Regimento Interno do TCU, convalidando-se a citação pessoal de Cláudio Rodrigues Tavares.

21. A medida é justificada, uma vez que a instrução processual e as evidências materiais revelam manifesto desvio de finalidade e confusão estrutural na utilização do IEL/DF, que foi indevidamente instrumentalizado como mero entreposto para a captação de recursos públicos parafiscais do Sesi/DF e subsequente repasse a empresas de fachada mediante sub-rogação, sem a correspondente contraprestação dos serviços contratados.

22. Cabe ponderar, contudo, que o IEL/DF, muito embora ostente a natureza jurídica de associação civil de direito privado sem fins lucrativos, é destinatário de expressivo volume de recursos parafiscais repassados pelo Sesi/DF e pelo Senai/DF na condição de associados mantenedores. Tais verbas mantêm integralmente sua índole pública e sua inconteste sujeição à jurisdição de controle externo desta Corte, *ex vi* do art. 70, parágrafo único, e do art. 71, inciso II, da Constituição Federal.

23. Com efeito, conforme precedente consubstanciado no Acórdão 2.620/2022-TCU-Plenário, conquanto a instituição paraestatal não seja *a priori* obrigada a discriminar a fonte específica de custeio de cada despesa corrente, recai sobre ela o ônus probatório indeclinável de demonstrar a efetiva e exclusiva utilização de receitas privadas/não compulsórias, caso pretenda afastar a incidência do controle externo de contas.

24. Essa diretriz adquire especial relevo diante do que restou expressamente assentado por este Plenário no Acórdão 2.042/2026-TCU-Plenário (proferido no TC 023.520/2018-3), no qual se esclareceu que o IEL/DF opera em regime financeiro de caixa único, sem promover segregação contábil apta a estremar as fontes de seus custeios como públicas ou privadas. Essa ausência de segregação orçamentária e contábil posiciona o IEL/DF como entidade gestora de recursos públicos, atraindo a jurisdição do TCU sobre seus atos e sobre os administradores que os gerenciam. Tal constatação, ao menos em tese, dispensaria a própria necessidade de desconsideração da personalidade jurídica para alcançar e citar seus dirigentes operacionais. Nada obstante, para dissipar quaisquer dúvidas processuais e conferir inteira segurança jurídica ao feito, acolho formalmente o instituto da desconsideração para convalidar o chamamento de Cláudio Rodrigues Tavares.

25. Passo, assim, ao exame de mérito quanto às responsabilidades delineadas nestes autos, destacando inicialmente a situação de Cláudio Rodrigues Tavares, então Superintendente do IEL/DF, como passo a expor.

26. Citado regularmente para responder pelo débito decorrente da inexecução dos serviços nos Contratos de 4/12/2017, 5/12/2017 e 12/12/2017, Cláudio Rodrigues Tavares permaneceu silente, operando-se a sua revelia, a teor do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

27. A revelia do responsável consolida o lastro probatório reunido no processo. Os elementos intrínsecos a este processo indicam com clareza a responsabilidade de Cláudio Rodrigues Tavares. Ele conduziu a estrutura executiva do IEL/DF no período das irregularidades, chancelando as contratações e executando os contratos sob a ótica operacional. Essa atuação viabilizou a liquidação de serviços de assessoria, comunicação e palestras que nunca foram prestados. Competia ao responsável a condução operacional da entidade, tendo ele atestado a realização de dezenas de serviços escorados apenas em notas fiscais genéricas e sem qualquer evidência material, com fortes indícios de fraude engendrada sob sua gestão direta.

28. A conduta de Cláudio Rodrigues Tavares reveste-se de gravidade, dolo específico e má-fé, causando prejuízo direto ao patrimônio do Sesi/DF. Destarte, suas contas devem ser julgadas irregulares, com fundamento no art. 16, inciso III, alíneas “c” e “d”, da Lei 8.443/1992, condenando-o ao ressarcimento integral do débito apurado no período de sua gestão operacional e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei

8.443/1992.

29. No tocante a Jamal Jorge Bittar, dissinto da proposta formulada pelo MPTCU no que tange à necessidade de desconsiderar a personalidade jurídica do Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal (IEL/DF) para convalidar a sua citação.

30. Como se sabe, a desconsideração da personalidade jurídica, disciplinada no art. 50 do Código Civil, constitui mecanismo de exceção voltado a transpor a autonomia patrimonial da pessoa jurídica privada para alcançar os bens particulares de administradores ou sócios que dela tenham se valido para a prática de fraude, desvio de finalidade ou confusão patrimonial. Trata-se, portanto, de instrumento destinado a viabilizar o chamamento de agentes que, de outro modo, estariam formalmente blindados pela personificação societária privada.

31. No caso de Jamal Jorge Bittar, contudo, a incidência da referida teoria é impertinente. O responsável foi chamado a responder nestes autos precipuamente na condição de Diretor Regional do Sesi/DF – organização integrante dos serviços sociais autônomos, arrecadadora e gestora de contribuições parafiscais de natureza pública compulsória. A sua sujeição à jurisdição desta Corte de Contas e a sua legitimidade passiva para responder pela boa e regular aplicação dos recursos decorrem de sua condição de administrador dessa organização, com direto amparo no mandamento constitucional expresso no art. 70, parágrafo único, e no art. 71, inciso II, da Constituição Federal, bem como no art. 5º, inciso I, da Lei 8.443/1992.

32. Assim, assentada a plena validade de sua citação na condição originária de gestor do Sesi/DF, passo ao exame de mérito de sua conduta, adiantando que divirjo das propostas condenatórias alvitradas pela unidade instrutora e pelo MPTCU, pelas razões que passo a expor.

33. A responsabilidade dos agentes públicos e gestores perante o Tribunal de Contas da União é de natureza subjetiva, subordinada aos parâmetros estabelecidos pelo art. 28 do Decreto-Lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – Lindb). Por força desses dispositivos, o agente público somente responde pessoalmente por suas decisões e atos nos casos em que restar caracterizado dolo ou erro grosseiro.

34. O erro grosseiro, segundo reiterada jurisprudência deste Tribunal, é aquele manifesto, evidente e inescusável, praticado com grave inobservância do dever de cuidado e que destoa do padrão de diligência exigível do gestor médio diante das circunstâncias concretas.

35. A esse respeito, rememoro o Acórdão 886/2025-TCU-Plenário, oportunidade em que o voto condutor da decisão estabeleceu uma clara distinção entre a persecução do débito e a responsabilização pessoal dos agentes públicos. Naquele julgado, embora reconhecido o dano material e a necessidade de sua reparação, concluiu-se por afastar a responsabilidade sancionatória dos gestores por não se vislumbrar a ocorrência de erro grosseiro, direcionando-se a obrigação de ressarcimento exclusivamente à pessoa jurídica que se beneficiou indevidamente. Depreende-se, portanto, que a solidariedade do agente público depende da comprovação de que sua conduta contribuiu para o prejuízo com, no mínimo, culpa grave.

36. Reforço esse entendimento retomando raciocínio já por mim externado no julgamento do Acórdão 1.460/2025-Plenário. Naquela ocasião, asseverei que a conclusão pela ausência de erro grosseiro, decorrente da inviabilidade de percepção do vício, por si só, já seria suficiente para afastar a responsabilidade do gestor. Em aprofundamento, penso que a imputação de débito a um agente público, tornando-o pessoalmente responsável pela restituição de valores dos quais não se beneficiou diretamente – mormente num cenário em que outro responsável, institucionalmente incumbido da execução contratual, deu azo ao prejuízo mediante práticas fraudulentas – transcende a mera recomposição do erário. Ela assume uma sorte de responsabilidade que não pode prescindir da análise rigorosa da culpabilidade do gestor.

37. Fixada essa premissa teórica, cumpre analisar se a conduta de Jamal Jorge Bittar pode ser considerada eivada de erro grosseiro, o que nos remete à realidade de sua posição gerencial e ao contexto fático da época. O exame atento dos elementos probatórios, a meu sentir, não autoriza a imputação de dolo ou culpa grave, tampouco demonstra nexo de causalidade culposo entre seus atos e os desvios consumados.

38. No plano da execução contratual e financeira, as autorizações e liquidações de despesas de consultoria, comunicação e palestras inseriam-se no fluxo operacional conduzido diretamente por Cláudio Rodrigues Tavares. Conforme apurado, ainda que ausentes relatórios analíticos de execução fática, a emissão das notas fiscais pelo IEL/DF conferia ao processo a necessária aparência de regularidade administrativo-financeira. Tal circunstância mostrava-se plenamente apta a respaldar as autorizações da Diretoria Regional, especialmente por se tratar de documentação que tramitava com a chancela e o esteio formais da superintendência daquele instituto.

39. Diante desse fluxo de trabalho, deve-se sopesar a realidade da governança e a segregação de funções em uma entidade de grande porte. Os relatos demonstram que o Diretor Regional despachava e

subscrevia anualmente entre 45.000 e 50.000 atos e documentos administrativos. Torna-se inviável exigir da autoridade máxima a conferência física *in loco* de cada relatório de consultoria, evento de comunicação ou o escrutínio de liquidações operacionais rotineiras que já detinham a chancela formal da superintendência incumbida da tarefa.

40. A responsabilização do mandatário por um esquema elaborado por dirigente incumbido precipuamente de questões operacionais revela-se inadequada no caso concreto. Na esteira da fundamentação adotada pela jurisprudência desta Corte, compreende-se que não é razoável exigir que dirigentes máximos efetuem reanálise detalhada de custos ou etapas operacionais que tramitaram pelas instâncias competentes, sob pena de desnaturar o instituto da desconcentração e delegação de competências, o que tornaria ineficiente a gestão administrativa. O afastamento da responsabilidade do gestor maior é plenamente justificável, mormente quando inexistem evidências inequívocas de que ele detinha conhecimento prévio das fraudes operadas nas instâncias subalternas.

41. No caso vertente, o contexto fático analisado aponta para a ocorrência de uma falha sistêmica de controles, indevidamente explorada por Cláudio Rodrigues Tavares, que organizou fraudes para mascarar operações irregulares. A própria unidade instrutora destacou que "*é seguro afirmar que os contratos tratados no presente processo não se tratam de casos isolados*". A demonstração de que a alta gestão era deliberadamente mantida alheia à realidade dos serviços liquidados ganha contornos ainda mais nítidos quando se observa o tratamento conferido ao tema pelo Poder Judiciário.

42. Nesse sentido, a defesa de Jamal Jorge Bittar trouxe aos autos cópias de decisões proferidas pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT) em ações de ressarcimento movidas contra Cláudio Rodrigues Tavares e terceiros (Processos 0732203-04.2020.8.07.0001, 0732206-56.2020.8.07.0001 e 07232208-26.2020.8.07.0001).

43. De fato, assiste razão à AudTCE ao indicar que as referidas ações não tratam dos contratos específicos examinados nesta TCE. Conforme delineado, tais demandas judiciais versam sobre ajustes firmados entre o Senai/DF e o IEL/DF, envolvendo subsequentes contratações irregulares com empresas terceirizadas no período de junho de 2015 a fevereiro de 2017, enquanto o presente processo cuida da inexecução de ajustes celebrados a partir de dezembro de 2017. Contudo, cumpre ressaltar que as avenças debatidas na esfera judicial abrangiam exatamente a mesma tipologia de serviços exigida nos contratos desta TCE. Somado a isso, uma das condutas atribuídas a Cláudio Rodrigues Tavares nestes autos foi a sub-rogação de partes dos objetos contratuais às empresas Criativa Propaganda e Marketing Ltda., Solução Marketing e Consultoria Ltda. e Insight Soluções Analíticas Ltda., ou seja, as mesmas pessoas jurídicas contra as quais foram interpostas as demandas cíveis. Essa dupla identidade, tanto de objetos quanto de empresas de fachada, aponta firmemente para a ocorrência, neste caso, do mesmo método fraudulento.

44. Dito isso, as sentenças ali prolatadas ostentam inegável relevância contextual que corroboram a análise de responsabilidade desta Corte, pois descortinam a sofisticação do exato *modus operandi* empregado pelo ex-superintendente para obter a chancela da Diretoria. Na Apelação Cível 0732203-04.2020.8.07.0001 (8ª Turma Cível), aliás, os réus chegaram a articular a tentativa de envolver o Diretor Regional, alegando que ele havia firmado contratos e autorizado pagamentos.

45. O Tribunal de Justiça, contudo, rejeitou essa tese e reconheceu a ausência de culpa de Jamal Jorge Bittar. O órgão julgador assentou de forma expressa que Cláudio Rodrigues Tavares e seus cúmplices se valeram justamente da grande demanda administrativa do dirigente máximo para fazer transitar, no meio de milhares de atos, ordens de pagamento que conferissem aparente legalidade ao desvio. Conforme consignado no voto condutor daquele julgado:

"Pelo cargo que ocupa em uma instituição de tamanha importância, o Presidente tem a incumbência de assinar milhares de documentos por ano e por isso nomeia os superintendentes que são responsáveis por seus respectivos setores. Sabendo dessa imensurável demanda, em algumas oportunidades 'passaram' ordens de pagamentos da empresa SOLUÇÃO para assinatura do Presidente, na certeza de que seria humanamente impossível verificar minuciosamente todos aqueles papéis, dever este do próprio Superintendente do setor."

46. O que se observa é que, ao se deparar com a eclosão da notícia dessa fraude estrutural, a postura adotada pelo gestor indica sua diligência e afasta qualquer presunção de incúria. O aspecto mais determinante para a aferição da boa-fé objetiva e da ausência de culpa grave reside exatamente nas medidas saneadoras por ele implementadas tão logo surgiram os primeiros indícios consistentes das irregularidades: a) determinou uma busca ativa emergencial nos arquivos das instituições para verificar a efetiva existência física dos produtos e relatórios; b) determinou o imediato afastamento e a demissão do Superintendente faltoso; c) patrocinou a instauração de auditorias internas; e d) promoveu o ajuizamento tempestivo das já citadas ações ordinárias de

ressarcimento perante o TJDFT, obtendo sucesso na condenação solidária dos fraudadores naquelas avenças pretéritas e constituindo títulos judiciais que superam R$ 11 milhões.

47. O fato de essas ações judiciais não apresentarem exata identidade com os contratos em debate nesta TCE não pode, evidentemente, desmerecer a conduta do gestor. Considerando que as demandas foram propostas para resguardar o patrimônio da entidade antes mesmo da apuração consolidada das tomadas de contas especiais instauradas por força do Acórdão 1.830/2024-TCU-Plenário – ou seja, antes da exata apuração de responsabilidades e da quantificação do dano –, seria faticamente impossível exigir estrita correlação entre o que foi buscado judicialmente e o apurado na via do controle externo. Na verdade, essa pronta iniciativa evidencia a proatividade do gestor superior em responsabilizar os envolvidos e buscar a reparação dos danos institucionais de forma sistêmica, consubstanciando um sólido elemento apto a corroborar sua boa-fé e a demonstrar que não houve conivência com os desvios operacionais.

48. Tal postura mostra-se em todo incompatível com a figura do administrador negligente ou desidioso. Exigir do dirigente máximo a onisciência sobre esquemas clandestinos urdidos em conluio por gestores intermediários – mormente quando o próprio dirigente atuou de forma a estancar a lesão assim que informado – representaria o reconhecimento da responsabilidade objetiva no controle externo, o que não encontra guarida no ordenamento jurídico.

49. Consequentemente, ausente o erro grosseiro a que alude o art. 28 da Lindb em relação à conduta do dirigente máximo e evidenciada a ausência de culpa grave no contexto fático delineado, impõe-se acolher as alegações de defesa de Jamal Jorge Bittar, afastando sua responsabilidade solidária pelo débito e julgando suas contas regulares com ressalva, dando-lhe quitação, com fundamento nos arts. 16, inciso II, e 18 da Lei 8.443/1992.

50. Em relação ao Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal (IEL/DF), consoante demonstrado neste voto, compreendo, em linha com o parecer do MPTCU, que as pretensões punitiva e ressarcitória foram atingidas pela prescrição quinquenal, haja vista que o instituto foi formalmente integrado ao polo passivo somente em 2025, mais de seis anos após a ocorrência dos pagamentos e da denúncia inicial.

51. Sem embargo, para além do óbice prescricional que favorece o IEL/DF, reputo que a sua responsabilização material pelo débito se revelaria inadequada. O conjunto probatório evidencia que o IEL/DF foi instrumentalizado mediante condutas fraudulentas articuladas por seu então superintendente, Cláudio Rodrigues Tavares. Tão logo a cúpula da entidade teve ciência das suspeitas de inexecução contratual e desvio, a administração do IEL/DF adotou medidas concretas de saneamento, promovendo buscas documentais, afastando os envolvidos e ajuizando ações judiciais de ressarcimento perante a Justiça do Distrito Federal (TJDFT) contra os operadores das empresas interpostas e o próprio administrador faltoso.

52. Ademais, de forma similar ao raciocínio empenhado para o dirigente máximo, impende acrescentar ponderações que dirimem a própria responsabilidade institucional do IEL/DF na espécie. Constata-se que a pessoa jurídica foi lesada pelo artifício operado em suas engrenagens operacionais. A instrumentalização da entidade decorreu, repiso, de desvios dolosos por parte de um ex-dirigente operacional, que agiu para burlar as regras e fraudar os controles da cúpula. Penalizar a entidade privada seria ignorar o fato de que a fraude se operou mediante uma indevida captura de suas prerrogativas por seu agente.

53. Sob essa perspectiva, impor condenação em débito à pessoa jurídica do IEL/DF conduziria a uma penalização circular danosa, retirando recursos de uma entidade privada sem fins lucrativos, vocacionada ao apoio à capacitação técnica e à inovação, para transferi-los aos cofres do Sesi/DF, ente integrante do mesmo sistema regional (Sistema Fibra), potencialmente comprometendo a higidez financeira de programas institucionais legítimos do sistema indústria local sem alcançar o verdadeiro patrimônio dos agentes que enriqueceram ilicitamente com a fraude.

54. Uma questão relevante diz respeito à não inclusão, no polo passivo desta tomada de contas especial, das empresas contratadas pelo IEL/DF que atuaram no esquema (Criativa Gestão Empresarial, Insight Soluções Analíticas e Solução Consultoria e Treinamento Ltda.) e de seus respectivos sócios operadores.

55. Em tese, o desenho ideal de apuração conduziria à responsabilização solidária dos terceiros contratados que deram causa ou se beneficiaram da fraude, a exemplo do que foi promovido na esfera judicial cível. Todavia, verifica-se nos autos e nos registros das ações judiciais que tais empresas eram meras pessoas jurídicas de fachada, as quais já foram formalmente encerradas ou dissolvidas de fato há anos.

56. Como se sabe, a solidariedade passiva é instituto legal conferido em benefício exclusivo do credor (art. 275 do Código Civil), inexistindo litisconsórcio passivo necessário nos processos de controle externo. O Tribunal de Contas da União detém a prerrogativa de acionar quaisquer dos devedores solidários sem a obrigatoriedade de chamar todos os coobrigados, mormente no caso examinado, quando o chamamento tardio

de entidades extintas resultaria em inequívoco prejuízo à celeridade processual, à economia dos atos processuais e à eficácia da decisão.

57. Quanto a Maria Gricélia Pinheiro de Melo, que exerceu interinamente a Superintendência do Sesi/DF, embora se tenha operado a revelia processual, a pretensão deste Tribunal sobre essa responsável, segundo entendo, encontra-se extinta em virtude da prescrição, em consonância com o posicionamento formulado pelo MPTCU, conforme já delineado neste voto.

58. Sem prejuízo desse desfecho, cumpre registrar que, mesmo que se adentrasse no mérito de sua culpabilidade, a responsabilidade subjetiva da ex-gestora restaria afastada. Maria Gricélia exerceu o cargo de forma transitória durante os pagamentos impugnados, não participou do procedimento de dispensa nem da celebração dos contratos originários e foi igualmente induzida em erro pela engrenagem fraudulenta instalada na superintendência do IEL/DF, que contava com atestes falsificados que aparentavam regularidade formal. Não se vislumbra, portanto, conduta pautada por dolo ou erro grosseiro.

59. Em relação a Albano Esteves de Abreu, então Superintendente do Sesi/DF, sua curadora legalmente constituída, Janaína Braga D'Almeida, compareceu aos autos demonstrando que o responsável foi judicialmente interditado em decorrência de incapacidade civil absoluta.

60. A superveniência de interdição judicial, decorrente de quadro de incapacidade civil plena e definitiva comprovada por sentença judicial, impede materialmente o exercício pessoal do direito de defesa e do contraditório em sua plenitude perante esta Corte. O curador nomeado, por não ter vivenciado os atos de gestão impugnados, carece de condições fáticas para reconstituir a memória administrativa e esclarecer a rotina operacional da época dos fatos.

61. Assim, em harmonia com a manifestação da unidade instrutora e do MPTCU, acolho a proposta de julgar iliquidáveis as contas de Albano Esteves de Abreu, ordenando o seu trancamento e o consequente arquivamento dos autos em relação a esse responsável, nos termos dos arts. 20 e 21 da Lei 8.443/1992. Esse desfecho se alinha ao já decidido no Acórdão 2.042/2026-TCU-Plenário, quando esta Corte avaliou situação similar em relação a esse responsável.

62. Por fim, não poderia concluir este voto sem destacar que o exame dos fatos aqui descritos evidencia deficiências relevantes na estruturação dos mecanismos de governança e controle interno no âmbito do Departamento Regional do Sesi no Distrito Federal e do IEL/DF.

63. As entidades integrantes dos serviços sociais autônomos, por gerirem recursos decorrentes de contribuições parafiscais compulsórias, submetem-se aos postulados da legalidade, moralidade, impessoalidade e eficiência, incumbindo-lhes o dever indeclinável de resguardar a regular aplicação dos valores sob sua administração. A ocorrência de liquidações financeiras e transferências desacompanhadas de verificação documental e material da efetiva contraprestação dos serviços pactuados indica a necessidade de aperfeiçoamento dos processos de acompanhamento e fiscalização contratual.

64. Nesse sentido, enfatizo que o acolhimento das defesas e o afastamento da responsabilidade subjetiva de gestores decorrem da delimitação de suas competências normativas, da segregação de funções e das providências corretivas instauradas para estancar prejuízos e buscar a recomposição do erário. Sob a perspectiva da organização administrativa, contudo, a viabilização de pagamentos sem o devido respaldo fático e probatório revela a vulnerabilidade das rotinas de conferência então existentes, demandando providências voltadas a mitigar riscos e prevenir a repetição de situações análogas.

65. Diante desse panorama, cabe determinar ao Departamento Regional do Sesi/DF que apresente conjunto de medidas destinadas ao aprimoramento de seus sistemas de governança, gestão de riscos e controle interno, mediante a implementação de rotinas informatizadas e mecanismos formais de controle que condicionem a liquidação e o pagamento de contratos de serviços intelectuais, consultorias e treinamentos à prévia e efetiva juntada dos produtos, relatórios técnicos e evidências materiais comprobatórias aos respectivos processos de despesa.

66. Com essa medida, a atuação desta Corte de Contas cumpre papel pedagógico e estruturante ao exigir que a gestão de contribuições parafiscais se apoie em controles internos efetivos, assegurando que a governança institucional funcione como salvaguarda indispensável do patrimônio sob administração da entidade.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em tagDataSessao.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator

ACÓRDÃO Nº 2257/2026 – TCU – Plenário
1. Processo nº TC 021.910/2024-3.
2. Grupo II – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial
3. Responsáveis: Albano Esteves de Abreu (352.059.621-00); Cláudio Rodrigues Tavares (417.455.741-15); Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal (00.366.849/0001-83); Jamal Jorge Bittar (194.413.711-49); Maria Gricélia Pinheiro de Melo (450.616.294-34).
4. Unidades Jurisdicionadas: Departamento Regional do Sesi no Distrito Federal; Federação das Indústrias do Distrito Federal; Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
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: Júlio Cesar Dias Marques Junior (39.440/OAB-DF), André Luís Pinheiro Guimarães (33.822/OAB-DF) e outros, representando Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal; Fernanda Leoni (330.251/OAB-SP), representando Jamal Jorge Bittar; Daniel Fonseca Roller (17.568/OAB-DF) e Camila de Araujo Silva (87.270/OAB-DF), representando Albano Esteves de Abreu.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial autuada em cumprimento ao Acórdão 1.830/2024-TCU-Plenário (TC 023.520/2018-3), para apurar irregularidades e dano ao erário decorrentes da ausência de comprovação da execução de serviços contratados pelo Departamento Regional do Serviço Social da Indústria no Distrito Federal (Sesi/DF) junto ao Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal (IEL/DF);

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

9.1. reconhecer a ocorrência da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do Tribunal de Contas da União em relação a Maria Gricélia Pinheiro de Melo e ao Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal (IEL/DF), bem como da pretensão punitiva decorrente das audiências ordenadas a Jamal Jorge Bittar, Albano Esteves de Abreu, Maria Gricélia Pinheiro de Melo e Cláudio Rodrigues Tavares, com fundamento nos arts. 2º e 11 da Resolução-TCU 344/2022;

9.2. desconsiderar a personalidade jurídica do Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal (IEL/DF), com fulcro no art. 50 do Código Civil e no art. 172 do Regimento Interno do TCU, convalidando-se a citação de Cláudio Rodrigues Tavares;

9.3. considerar revel Cláudio Rodrigues Tavares, para todos os efeitos, com fundamento no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

9.4. considerar iliquidáveis as contas de Albano Esteves de Abreu, com fulcro nos arts. 20 e 21 da Lei 8.443/1992, ordenando o seu trancamento e o consequente arquivamento do processo em relação a esse responsável;

9.5. acolher as alegações de defesa apresentadas por Jamal Jorge Bittar e julgar regulares com ressalva as suas contas, dando-lhe quitação, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992;

9.6. julgar irregulares as contas de Cláudio Rodrigues Tavares, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “c” e “d”, e 19 da Lei 8.443/1992, condenando-o ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento das dívidas aos cofres do Departamento Regional do Serviço Social da Indústria no Distrito Federal (Sesi/DF), atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora calculados a partir das datas indicadas até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Contrato de 4/12/2017 – Processo Sesi/DF 14.919/2017	
Data	Valor (R$)
4/1/2018	53.200,00
5/1/2018	17.017,00

11/1/2018	33.880,00
10/1/2018	13.200,00
12/1/2018	27.500,00
12/1/2018	46.500,00
12/1/2018	16.500,00
16/1/2018	68.300,00
16/1/2018	54.900,00
18/1/2018	5.500,00
18/1/2018	60.500,00
18/1/2018	56.200,00
25/1/2018	22.000,00
25/1/2018	16.500,00
29/1/2018	27.500,00
31/1/2018	52.400,00
31/1/2018	46.600,00
2/2/2018	177.100,00
2/2/2018	99.000,00
7/2/2018	55.000,00
7/2/2018	50.000,00
15/2/2018	52.300,00
15/2/2018	60.700,00
16/2/2018	130.000,00
19/2/2018	56.300,00
21/2/2018	85.900,00
22/2/2018	74.000,00
2/3/2018	19.250,00
5/3/2018	27.500,00
6/3/2018	91.300,00
7/3/2018	22.000,00
13/3/2018	13.200,00
15/3/2018	28.875,00
15/3/2018	33.000,00
16/3/2018	35.500,00
16/3/2018	32.000,00
19/3/2018	30.000,00
19/3/2018	11.000,00
19/3/2018	60.900,00
20/3/2018	83.600,00
21/3/2018	11.000,00
21/3/2018	22.000,00
22/3/2018	55.000,00
22/3/2018	79.400,00
26/3/2018	66.000,00
27/3/2018	55.000,00
6/4/2018	86.600,00
6/4/2018	64.500,00
18/4/2018	71.500,00
20/4/2018	79.500,00
20/4/2018	59.000,00
23/4/2018	70.000,00
26/4/2018	55.250,00
27/4/2018	23.200,00
7/5/2018	90.000,00

7/5/2018	76.700,00
9/5/2018	19.800,00
17/5/2018	350.000,00
29/5/2018	204.000,00
30/5/2018	32.200,00
7/6/2018	297.894,74
12/6/2018	100.000,00
15/6/2018	70.000,00
20/6/2018	189.473,68
5/7/2018	135.000,00
9/7/2018	233.000,00
20/7/2018	120.000,00
20/7/2018	80.000,00
30/7/2018	300.000,00
23/8/2018	105.263,16

Contrato de 5/12/2017 – Processo Sesi/DF 14.950/2017	
Data	**Valor (R$)**
4/1/2018	60.500,00
11/1/2018	33.000,00
12/1/2018	2.507,50
18/1/2018	61.000,00
25/1/2018	16.500,00
5/2/2018	43.800,00
15/2/2018	63.000,00
21/2/2018	49.500,00
27/2/2018	578,00
5/3/2018	2.507,50
5/3/2018	2.507,50
6/3/2018	78.100,00
14/3/2018	81.301,00
19/3/2018	64.500,00
22/3/2018	49.000,00
23/3/2018	52.800,00
27/3/2018	16.500,00
5/4/2018	2.507,50
9/4/2018	91.300,00
13/4/2018	33.000,00
20/4/2018	65.000,00
26/4/2018	59.000,00
9/5/2018	60.500,00
18/5/2018	33.000,00
15/6/2018	3.009,00
15/6/2018	3.009,00
5/7/2018	115.000,00

Contrato de 12/12/2017 – Processo Sesi/DF 15.079/2017	
Data	**Valor (R$)**
12/1/2018	30.250,00
18/1/2018	42.500,00
18/1/2018	54.800,00
25/1/2018	16.500,00
5/2/2018	42.300,00
5/2/2018	51.400,00
21/2/2018	93.400,00
22/2/2018	63.500,00
27/2/2018	49.500,00
1/3/2018	41.100,00
2/3/2018	10.500,00
6/3/2018	65.600,00
12/3/2018	18.700,00
15/3/2018	26.250,00
15/3/2018	47.000,00
19/3/2018	41.500,00
21/3/2018	11.000,00
22/3/2018	68.000,00
22/3/2018	59.600,00
6/4/2018	91.000,00
6/4/2018	83.000,00
13/4/2018	33.150,00
16/4/2018	27.300,00
20/4/2018	44.100,00
26/4/2018	73.500,00
4/5/2018	44.000,00
7/5/2018	94.500,00
7/5/2018	79.800,00
5/7/2018	107.000,00

9.7. aplicar a Cláudio Rodrigues Tavares a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.8. 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;

9.9. autorizar, se requerido pelos responsáveis, o pagamento das dívidas 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-se o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, devendo incidir sobre cada parcela os encargos legais cabíveis, alertando o responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor;

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

constatadas nos autos:

9.10.1. contratação mediante dispensa indevida de licitação, caracterizada pela ausência de justificativas circunstanciadas que demonstrassem o amparo normativo para a situação concreta, bem como a falta de demonstração da razoabilidade dos preços avençados, em inobservância ao Regulamento de Licitações e Contratos do Sesi;

9.10.2. liquidação de despesas e autorização de pagamentos desprovidos do necessário lastro probatório, ante a inexistência de relatórios técnicos, produtos entregues ou evidências materiais que comprovassem a efetiva execução física dos serviços faturados, em afronta aos princípios da legalidade, da moralidade e da eficiência;

9.10.3. deficiência estrutural na fiscalização e no acompanhamento da execução contratual, o que inviabilizou a aferição da regularidade da prestação dos serviços e propiciou a emissão de atestes ideologicamente falsos;

9.10.4. sub-rogação irregular da execução dos objetos a empresas de terceiros, configurando burla à exigência de licitação e desvirtuamento da finalidade da contratação direta e da própria natureza de cooperação interinstitucional no âmbito do Sistema Indústria;

9.11. determinar ao Departamento Regional do Serviço Social da Indústria no Distrito Federal (Sesi/DF), com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 90 (noventa) dias, apresente conjunto de medidas para aprimorar seus procedimentos de governança, gestão de riscos e controles internos, implementando rotinas informatizadas e mecanismos formais de conferência que impeçam a liquidação e o pagamento de contratos de prestação de serviços intelectuais, de consultoria ou treinamento sem a prévia e efetiva juntada dos produtos, relatórios técnicos e evidências materiais comprobatórias aos respectivos processos de despesa, informando a este Tribunal as medidas adotadas;

9.12. dar ciência deste acórdão aos responsáveis, ao Departamento Regional do Sesi no Distrito Federal (Sesi/DF), ao Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal (IEL/DF) e, com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 209, § 7º, do Regimento Interno do TCU, à Procuradoria da República no Distrito Federal, para a adoção das providências que entender cabíveis.

10. Ata n° 32/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 25/8/2026 – Extraordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2257-32/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Bruno Dantas (Relator), Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Odair Cunha.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.
13.4. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE IV – Plenário
TC 021.911/2024-0
Natureza: Tomada de Contas Especial
Unidades Jurisdicionadas: Departamento Regional do Sesi no Distrito Federal; Federação das Indústrias do Distrito Federal; Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal.
Responsáveis: Albano Esteves de Abreu (352.059.621-00); Antonio Rocha da Silva (144.330.101-97); Cláudio Rodrigues Tavares (417.455.741-15); Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal (00.366.849/0001-83); Jamal Jorge Bittar (194.413.711-49); Maria Gricélia Pinheiro de Melo (450.616.294-34); Marlon Nascimento

(239.725.051-91).

Representação legal: André Luis Pinheiro Guimarães (33822/OAB-DF), representando Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal; Fernanda Leoni (330251/OAB-SP), representando Jamal Jorge Bittar; Janaina Braga D Almeida, representando Albano Esteves de Abreu; Carlos Henrique dos Santos de Alencastro (41517/OAB-DF), Inacio Bento de Loyola Alencastro (15083/OAB-DF) e outros, representando Maria Gricélia Pinheiro de Melo; Carlos Henrique dos Santos de Alencastro (41517/OAB-DF), Inacio Bento de Loyola Alencastro (15083/OAB-DF) e outros, representando Marlon Nascimento.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONTRATAÇÕES CELEBRADAS ENTRE O DEPARTAMENTO REGIONAL DO SESI NO DISTRITO FEDERAL (SESI/DF) E O INSTITUTO EUVALDO LODI DO DISTRITO FEDERAL (IEL/DF). AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS DE GESTÃO DOCUMENTAL. PRESCRIÇÃO DAS PRETENSÕES PUNITIVA E RESSARCITÓRIA EM FAVOR DE DETERMINADOS RESPONSÁVEIS. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA RELATIVA ÀS AUDIÊNCIAS. DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA DO IEL/DF. REVELIA DE UM RESPONSÁVEL, COM IRREGULARIDADE DAS CONTAS, DÉBITO E MULTA. ACOLHIMENTO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DE ALGUNS RESPONSÁVEIS. AUSÊNCIA DE DOLO OU ERRO GROSSEIRO. CONTAS REGULARES COM RESSALVA. CONTAS ILIQUIDÁVEIS EM RELAÇÃO A UM RESPONSÁVEL.

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 em Tomada de Contas Especial (peça 129):

"INTRODUÇÃO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada em cumprimento ao Acórdão 1.830/2024 – Plenário (Rel. Min. Vital do Rêgo), adotado no TC 023.520/2018-3, processo que teve por objeto denúncia acerca de possíveis irregularidades ocorridas no âmbito do 'sistema indústria' no Distrito Federal, envolvendo o Departamento Regional do Serviço Social da Indústria (Sesi/DF), o Departamento Regional do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai/DF), o Instituto Euvaldo Lodi (IEL/DF) e a Federação das Indústrias local (Fibra).

2. Após regular instrução processual, a denúncia foi apreciada por intermédio da decisão supracitada, vazada nos termos adiante reproduzidos (destaque acrescido):

'VISTOS, relatados e discutidos estes autos de denúncia a respeito de possíveis irregularidades ocorridas nas entidades que compõem o Sistema Fibra – 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);

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

9.1. conhecer da presente denúncia para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. determinar à Segecex a instauração de tomada de contas especial, com fundamento no art. 47 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 252 do RI/TCU e art. 41 da Resolução 259/2014, para promover a citação solidária dos responsáveis pelo dano decorrente de ausência de comprovação de execução dos serviços contratados pelo Senai/DF junto ao IEL, por meio de contrato firmado em 18/12/2015 (Processo Senai/DF 10.506/2015, peça 120, p. 378-382), bem como para realizar a audiência dos responsáveis por irregularidades identificadas na contratação daquele ajuste;

9.3. determinar à Segecex a instauração de tomada de contas especial, com fundamento no art. 47 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 252 do RI/TCU e art. 41 da Resolução 259/2014, para promover a citação solidária dos responsáveis pelo dano decorrente de ausência de comprovação de execução dos serviços contratados pelo Sesi/DF junto ao IEL/DF, por meio de contratos firmados em 4/12/2017 (Processo Sesi/DF 14.919/2017, peça 110, p. 224-228); 5/12/2017 (Processo Sesi/DF 14.950/2017, peça 121, p. 1.290-1.293) e 12/12/2017 (Processo Sesi/DF 15.079/2017, peça 121, p. 1.524-1.527), bem como para realizar a audiência dos responsáveis por irregularidades identificadas na contratação daqueles ajustes;

9.4. determinar à Segecex a instauração de tomada de contas especial, com fundamento no art. 47 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 252 do RI/TCU e art. 41 da Resolução 259/2014, para promover a citação solidária dos

responsáveis pelo dano decorrente de ausência de comprovação de execução dos serviços de gestão documental contratados pelo Sesi/DF junto ao IEL/DF, por meio de contratos firmados em 27/5/2013 (Processo Sesi/DF 5.863/2013, peça 112, p. 538-540) e 12/12/2017 (Processo Sesi/DF 15.035/2017, peça 121, p. 1.470-1.472), incluindo-se no rol de responsáveis a então superintendente do Senai/DF, Sra. Maria Gricélia Pinheiro de Melo, consoante motivação registrada no Voto, bem como para realizar a audiência dos responsáveis por irregularidades identificadas na contratação daqueles ajustes;

9.5. determinar à Segecex a instauração de tomada de contas especial, com fundamento no art. 47 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 252 do RI/TCU e art. 41 da Resolução 259/2014, para promover a citação solidária dos responsáveis pelo dano decorrente de ausência de comprovação de execução dos serviços de gestão documental contratados pelo Senai/DF junto ao IEL/DF, por meio de contrato firmado em 13/7/2015 e prorrogado em 2/6/2016 (Processo Senai/DF 3.670/2015, peça 120, p. 675-677 e p. 689-690), bem como para realizar a audiência dos responsáveis por irregularidades identificadas na contratação daquele ajuste;

9.6. determinar ao Sesi/DF, com base no art. 4º, incisos I e II, da Resolução TCU 315/2020, que:

9.6.1. regularize, no prazo de 30 (trinta) dias, a situação dos pagamentos irregulares realizados ao IEL/DF para guardar documentos em seu próprio imóvel, procedendo o cálculo dos valores pagos indevidamente e a suspensão de novos pagamentos irregulares;

9.6.2. calcule, no prazo de 30 (trinta) dias, junto ao IEL/DF o valor do prejuízo causado pelo Instituto à entidade em razão da ausência de execução integral dos planos de ação de 2018 até a data atual, caracterizando desvio de finalidade praticado pelo Instituto ao não aplicar os recursos repassados pela entidade nas atividades previstas no plano de ação e correlacionadas com a missão institucional do Sesi/DF, o que afronta a Resolução-Sesi 02/2009, bem como o Acórdão 155/2013-TCU-Plenário, e adote providências com vista ao ressarcimento dos recursos irregularmente represados pelo IEL/DF;

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;

9.7. determinar ao Senai/DF, com base no art. 4º, incisos I e II, da Resolução TCU 315/2020, que:

9.7.1. regularize, no prazo de 30 (trinta) dias, junto ao Sesi/DF e ao IEL/DF a situação dos pagamentos irregulares que foram e estão sendo realizados ao IEL/DF para guardar documentos em imóvel do Sesi/DF, procedendo o cálculo dos valores pagos indevidamente e a suspensão de novos pagamentos irregulares;

9.7.2. calcule, no prazo de 30 (trinta) dias, junto ao IEL/DF o valor do prejuízo causado pelo Instituto à entidade em razão da ausência de execução integral dos planos de ação de 2018 até a data atual, caracterizando desvio de finalidade praticado pelo Instituto ao não aplicar os recursos repassados pela entidade nas atividades previstas no plano de ação e correlacionadas com a missão institucional do Senai/DF, o que afronta a Resolução-Senai 375/2009, bem como o Acórdão 155/2013-TCU-Plenário, e adote as providências com vista ao ressarcimento dos recursos irregularmente represados pelo IEL/DF;

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 Antonio 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 Antonio 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;
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;
9.11.2. promover diligências e outras medidas saneadoras necessárias para avaliar a vigência e execução financeira dos contratos objeto do item 9.6, identificando, inclusive, se foram firmados novos contratos em substituição ou em continuidade aos contratos fiscalizados;
9.11.3. manifestar-se, desde logo, quanto à necessidade de adoção das medidas dispostas no art. 276 do Regimento Interno do TCU;
9.12. determinar a formação de apartado, nos termos do art. 43 da Resolução-TCU 259/2014, para:
9.12.1. acompanhar as providências adotadas em face do item 9.7 desta decisão;
9.12.2. promover diligências e outras medidas saneadoras necessárias para avaliar a vigência e execução financeira dos contratos objeto do item 9.7, identificando, inclusive, se foram firmados novos contratos em substituição ou em continuidade aos contratos fiscalizados;
9.12.3. manifestar-se, desde logo, quanto à necessidade de adoção das medidas dispostas no art. 276 do Regimento Interno do TCU;
9.13. excluir o Sindicato dos Empregados em Entidades de Assistência Social e Formação Profissional do Distrito Federal como parte interessada no presente processo, nos termos dos arts. 144 a 146 do Regimento Interno do TCU;
9.14. notificar o Sesi/DF, Senai/DF, IEL/DF, a Fibra/DF, o denunciante e demais responsáveis acerca do teor desta decisão;
9.15. restituir os autos à unidade técnica para prosseguimento do feito.'

3. Referida deliberação, a teor do disposto em seus subitens 9.2 a 9.5, deu ensejo à constituição dos processos de tomada de contas especial a seguir relacionados:

Tabela 1 - Tomadas de contas especiais (Acórdão 1.830/2024 - Plenário)

TC	Objeto (subitens deliberação)
021.909/2024-5	9.2
021.910/2024-3	9.3
021.911/2024-0	9.4
021.912/2024-6	9.5

Fonte: E-TCU

4. Apuram-se, nos presentes autos de tomada de contas especial, as irregularidades relacionadas aos contratos firmados entre o Sesi/DF e o IEL/DF em 27/5/2013 (Processo Sesi/DF 5.863/2013) e 12/12/2017 (Processo Sesi/DF 15.035/2017), os quais tinham por objeto a execução de serviços de gestão documental, nos termos do subitem 9.4 da decisão retrocitada.

5. Registre-se, por oportuno, que as audiências determinadas nos subitens 9.8 a 9.10 da deliberação foram efetivadas nos próprios autos de denúncia. Já as demais providências determinadas nos subitens 9.6, 9.7, 9.11 e 9.12 do aresto são objeto de acompanhamento promovido nos TC 021.913/2024-2 e 022.228/2024-1.

HISTÓRICO

6. A denúncia apresentada ao Tribunal versava sobre os seguintes aspectos, nos termos de instrução à peça 32 do TC 023.520/2018-3:
a) depósitos realizados pelo Sesi/DN ao Senai/DF sem os devidos registros contábeis de arrecadação;
b) contratação pelo IEL/DF de empresas prestadoras de serviços nas quais figuram como sócios, por exemplo, o gerente de arrecadação do Senai/DN e a sua filha, e cujas atividades indicadas no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas não contemplam o objeto contratado;
c) riscos associados a despesas comprovadas com Recibo de Prestação de Serviços (RPS): mesmo prestador laborando em serviços não correlatos, valores idênticos para serviços de complexidades distintas, possibilidade

de parentesco de alguns prestadores de serviços com funcionários das entidades contratantes etc.;
d) declaração do presidente da FIBRA/DF sugerindo o conhecimento de irregularidades no Sistema S do Distrito Federal (chamado de 'caixa de ferramentas');
e) notícias da imprensa sobre irregularidades praticadas em tais entidades;
f) existência de inquérito na Polícia Civil do DF sobre o uso de recursos da FIBRA para pagamento de honorários advocatícios em causa de interesse particular do seu presidente.

7. Após a realização de diligências e ante a necessidade de aprofundamento das apurações, foi promovida inspeção nas unidades jurisdicionadas envolvidas nos fatos denunciados, cujo relatório se encontra acostado à peça 200 dos autos de denúncia.

8. Em síntese, foram identificados cinco achados no curso da inspeção (TC 023.520/2018-3, peça 200, p. 82):
a) indícios de fraude e não comprovação da realização dos serviços contratados pelo Sesi/DF e Senai/DF junto ao IEL de 2015 a 2018 (palestra, comunicação, consultoria, etc.);
b) indícios de fraude e não comprovação da realização dos serviços de gestão documental;
c) baixo percentual de execução dos planos de ação acordados entre Sesi/DF e Senai/DF com o IEL/DF a partir de 2018, com a não devolução dos recursos não executados pelo IEL/DF;
d) adiantamento de repasses compulsórios à Fibra entre os anos de 2015 e 2018 sem realizar o acerto de contas no fim dos exercícios, gerando uma dívida em favor do Sesi, cujo cálculo gerou prejuízo ao Sesi/DF; e
e) falta de autorização do Conselho Nacional do Sesi para realização de empréstimo com alienação fiduciária e da busca da proposta mais vantajosa para o Sesi/DF na repactuação do empréstimo com o Sicoob.

9. O Tribunal, por sua vez, ao apreciar os resultados da fiscalização, aquiescendo à maior parte das conclusões alvitradas pela unidade técnica, proferiu o Acórdão 1.830/2024 – Plenário (Rel. Min. Vital do Rêgo), deliberação que deu origem à presente tomada de contas especial, assim como aos demais feitos relacionados na tab. 1 desta instrução, sem prejuízo do seguinte ajuste, consignado no voto proferido pelo Relator:
36. Diante do exposto, e visando a adequada apuração de todas as irregularidades observadas, entendo que a instauração das respectivas tomadas de contas especiais deve ter como fundamento o dano decorrente da ausência de comprovação da execução dos respectivos contratos. Indícios de fraude porventura observados podem constituir agravantes das condutas identificadas e até mesmo demandar a atuação de outras instâncias para apuração de eventuais ilícitos penais.
37. Tendo em vista essa distinção, entendo necessário determinar à unidade técnica responsável que, por ocasião da instauração das respectivas TCE, promova de forma individualizada a apuração das responsabilidades pela realização de contratações ilegais e a apuração pelo dano decorrente do pagamento por serviços não realizados ou realizados em desconformidade com o contrato e normativos aplicáveis, para que, por ocasião da citação, as condutas sejam especificadas de forma precisa.

10. Constituídos os presentes autos e submetidos à instrução inicial, propôs-se, após análise que concluiu pela inocorrência de prescrição em relação aos fatos apurados e o atendimento aos demais requisitos de procedibilidade previstos na então vigente Instrução Normativa TCU (IN-TCU) 71/2012, a realização de citações e audiências, nos termos propostos à peça 10, as quais foram devidamente autorizadas pelo Relator, Min. Bruno Dantas, conforme despacho à peça 14.

11. As citações efetivadas no processo abrangeram os seguintes responsáveis:

Tabela 2 - Responsáveis (citações)

Responsável	Função	Gestão
Albano Esteves de Abreu	Superintendente Sesi/DF	13/3/2013 a 2/4/2018
Maria Gricélia Pinheiro de Melo		26/4/2018 a 1/12/2020
Antônio Rocha da Silva	Diretor Sesi/DF e IEL/DF	27/5/2013 a 30/9/2014
Jamal Jorge Bittar		a partir de 1/10/2014
Marlon Nascimento	Superintendente IEL/DF	1/6/2011 a 31/6/2015
Cláudio Rodrigues Tavares		4/7/2015 a 2/4/2018

12. De outra parte, o dano apurado nesta tomada de contas especial decorre, basicamente, da ausência de comprovação de que os serviços de gestão documental contratados pelo Sesi/DF com o IEL/DF tenham sido efetivamente prestados, o que motivou a imputação de débito pela integralidade dos valores despendidos na execução de ambos os contratos, conforme detalhamento adiante:

Tabela 3 - Débito

Contrato (Data/Processo)	Débito (R$)

27/5/2013-5.863/2013	8.086.000,00
12/12/2017-15.035/2017	915.763,29
TOTAL (R$)	**9.001.763,29**

13. A seu turno, a solidariedade pelo ressarcimento do prejuízo foi assim distribuída entre os responsáveis, de acordo com os instrumentos contratuais e com os respectivos períodos de gestão:

Tabela 4 - Composição débito (contrato de 27/5/2013 – Processo Sesi/DF 5.863/2013)

Data	Valor (R$)	Responsáveis
16/6/2013	215.000,00	Antônio Rocha da Silva Albano Esteves de Abreu Marlon Nascimento
16/7/2013	219.000,00	
16/8/2013	214.000,00	
16/9/2013	214.000,00	
16/10/2013	214.000,00	
16/11/2013	214.000,00	
16/12/2013	214.000,00	
16/1/2014	214.000,00	
16/2/2014	214.000,00	
16/3/2014	214.000,00	
16/4/2014	214.000,00	
16/5/2014	214.000,00	
16/6/2014	214.000,00	
16/7/2014	214.000,00	
16/8/2014	214.000,00	
16/9/2014	214.000,00	
16/10/2014	214.000,00	Jamal Jorge Bittar Albano Esteves de Abreu Marlon Nascimento
16/11/2014	214.000,00	
16/12/2014	214.000,00	
16/01/2015	214.000,00	
16/02/2015	214.000,00	
16/03/2015	214.000,00	
16/04/2015	214.000,00	
16/05/2015	214.000,00	
16/06/2015	214.000,00	
17/2/2016	214.000,00	Jamal Jorge Bittar Albano Esteves de Abreu Cláudio Rodrigues Tavares
17/2/2016	214.000,00	
5/5/2016	214.000,00	
9/6/2016	214.000,00	
17/6/2016	214.000,00	
1/7/2016	214.000,00	
16/7/2016	162.000,00	
5/10/2016	214.000,00	
5/10/2016	214.000,00	
19/10/2016	214.000,00	
3/11/2016	214.000,00	

2/12/2016	214.000,00	
14/12/2016	214.000,00	
TOTAL (R$)	**8.086.000,00**	

Tabela 5 - Composição débito (contrato de 12/12/2017 – Processo Sesi/DF 15.035/2017)

Data	Valor (R$)	Responsáveis
12/1/2018	53.298,60	Albano Esteves de Abreu Jamal Jorge Bittar Cláudio Rodrigues Tavares
17/1/2018	49.500,00	
25/1/2018	11.000,00	
5/2/2018	47.300,00	
19/2/2018	37.200,00	
23/4/2018	33.000,00	Jamal Jorge Bittar
25/5/2018	71.500,00	Maria Gricélia Pinheiro de Melo Jamal Jorge Bittar
22/6/2018	63.157,89	
26/6/2018	120.000,00	
20/7/2018	90.000,00	
4/9/2018	40.000,00	
13/9/2018	76.385,75	
26/11/2018	168.421,05	
18/12/2018	55.000,00	
TOTAL (R$)	**915.763,29**	

14. Por sua vez, foram chamados em audiência os responsáveis adiante listados, já qualificados anteriormente: Maria Gricélia Pinheiro de Melo, Albano Esteves de Abreu, Jamal Jorge Bittar e Antônio Rocha da Silva.

15. Fundamentaram o chamamento processual a dispensa indevida de licitação para a contratação do IEL/DF e a ausência de fiscalização dos instrumentos contratuais.

16. Implementadas as medidas preliminares, conforme documentos às peças 15 a 34, 43, 50 e 56, vieram aos autos, tempestivamente, as peças de defesa adiante listadas:

Tabela 6 - Alegações de defesa/Razões de justificativa

Responsável	Defesa (peça)
Antônio Rocha da Silva	45 a 47
Marlon Nascimento	54
Maria Gricélia Pinheiro de Melo	
Jamal Jorge Bittar	57 e 59 a 63

17. Por outro lado, deixaram de se manifestar os responsáveis Cláudio Rodrigues Tavares e Albano Esteves de Abreu, conforme certificado à peça 58 dos autos.

18. Em análise aos elementos constantes do processo, conforme instrução à peça 68, consignou-se, em síntese:

a) a validade da comunicação processual do responsável Cláudio Rodrigues Tavares, assim como a configuração de revelia (cf. parag. 20 a 23);

b) a nulidade da comunicação processual de Albano Esteves de Abreu, suprida pelo comparecimento de sua curadora, Janaína Braga D' Almeida, ao processo (cf. parag. 24 a 32);

c) a necessidade de inclusão do IEL/DF no polo passivo dos autos, sendo proposta a sua citação (cf. parag. 33 a 40); e

d) ser oportuna a expedição de notificação aos demais agentes citados, a fim de cientificá-los da inclusão do IEL/DF na condição de responsável solidário pelo débito apurado nesta tomada de contas especial, em caso de deferimento da medida então proposta (cf. parag. 41).

19. Autorizadas, pelo Relator, Min. Bruno Dantas, as medidas propostas, nos termos de despacho à peça 71, procedeu-se à citação do IEL/DF via o Ofício 49.101/2025, efetivada em 9/12/2025, conforme documentos acostados às peças 79 e 106 dos autos.

20. Em resposta, foram apresentadas, de forma tempestiva, as alegações de defesa à peça 80.

21. Por fim, procedeu-se à notificação dos demais responsáveis a fim de que tomassem ciência da inclusão do IEL/DF no polo passivo do processo, conforme documentos acostados às peças 93 a 118, não tendo havido novas manifestações das partes.

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

Avaliação sobre a ocorrência de prescrição

I. A Resolução TCU 344/2022

22. À míngua de regulamentação legal específica e após sucessivas decisões do Supremo Tribunal Federal (STF), em especial as proferidas por ocasião dos julgamentos do Recurso Extraordinário (RE) 636.886 (tema 889 da Repercussão Geral) e da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5.509, o Tribunal de Contas da União, no exercício de seu poder regulamentar, expediu, em 11/10/2022, a Resolução TCU 344/2022, a qual regulamenta, no âmbito interno, a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento.

23. Posteriormente, em 13/3/2024, o Tribunal implementou alterações pontuais no ato normativo por intermédio da Resolução TCU 367/2024.

24. De acordo com a regulamentação adotada, a prescrição nos processos de controle externo em curso no TCU, exceto os de apreciação, para fins de registro, da legalidade dos atos de admissão de pessoal ou de concessão de aposentadorias, reformas e pensões, observará o disposto na Lei 9.873/1999, na forma aplicada pelo STF, em especial na ADI 5.509, nos termos do art. 1° da aludida resolução.

25. Como regra geral, definiu-se em cinco anos o prazo prescricional para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento, sem prejuízo de que seja aplicado o prazo previsto na lei penal quando houver recebimento de denúncia na esfera criminal a respeito dos mesmos fatos tratados no processo de controle externo.

26. Segundo o art. 4° do ato normativo, o prazo prescricional terá início a partir dos eventos a seguir relacionados:

‘Art. 4° O prazo de prescrição será contado:

I – da data em que as contas deveriam ter sido prestadas, no caso de omissão de prestação de contas;

II – da data da apresentação da prestação de contas ao órgão competente para a sua análise inicial;

III – do recebimento da denúncia ou da representação pelo Tribunal ou pelos órgãos de controle interno, quanto às apurações decorrentes de processos dessa natureza;

IV – da data do conhecimento da irregularidade ou do dano, quando constatados em fiscalização realizada pelo Tribunal, pelos órgãos de controle interno ou pelo próprio órgão ou entidade da Administração Pública onde ocorrer a irregularidade;

V – do dia em que tiver cessado a permanência ou a continuidade, no caso de irregularidade permanente ou continuada.’

27. De outra parte, as causas interruptivas da prescrição se encontram dispostas no art. 5° da resolução, adiante reproduzido:

‘Art. 5º A prescrição se interrompe:

I – pela notificação, oitiva, citação ou audiência do responsável, inclusive por edital;

II – por qualquer ato inequívoco de apuração do fato;

III – por qualquer ato inequívoco de tentativa de solução conciliatória;

IV – pela decisão condenatória recorrível.

§ 1° A prescrição pode se interromper mais de uma vez por causas distintas ou por uma mesma causa desde que, por sua natureza, seja repetível no curso do processo.

§ 2° Interrompida a prescrição, começa a correr novo prazo a partir do ato interruptivo.

§ 3º Não interrompem a prescrição o pedido e concessão de vista dos autos, emissão de certidões, prestação de informações, juntada de procuração ou subestabelecimento e outros atos de instrução processual de mero seguimento do curso das apurações.

§ 4° A interrupção da prescrição em razão da apuração do fato ou da tentativa de solução conciliatória, tal como prevista nos incisos II e III do caput, pode se dar em decorrência da iniciativa do próprio órgão ou entidade da Administração Pública onde ocorrer a irregularidade.

§ 5º A interrupção da prescrição em razão dos atos previstos no inciso I tem efeitos somente em relação aos responsáveis destinatários das respectivas comunicações.’

28. Convém salientar que, nos termos do art. 6°, caput, são aproveitadas as causas interruptivas, ocorridas em processo diverso, quando se tratar de fato coincidente ou que se encontre na linha de

desdobramento causal da irregularidade ou do dano em apuração, sendo a mesma disposição aplicável aos atos praticados pelos jurisdicionados do TCU, tais como os órgãos repassadores de recursos mediante transferências voluntárias e os órgãos de controle interno, entre outros, em processo diverso, nos termos de seu § 1°.

29. Entretanto, o § 2° do dispositivo em referência excepciona desse entendimento os atos praticados em inquéritos policiais ou procedimentos apuratórios conduzidos pelo Ministério Público ou em processos judiciais, cíveis ou criminais, ainda que relativos a fato coincidente ou conexo.

30. Por sua vez, as causas impeditivas ou suspensivas do prazo prescricional vieram previstas no art. 7° da norma:

'Art. 7º Não corre o prazo de prescrição:

I – enquanto estiver vigente decisão judicial que determinar a suspensão do processo ou, de outro modo, paralisar a apuração do dano ou da irregularidade ou obstar a execução da condenação;

II – durante o sobrestamento do processo, desde que não tenha sido provocado pelo TCU, mas sim por fatos alheios à sua vontade, fundamentadamente demonstrados na decisão que determinar o sobrestamento;

III – durante o prazo conferido pelo Tribunal para pagamento da dívida na forma do art. 12, § 2º, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992;

IV – enquanto estiver ocorrendo o recolhimento parcelado da importância devida ou o desconto parcelado da dívida nos vencimentos, salários ou proventos do responsável;

V – no período em que, a juízo do Tribunal, justificar-se a suspensão das apurações ou da exigibilidade da condenação, quanto a fatos abrangidos em Acordo de Leniência, Termo de Cessação de Conduta, Acordo de Não Persecução Civil, Acordo de Não Persecução Penal ou instrumento análogo, celebrado na forma da legislação pertinente;

VI – sempre que delongado o processo por razão imputável unicamente ao responsável, a exemplo da submissão extemporânea de elementos adicionais, pedidos de dilação de prazos ou realização de diligências necessárias causadas por conta de algum fato novo trazido pelo jurisdicionado não suficientemente documentado nas manifestações processuais.'

31. Por fim, a norma trouxe hipótese de prescrição intercorrente em seu art. 8°, a qual incidirá caso o processo seja paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, a ela se aplicando as demais causas impeditivas, suspensivas e interruptivas da prescrição principal.

32. Destaca-se que a prescrição intercorrente também é interrompida por qualquer ato que evidencie o andamento regular do processo, excetuando-se o pedido e a concessão de vista dos autos, a emissão de certidões, a prestação de informações, a juntada de procuração ou substabelecimento e outros atos que não interfiram de modo relevante no curso das apurações.

33. Inclusive, por intermédio do Acórdão 534/2023 – Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), esta Corte de Contas firmou entendimento a respeito do termo de início da prescrição intercorrente:

'9.2. fixar entendimento, nos termos do art. 16, inciso V, do Regimento Interno do Tribunal e do art. 8° da Resolução n° 344/2022, no sentido de que o marco inicial da fluição da prescrição intercorrente se inicia somente a partir da ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição ordinária, consoante elencado no art. 5° da nominada Resolução;'

34. Registre-se que, com o advento da Resolução TCU 367/2024, o entendimento supra foi acrescido ao corpo do ato normativo, figurando em seu art. 8°, § 3°.

35. Delineados os contornos do normativo aprovado pelo Tribunal, passa-se à análise do caso concreto em relação à eventual ocorrência de prescrição.

II. Abrangência dos exames

36. Conforme salientado, nos termos do art. 6°, caput, da Resolução TCU 344/2022, com redação dada pela Resolução TCU 367/2024, são aproveitadas as causas interruptivas da prescrição, ocorridas em processo diverso, quando se tratar de fato coincidente ou que se encontre na linha de desdobramento causal da irregularidade ou do dano em apuração.

37. Isto posto, considerando que a presente tomada de contas especial decorre de apuração conduzida em autos de denúncia (TC 023.520/2018-3), consigna-se que a análise, com o fim de aferir a eventual ocorrência de prescrição no caso concreto, abrangerá os atos processuais praticados no referido processo e nos presentes autos.

III. Prazo

38. Não há, nos autos, informações a respeito do recebimento de denúncia na esfera criminal acerca dos fatos tratados no processo, razão pela qual a prescrição, no caso concreto, regula-se pelo prazo

quinquenal previsto no art. 2° da Resolução TCU 344/2022.

IV. Termo inicial

39. A tomada de contas especial que ora se apresenta decorre de apuração conduzida em processo de denúncia, consoante já salientado.

40. Em situações dessa espécie, o marco inicial para a contagem do prazo prescricional corresponde ao ingresso da denúncia no Tribunal, conforme delineado no art. 4°, inc. III, da Resolução TCU 344/2022.

41. Nesse sentido, aliás, o Acórdão 10.681/2023 – 1ª Câmara (Rel. Min. Sub. Augusto Sherman Cavalcanti).

42. Por sua vez, para a adequada definição do termo de início, deve ser considerada a data de protocolo da denúncia, e não a de autuação do respectivo processo, conforme esclarecido nos Acórdãos 7.712/2022 – 1ª Câmara (Rel. Min. Jorge Oliveira) e 1.730/2023 – 2ª Câmara (Rel. Min. Antônio Anastasia).

43. Dessa forma, embora o TC 023.520/2018-3 tenha sido constituído em 12/7/2018, a denúncia foi recebida no protocolo do TCU em 18/6/2018, conforme se observa na lateral do documento (cópia à peça 6 do referido processo).

44. À vista do exposto, adota-se, com fundamento no art. 4°, inc. III, da Resolução TCU 344/2022, na linha dos precedentes referidos, a data de 18/6/2018 como termo inicial para a contagem do prazo prescricional.

V. Interrupção da prescrição por ato inequívoco de apuração do fato: entendimento a ser adotado no caso concreto

45. De acordo com o disposto no art. 5°, inc. II, da Resolução TCU 344/2022, a prescrição se interrompe por qualquer ato inequívoco de apuração do fato.

46. Conforme a jurisprudência majoritária deste Tribunal, ato inequívoco de apuração do fato comporta natureza objetiva, interrompendo a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU mesmo nos casos em que ainda não exista a identificação de todos os responsáveis pela irregularidade objeto da investigação, pois o art. 2º, inc. II, da Lei 9.873/1999, estabelece que a interrupção ocorre com a apuração do fato, não fazendo menção explícita à apuração da autoria.

47. Nessa linha, entre outros, os seguintes julgados: Acórdãos 883/2025 (Rel. Min. Benjamin Zymler), 2.436/2024 (Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues), 2.112/2024 (Rel. Min. Benjamin Zymler), 463/2024 (Rel. Min. Jhonatan de Jesus) e 2.643/2022 (Rel. Min. Sub. Augusto Sherman Cavalcanti), todos do Plenário.

48. Por sua vez, a teor do previsto no art. 5°, § 1°, da Resolução TCU 344/2022, a prescrição pode se interromper mais de uma vez por causas distintas ou por uma mesma causa desde que, por sua natureza, seja repetível no curso do processo, de forma que incidem sucessivas interrupções do prazo prescricional, bastando, para tanto, que se materializem atos que, inequivocamente, tenham por intuito apurar o fato.

49. Registre-se, desde logo, que o entendimento referido nos parágrafos precedentes, embora majoritário nesta Corte de Contas, enfrenta forte resistência no STF.

50. Com efeito, sobressaem na Suprema Corte, de forma cada vez mais recorrente, em suas duas Turmas, julgados que expressam o entendimento no sentido de que a aplicação irrestrita das causas de interrupção constantes do art. 2º da Lei 9.873/1999 compromete os princípios da segurança jurídica e da previsibilidade, tornando, na prática, indefinidas as apurações levadas a efeito pelo TCU.

51. Nesse sentido, citam-se, entre outras, recentes decisões proferidas no MS 40.274 AgR (Segunda Turma, Rel. Min. Gilmar Mendes, Dje de 29/10/2025) e MS 40.108 AgR (Primeira Turma, Rel. Min. Cristiano Zanin, Dje de 24/6/2025).

52. De outra parte, no que toca ao efeito interruptivo do ato de apuração do fato, considera-se que o enunciado que melhor representa a posição predominante da Suprema Corte pode ser extraído da ementa do MS 40.176 AgR (Primeira Turma, Rel. Min. Cristiano Zanin, Dje de 24/6/2025):

‘Para interromperem a prescrição com base no art. 2º, II, da Lei n. 9.873/1999, os atos inequívocos de apuração devem implicar diretamente os responsáveis, os quais precisam, ainda, serem cientificados deles de forma contemporânea às respectivas apurações (MS 39657, Rel. Min. Flávio Dino, Primeira Turma, DJe 25/10/2024; MS 38223 AgR, Rel. Min. Nunes Marques, Segunda Turma, DJe 26/5/2023).’

53. Referida orientação, a seu turno, também pode ser observada em diversos julgados adotados pela Segunda Turma, a teor, entre outros, do MS 40.028 AgR (Rel. Min. Nunes Marques, Red. Min. Gilmar Mendes, Dje de 27/10/2025).

54. Por fim, sobejam decisões, especialmente na Segunda Turma, que apregoam a aplicação do

princípio da unicidade da interrupção do prazo prescricional (art. 202, caput, do Código Civil) ao processo de controle externo, conforme se verifica, por exemplo, no julgamento do MS 40.122 AgR (Rel. Min. Edson Fachin, Red. Min. Gilmar Mendes, Dje de 26/9/2025).

55. Na mesma direção, no âmbito da Primeira Turma, colaciona-se a decisão proferida no julgamento do MS 39.894 AgR (Rel. Min. Flávio Dino, Dje de 30/5/2025).

56. Inclusive, nesta própria Corte de Contas, extraem-se precedentes que atribuem à prescrição natureza subjetiva, cuja aferição, portanto, deve ser feita de maneira individualizada para cada um dos responsáveis.

57. Nessa linha, na 1ª Câmara, o Acórdão 12.015/2023 (Rel. Min. Jorge Oliveira); por sua vez, na 2ª Câmara, enumeram-se os Acórdãos 5.215/2023, 620/2024, 763/2024 e 8.350/2024, todos proferidos sob a relatoria do Min. Sub. Marcos Bemquerer Costa; assim como os Acórdãos 1.705/2025 (Rel. Min. Augusto Nardes) e 2.058/2025 (Rel. Min. Aroldo Cedraz).

58. Adicionalmente a esses julgados, cita-se decisão monocrática adotada em 9/9/2025 no TC 008.880/2024-7, onde o Relator, Min. Augusto Nardes, reconheceu a ocorrência de prescrição em favor de ente federado que não integrou a fase interna de tomada de contas especial (peça 115 desse processo).

59. Segundo esses precedentes: (i) não caracteriza marco interruptivo da prescrição ato de apuração dos fatos que não contém medidas inequívocas de apuração de condutas individualmente descritas, imputadas aos responsáveis; e (ii) atos de apuração dos fatos somente interrompem a prescrição em relação aos responsáveis já identificados no procedimento apuratório, não alcançando, portanto, outros responsáveis que venham a ser identificados posteriormente.

60. Portanto, como visto, a interrupção do prazo prescricional nas apurações levadas a termo pelo TCU segue sendo matéria controversa.

61. Superadas essas considerações, adotar-se-á, no caso concreto, para fins de aferição da prescrição em relação aos fatos apurados nos autos, o entendimento predominante atualmente seguido por esta Corte de Contas, que atribui, ao ato de apuração, natureza objetiva, sem prejuízo de admitir a possibilidade de múltiplas interrupções do prazo prescricional, a teor do disposto no art. 5°, § 1°, da Resolução TCU 344/2022 (vide subseção VI).

62. De qualquer forma, considera-se pertinente que a ocorrência de prescrição também seja aferida sob viés alternativo, com enfoque na linha interpretativa consignada nas decisões relacionadas no parag. 57 (vide subseção VII).

VI. Avaliação sobre a ocorrência de prescrição (corrente majoritária)

63. Iniciada a fluência do prazo prescricional a partir do ingresso da denúncia no TCU, em 18/6/2018 e, analisados os atos processuais praticados no TC 023.520/2018-3 e na presente tomada de contas especial, verifica-se não ter ocorrido a prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento desta Corte de Contas.

64. Com efeito, no bojo da denúncia precedente, a prescrição foi interrompida, no mínimo, em duas oportunidades.

65. A primeira, em 8/11/2022, data de juntada do relatório de inspeção aos autos (peça 200 do referido processo); a segunda, por ocasião da apreciação do processo por intermédio do Acórdão 1.830/2024 – Plenário (Rel. Min. Vital do Rêgo), em sessão de 4/9/2024.

66. Ambos os atos visaram, de forma inequívoca, à apuração dos fatos denunciados ao Tribunal, correspondendo a causas objetivas de interrupção do prazo prescricional que atingem a todos os responsáveis indistintamente.

67. Deslocando-se a análise para estes autos de tomada de contas especial, constata-se que as partes foram notificadas de suas citações e audiências, quando o caso, nas datas adiante indicadas, conforme documentos acostados às peças 21 a 34, 43, 50, 56, 79 e 106:

Tabela 7 – Citações/Audiências

Responsável	Data
Jamal Jorge Bittar*	27/2/2025
Cláudio Rodrigues Tavares	
Antônio Rocha da Silva*	
Marlon Nascimento	
Maria Gricélia Pinheiro de Melo*	6/3/2025
Albano Esteves de Abreu*	14/3/2025**
IEL/DF	9/12/2025

* citação e audiência

** data de manifestação da representante legal do responsável no TC 021.909/2024-5 (peça 34 desse processo, trasladada por cópia à peça 65 dos autos)

68. A teor do estipulado no art. 5°, inc. I e § 5°, da Resolução TCU 344/2022, a prescrição se interrompe pela citação e pela audiência das partes, com efeitos pessoais aos responsáveis destinatários das comunicações.

69. Isto posto, o curso da prescrição, para cada responsável, foi interrompido nas datas indicadas.

70. Dessa feita, não exaurido o prazo ordinário de prescrição entre o marco inicial e o primeiro ato interruptivo, assim como entre este e os demais eventos interruptivos aqui caracterizados, conclui-se pela não ocorrência da prescrição principal, encontrando-se hígida, portanto, a pretensão ressarcitória que se busca viabilizar no processamento desta tomada de contas especial e a punitiva dela decorrente, assim como a pretensão punitiva derivada da audiência efetivada nos autos.

71. De outra parte, o histórico de movimentação deste processo, bem como da denúncia que o precedeu, evidenciam não ter ocorrido a prescrição intercorrente, ainda que os autos de denúncia tenham permanecido sem movimentação por período de quase dois anos, consideradas as datas de juntada do relatório de fiscalização (8/11/2022) e de apreciação do processo (9/9/2024).

VII. Avaliação sobre a ocorrência de prescrição (corrente minoritária)

72. Conforme assentado anteriormente, embora minoritários, há precedentes nesta Corte de Contas que atribuem à prescrição natureza subjetiva, cuja aferição, portanto, deve ser feita de maneira individualizada para cada um dos agentes a quem se imputa responsabilidade.

73. Para essa corrente, o efeito interruptivo previsto no art. 5°, inc. II, da Resolução TCU 344/2022, somente se aperfeiçoa quando o ato de apuração contém medidas inequívocas de apuração de condutas individualmente descritas, imputadas aos responsáveis.

74. Analisando-se a questão sob esse prisma, inicialmente no que pertine às irregularidades que fundamentaram as citações efetivadas nesta tomada de contas especial, verifica-se que o primeiro ato que contém medidas inequívocas de apuração de condutas individualmente descritas, imputadas aos responsáveis [à exceção do IEL/DF], se trata do relatório de inspeção formalizado em 8/11/2022, no processo de denúncia originário (peça 200 do TC 023.520/2018-3).

75. Com efeito, constata-se, a partir da p. 51 do relatório, a caracterização de todos os elementos que fundamentaram a citação de Jamal Jorge Bittar e Antônio Rocha da Silva, na condição de diretores do Sesi/DF; Albano Esteves de Abreu e Maria Gricélia Pinheiro de Melo, ex-superintendentes do Sesi/DF; e, por fim, Marlon Nascimento e Cláudio Rodrigues Tavares, então superintendentes do IEL/DF.

76. No caso, todas as condutas se encontram individualmente descritas e imputadas aos responsáveis (vide matriz de responsabilização no Apêndice II do relatório).

77. Nessas condições, a prescrição teria sido interrompida nessa oportunidade em relação a cada um desses responsáveis, sendo novamente interrompida por ocasião da prolação do Acórdão 1.830/2024 – Plenário (Rel. Min. Vital do Rêgo), em 9/9/2024, ato que determinou suas citações, conforme subitem 9.4 do referido aresto, e, por fim, já na presente tomada de contas especial, em função da efetivação das correspondentes citações, nas datas indicadas na tab. 7.

78. Dessa feita, não estaria caracterizada a prescrição quanto a esses responsáveis.

79. Esse entendimento, contudo, não se aplicaria ao IEL/DF.

80. Efetivamente, observa-se que o relatório supracitado caminhou no sentido de restringir a responsabilização aos administradores do IEL/DF, afastando a pessoa jurídica, consoante justificativa nos parag. 45 a 48:

45. A prova disso foram os contratos de gestão documental firmados entre Sesi/DF e IEL/DF que inicialmente foram feitos por meio de contrato, posteriormente mudou para transferência com exigência de plano de ação e prestação e contas e depois, novamente, voltou a ser feito por meio de contrato.

46. Até por esse motivo, será proposta a responsabilização dos gestores e não do IEL/DF, afinal o instrumento fático dos contratos irregulares foi convênio e não contrato. Assim, cabe responsabilizar os gestores e não o instituto.

[...]

48. Não teria sentido também a responsabilização do instituto em razão de seus mantenedores, além da Fibra, serem as duas entidades que [sic] tiverem seus recursos subtraídos, Sesi/DF e Senai/DF.

81. Tal ato, portanto, por atuar em sentido oposto à efetivação da pretensão ressarcitória ou

punitiva estatal, ao pugnar pelo afastamento de sua responsabilidade, não comportaria efeito interruptivo em relação à prescrição.

82. Nesse sentido, aliás, entre outros, os Acórdãos 1.555/2025 – Plenário (Rel. Min. Aroldo Cedraz) e 3.554/2024 – 1ª Câmara (Rel. Min. Jorge Oliveira).

83. Na realidade, verifica-se que somente se cogitou da responsabilização do IEL/DF quando a apuração já se encontrava em sede de tomada de contas especial, mais precisamente em 6/10/2025, conforme instrução às peças 68 a 70 dos autos, quando já teria se aperfeiçoado a prescrição, cuja contagem, consoante discorrido alhures, se iniciou em 18/6/2018

84. Nesse diapasão, estaria caracterizada a prescrição a favor da pessoa jurídica em referência.

85. De fato, somente a partir desse ato é que foi suscitada a necessidade de responsabilização da pessoa jurídica, de sorte que, na linha do que se defende na corrente jurisprudencial em epígrafe, os demais atos previamente praticados, embora tenham tido por objetivo promover a apuração dos fatos, não poderiam ser considerados como aptos a interromper a prescrição.

86. Por sua vez, no que pertine às irregularidades que demandaram as audiências efetivadas nesta tomada de contas especial, melhor sorte não restaria.

87. Isso porque, ainda que a irregularidade que deu causa às audiências [no caso, a contratação direta do IEL/DF em desacordo às condicionantes previstas no Regulamento de Licitações e Contratos do Sesi] tenha sido devidamente identificada na fiscalização (conf. parag. 36, 44 e 69 a 73 do relatório à peça 200 do TC 023.520/2018-3), a proposta de responsabilização formulada no relatório não abarcou a necessidade de realização de audiência a respeito da legalidade das contratações diretas efetivadas pelo ente paraestatal, sendo a medida determinada diretamente na deliberação adotada nos autos de denúncia, nos termos da fundamentação constante do respectivo voto condutor:

‘35. De outro lado, o prosseguimento das TCEs a serem autuadas em decorrência do que ora se examina em nada restaria prejudicado com análises efetuadas com base em contratações diretas indevidas (a exigirem as audiências dos envolvidos), seguidas de ocorrência de dano ao erário caracterizado pela ausência de comprovação da execução dos serviços contratados (a reclamarem a citação dos responsáveis).

36. Diante do exposto, e visando a adequada apuração de todas as irregularidades observadas, entendo que a instauração das respectivas tomadas de contas especiais deve ter como fundamento o dano decorrente da ausência de comprovação da execução dos respectivos contratos. Indícios de fraude porventura observados podem constituir agravantes das condutas identificadas e até mesmo demandar a atuação de outras instâncias para apuração de eventuais ilícitos penais.

37. Tendo em vista essa distinção, entendo necessário determinar à unidade técnica responsável que, por ocasião da instauração das respectivas TCE, promova de forma individualizada a apuração das responsabilidades pela realização de contratações ilegais e a apuração pelo dano decorrente do pagamento por serviços não realizados ou realizados em desconformidade com o contrato e normativos aplicáveis, para que, por ocasião da citação, as condutas sejam especificadas de forma precisa. (destaques no original)’

88. Ou seja, somente a partir desse ato, adotado em 9/9/2024, quando já se teria consumado a prescrição, é que se ventilou a necessidade de responsabilização dos gestores não só pela ocorrência de dano ao erário [objeto das citações], mas pela prática de atos com grave infração à norma legal [objeto das audiências].

89. Nessas condições, igualmente estaria caracterizada a prescrição da pretensão punitiva a favor dos agentes ouvidos em audiência nos autos, no caso, Jamal Jorge Bittar, Albano Esteves de Abreu, Maria Gricélia Pinheiro de Melo e Antônio Rocha da Silva.

90. Nesse ponto, enfatiza-se que não se deve confundir as audiências propostas no relatório de inspeção com aquelas efetivadas nesta tomada de contas especial.

91. De fato, ainda que as audiências propostas naquela oportunidade, conf. parag. 396, ‘g’, ‘h’ e ‘i’, do relatório, devidamente acolhidas pelo Tribunal, abarquem os mesmos responsáveis que figuram nesta tomada de contas especial [à exceção de Antônio Rocha da Silva], as irregularidades que as fundamentam são distintas.

92. Realmente, conforme já salientado nesta instrução, as audiências determinadas nos subitens 9.8 a 9.10 do Acórdão 1.830/2024 – Plenário (Rel. Min. Vital do Rêgo) foram efetivadas no próprio processo de denúncia (vide parag. 5).

93. Dessa feita, o ato em questão (relatório de inspeção) não se prestaria para interromper a prescrição em relação às irregularidades que, embora identificadas na fiscalização, somente tiveram ultimado o processo de individualização de responsabilidades nos presentes autos, em cumprimento à determinação constante da parte final do subitem 9.4 do acórdão suprarreferido, conforme instrução às peças 10 a 12, quando

delimitadas as condutas de cada responsável ouvido em audiência nesta tomada de contas especial.

94. Nesse sentido, conforme assentado na jurisprudência do STF:

'A interrupção da prescrição por ato inequívoco que importe apuração do fato exige identidade entre as irregularidades investigadas e aquelas que futuramente venham a justificar o exercício da pretensão punitiva. (MS 38.421 AgR. Primeira Turma. Rel. Min. Roberto Barroso. Dje de 6/10/2022)

95. Em idêntica direção, no âmbito desta Corte de Contas, a exigir identidade entre as irregularidades investigadas e aquelas que venham a justificar o exercício da pretensão punitiva ou ressarcitória, entre outros, os Acórdãos 583/2025 (Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues), 983/2024 (Rel. Min. Jorge Oliveira) e 668/2023 (Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues), todos do Plenário.

96. Isto posto, por ausência de identidade com as irregularidades apuradas na presente tomada de contas especial, referido evento não interromperia o curso da prescrição em relação a esses responsáveis.

97. Portanto, em síntese, caso, na apreciação desta tomada de contas especial venha a ser adotada a corrente que atribui à prescrição natureza subjetiva, cuja aferição, portanto, deve ser feita de maneira individualizada para cada um dos agentes a quem se imputa responsabilidade, ter-se-ia o seguinte quadro:

Tabela 8 - Análise prescrição (corrente minoritária)

<table>
<tr><th rowspan="2">Responsável</th><th colspan="2">Prescrição (S/N)</th></tr>
<tr><th>Citações</th><th>Audiências</th></tr>
<tr><td>Jamal Jorge Bittar</td><td rowspan="6">N</td><td rowspan="4">S</td></tr>
<tr><td>Albano Esteves de Abreu</td></tr>
<tr><td>Maria Gricélia Pinheiro de Melo</td></tr>
<tr><td>Antônio Rocha da Silva</td></tr>
<tr><td>Marlon Nascimento</td><td rowspan="3">N/A*</td></tr>
<tr><td>Cláudio Rodrigues Tavares</td></tr>
<tr><td>IEL/DF</td><td>S</td></tr>
</table>

* não aplicável

Avaliação sobre a validade das comunicações processuais

98. Conforme reportado na instrução às peças 68 a 70, os responsáveis Albano Esteves de Abreu e Cláudio Rodrigues Tavares não se manifestaram no processo.

99. Em relação ao primeiro, reitera-se, nessa oportunidade, os termos da análise precedente.

100. Nesses termos, ainda que identificada a ocorrência de nulidade na citação do Sr. Albano Esteves de Abreu, declarado absolutamente incapaz de praticar os atos da vida civil em sede de tutela antecipada deferida em ação de interdição/curatela, posteriormente confirmada mediante sentença proferida pelo Poder Judiciário, a falha foi suprida pelo comparecimento de sua representante legal aos autos, a teor do art. 179, inc. III, do Regimento Interno/TCU (vide parag. 24 a 32 da instrução à peça 68).

101. Por sua vez, de acordo com a análise levada a termo naquela assentada, o responsável Cláudio Rodrigues Tavares, embora regularmente comunicado por meio de expediente enviado ao respectivo endereço, extraído da base de dados da Receita Federal, não se manifestou nos autos (vide parag. 20 a 23 da instrução referida).

102. Dessa feita, uma vez aferida a validade do ato de comunicação, na medida em que realizado em endereço obtido em fonte de dados oficial, constante da base da Receita Federal, cuja responsabilidade pela atualização compete ao próprio responsável, consoante iterativa jurisprudência desta Corte de Contas, a exemplos dos Acórdãos 111/2023 – Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler) e 6.290/2024 – 2ª Câmara (Rel. Min. Sub. Marcos Bemquerer Costa), pugnou-se pela decretação de revelia da parte.

103. Contudo, a despeito da regularidade formal do ato de comunicação processual do Sr. Cláudio Rodrigues Tavares, verifica-se a necessidade de convalidação do ato em função dos fundamentos adiante apresentados.

104. Segundo identificado na fiscalização efetivada nos autos de denúncia, o responsável exerceu a função de superintendente do IEL/DF entre 4/7/2015 e 2/4/2018.

105. Referida pessoa jurídica, ante o que restou apurado, atuou na condição de contratada para a prestação de serviços de gestão documental ao Sesi/DF, conforme contratos firmados em maio/2013 e dezembro/2017.

106. Desse modo, tratando-se de vínculo de natureza contratual, a responsabilidade pelo ressarcimento, em regra, é da própria pessoa jurídica contratada, e não de seus administradores, consoante entendimento jurisprudencial assente nesta Corte de Contas, a exemplo do decidido, entre outros, nos Acórdãos

4.654/2025 (Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues) e 8.987/2020 (Rel. Min. Bruno Dantas), ambos da 1ª Câmara.

107. Com efeito, é pacífico o entendimento de que o vínculo meramente contratual entre a entidade privada e o Poder Público não permite a responsabilização solidária da empresa contratada e de seus administradores por prejuízos causados ao erário, exceção feita às hipóteses legais de desconsideração da personalidade jurídica previstas no art. 50 do Código Civil vigente, aprovado pela Lei 10.406/2002.

108. Adicionalmente, a jurisprudência deste Tribunal admite a possibilidade de responsabilização direta dos administradores de pessoa jurídica contratada, sem prévia necessidade de desconsideração da personalidade jurídica, que tenham participado ativamente de irregularidade da qual resultou prejuízo ao erário, sob o fundamento de que os arts. 70, parágrafo único, e 71, inc. II, da CF/1988, não fazem distinção entre agentes públicos ou particulares para fins de recomposição do dano.

109. Nesse sentido, entre outros, os Acórdãos 2.273/2019 e 2.193/2017, ambos proferidos pelo Plenário, sob relatoria do Min. Benjamin Zymler.

110. No caso concreto, observa-se não ter sido suscitado o incidente de desconsideração da personalidade jurídica do IEL/DF, sendo a citação de seu superintendente autorizada diretamente pelo Relator, conforme despacho à peça 14.

111. Tampouco há nos autos indicativos de participação ativa do Sr. Cláudio Rodrigues Tavares no cometimento da irregularidade da qual resultou prejuízo ao erário.

112. Nessas condições, não havendo, no processo, elementos que permitam concluir pela participação ativa do administrador no cometimento da irregularidade que culminou no dano ao erário, consigna-se que a citação efetivada nos autos não poderia ter alcançado o responsável sem que, previamente, fosse desconsiderada a personalidade jurídica do IEL/DF.

113. E, sobre esse último aspecto, verifica-se estarem presentes os requisitos materiais tipificados no art. 50 do Código Civil – abuso da personalidade jurídica caracterizado por desvio de finalidade ou confusão patrimonial – que autorizariam a adoção de tal medida.

114. De fato, rememora-se que, mesmo após a realização de ação de fiscalização nos entes paraestatais que compõem o 'sistema indústria' no Distrito Federal, não foi possível obter elementos mínimos que demonstrassem a execução dos instrumentos contratuais firmados com o IEL/DF.

115. Em outras palavras, os elementos colhidos na fiscalização apontaram, fortemente, que os contratos não foram executados, mas que foram firmados de forma fraudulenta, com o intuito exclusivo de gerar pagamentos indevidos à pessoa jurídica contratada.

116. Ora, a se confirmar esse juízo preliminar, caracterizado o abuso da personalidade jurídica do IEL/DF mediante desvio de finalidade, cujas finalidades institucionais básicas, estipuladas no art. 2° de seu estatuto (peça 82), não se coadunam com práticas ilícitas dessa natureza.

117. Isto posto, presentes os pressupostos legais que autorizariam a desconsideração da personalidade jurídica do IEL/DF, cabe avaliar a possibilidade de convalidação da citação do responsável, ante o disposto no art. 172, caput, do Regimento Interno/TCU:

'Art. 172. Não se tratando de nulidade absoluta, considerar-se-á válido o ato que, praticado de outra forma, tiver atingido o seu fim.'

118. Nesse diapasão, pacífico o entendimento de que se não houver prejuízo à defesa do responsável alcançado pela decisão, o fato de a citação ter ocorrido antes da desconsideração da personalidade jurídica não impede a aplicação do instituto a fim de alcançar o patrimônio de administrador da pessoa jurídica que contribuiu para o dano ao erário, tendo em vista a possibilidade de convalidação, pelo colegiado, da citação, com fundamento no art. 172 do Regimento Interno/TCU.

119. Nessa linha, entre outros, os Acórdãos 1.060/2021 (Rel. Min. Sub. Augusto Sherman Cavalcanti), 2.848/2018 (Rel. Min. Augusto Nardes) e 385/2018 (Rel. Min. Bruno Dantas), todos do Plenário.

120. No caso em espeque, em sintonia com tais deliberações, entende-se que o fato de a citação ter ocorrido antes de qualquer deliberação quanto à aplicação do instituto da desconsideração da personalidade jurídica ao IEL/DF não trouxe prejuízos à defesa do Sr. Cláudio Rodrigues Tavares, o qual, citado em endereço válido, optou pela revelia.

121. Dessa forma, por não se tratar de nulidade absoluta e ter o ato atingido a sua finalidade sem causar prejuízos à parte ou a terceiros, basta ao colegiado, por ocasião do julgamento de mérito desta tomada de contas especial, desconsiderar a personalidade jurídica do IEL/DF e, com fundamento no art. 172 do Regimento Interno/TCU, convalidar a citação do responsável.

122. Por fim, tendo em conta que as considerações precedentes se aplicam à situação do

responsável Marlon Nascimento, que exerceu a função de superintendente do IEL/DF em gestão anterior (1/6/2011 a 31/6/2015), entende-se pela necessidade de que sua citação também seja objeto de convalidação.

Avaliação dos requisitos de procedibilidade previstos na Instrução Normativa TCU 98/2024 (valor de constituição da TCE e viabilidade do exercício do contraditório e ampla defesa)

VIII. Abrangência do art. 6° da IN-TCU 98/2024

123. Os procedimentos de instauração, organização e encaminhamento dos processos de tomada de contas especial ao Tribunal de Contas da União encontram-se regulamentados na IN-TCU 98/2024, cujo art. 6°, em seus inc. I e II, estabelece hipóteses de dispensa de instauração do processo, nos termos adiante reproduzidos:

‘Art. 6 º Salvo determinação em contrário do Tribunal de Contas da União, fica dispensada a instauração da tomada de contas especial, nas seguintes hipóteses:

I – o valor do débito for inferior a R$ 120.000,00, considerando o modo de referenciação disposto no § 3º deste artigo;

II – houver transcorrido prazo superior a dez anos entre a data provável de ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa competente;’

124. A rigor, o referido dispositivo, assim como o próprio ato normativo em questão, é precipuamente voltado aos processos de tomada de contas especial encaminhados ao Tribunal pelos órgãos repassadores de recursos e de controle interno, aplicando-se apenas subsidiariamente às tomadas de contas especiais instauradas diretamente por esta Corte de Contas, seja pelo procedimento previsto no art. 47 da Lei 8.443/1992 ou por determinação de constituição de processos apartados.

125. Nessas condições, considerando que a presente tomada de contas especial decorre de determinação do próprio Tribunal, as disposições do art. 6° da IN-TCU 98/2024 (‘salvo determinação em contrário do Tribunal de Contas da União’), em princípio, a ela não se aplicam.

126. De qualquer forma, registram-se, para fins de observância do aludido dispositivo normativo, as considerações a seguir.

IX. Valor de constituição da tomada de contas especial

127. O dano quantificado nos autos, sem qualquer atualização, supera a cifra de R$ 9 milhões, ultrapassando, com folga, o valor que autorizaria o pronto arquivamento do feito por racionalidade administrativa.

X. Viabilidade do exercício do contraditório e da ampla defesa

128. O art. 6°, inc. II, da IN-TCU 98/2024, prevê a possibilidade de dispensa de instauração da tomada de contas especial quando houver transcorrido prazo superior a dez anos entre a data provável de ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa competente.

129. No caso, o primeiro contrato de que cuidam os autos foi firmado em maio/2013 e os dispêndios efetivados ocorreram até dezembro/2016, quando se consumou o prejuízo, portanto.

130. O segundo contrato, a seu turno, foi celebrado em dezembro/2017 e as despesas efetuadas à sua conta ocorreram ao longo do exercício seguinte, cessando em dezembro/2018.

131. Por sua vez, os responsáveis foram citados ao longo do exercício de 2025, conforme indicado (vide tab. 7).

132. Verifica-se, pois, em relação ao último contrato referido, não ter decorrido o decênio entre a data de ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis.

133. De outra parte, quanto ao primeiro contrato, reconhece-se o decurso do decênio entre os pagamentos ocorridos nos exercícios de 2013 e 2014 e a citação das partes.

134. Não obstante, considerando que o disposto no art. 6°, inc. II, da IN-TCU 98/2024, acarreta presunção relativa de prejuízo à defesa, cuja inviabilidade deve ser demonstrada pelas próprias partes, e que parte dos responsáveis ouvidos nos autos suscitou a ocorrência de prejuízo ao direito de defesa, remete-se à subseção XVII desta instrução, onde será analisado o pleito.

135. Em outro contexto, merece especial atenção a situação do Sr. Albano Esteves de Abreu, responsável declarado absolutamente incapaz pelo Poder Judiciário em ação de interdição proposta por seu cônjuge, Janaína Braga D’ Almeida, a quem foi deferida a curatela da parte.

136. Conforme apurado, o responsável se encontra acometido com doença degenerativa que afeta os lobos frontal e temporal do cérebro, conhecida por ‘Demência de Pick’, com piora rápida e progressiva, sendo essa condição documentalmente comprovada na ação movida perante o Poder Judiciário, conforme se observa na sentença de interdição à peça 67 dos autos, de onde se extrai a seguinte passagem:

‘Conforme laudo pericial acostado aos autos restou demonstrado que o interditando [sic] ‘demência Fronto temporal, variante comportamental (Demência de Pick), com piora rápida e progressiva – CID 10 F00.2’ (ID 221661980).

A toda evidência, atendo-me às provas carreadas aos autos, vislumbro existir farta prova documental demonstrando que [sic] a interditando é portadora de enfermidade que a incapacita totalmente, faltando-lhe o necessário discernimento para os atos da vida civil.

Assim, resta demonstrado que o interditando necessita do amparo permanente de terceiros, uma vez que lhe falta capacidade para dirigir, por si só, a sua pessoa e os seus bens, pois não pode exprimir a sua vontade.

No presente caso, restou apurado de que o requerido possui limitações para o desempenho de atividades sociais e econômicas, de tal sorte que a interdição integral mostra-se mais adequada para resguardo de sua própria integridade física e financeira.’

137. Por sua vez, em resposta à citação promovida nesta e nas demais tomadas de contas especiais em que o Sr. Albano consta como parte (vide tab. 1), suscita a curadora, Sra. Janaína Braga D’ Almeida, a ocorrência de adversidades, decorrentes do próprio estado de saúde do responsável, para que possa esclarecer os fatos a ele imputados.

138. Nesse sentido, nos termos da manifestação da curadora à peça 65, p. 2:

‘Venho encarecidamente pedir [sic] ajudar, pois não sei o que fazer em relação ao referido processo, já que o Albano foi diagnosticado em 2023 com demência frontemporal e não tem condições de responder ou resolver qualquer situação.

Em abril de 2018 saiu do Sesi e desde então não mantém contato com mais ninguém, principalmente depois que foi diagnosticado e perdeu seu convívio social.

Ao questioná-lo sobre o processo ele fica olhando para mim e não consegue explicar e eu não tenho informações sobre o ocorrido ou qualquer outra coisa que era feita pelo meu marido em seu ambiente de trabalho. ‘

139. Em acréscimo (peça 65, p. 1):

‘Mais uma vez venho por meio deste documento pedir ajuda pois não sei o que fazer e nem como resolver a situação.

Me encontro sozinha, resolvendo tudo que foi e está sendo necessário fazer devido a doença do meu esposo, inclusive pagando dívidas feitas por ele sem sequer saber da existência delas e sustentando a família, já que temos um filho de 12 anos e Albano está desempregado e ainda aguardando resposta da aposentadoria por invalidez do INSS.

Sou uma pessoa honesta, trabalhadora, sem nada que desabone a minha conduta pessoal e profissional e desconheço qualquer erro que meu marido possa ter cometido durante sua vida profissional.

Me coloco à disposição para maiores esclarecimentos e caso queiram entrevistar o meu marido estou à disposição para levá-lo.’

140. À toda evidência, considera-se que a curadora não dispõe de meios para reconstituir e esclarecer os fatos. Tampouco pode se valer do auxílio do responsável para obter os documentos necessários à apresentação de defesa nesta tomada de contas especial.

141. Desse modo, a conjugação de todos os fatores aqui discorridos converge para a necessidade de que o Tribunal reconheça o efetivo prejuízo ao exercício do contraditório e da ampla defesa de Albano Esteves de Abreu, devendo suas contas, portanto, serem julgadas iliquidáveis, nos termos do que estabelece o art. 20 da Lei 8.443/1992:

‘Art. 20. As contas serão consideradas iliquidáveis quando caso fortuito ou de força maior, comprovadamente alheio à vontade do responsável, tornar materialmente impossível o julgamento de mérito a que se refere o art. 16 desta Lei.’

142. Nessa linha de raciocínio, as seguintes ponderações, extraídas do voto condutor do Acórdão 5.268/2009 – 2ª Câmara (Rel. Min. Sub. Augusto Sherman Cavalcanti), onde se avaliava a possibilidade de instauração de contraditório em relação a gestor declarado incapaz:

‘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 [...].’

143. Esclarece-se, por oportuno, não se estar propondo que o Tribunal deixe de responsabilizar o agente em função do reconhecimento de sua incapacidade civil, mesmo porque essa condição somente sobreveio após a ocorrência dos atos que deram causa ao dano apurado nos autos.

144. Com efeito, segundo entendimento consolidado na jurisprudência desta Corte de Contas, cf., entre outros, os Acórdãos 1.822/2020 – Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler) e 10.567/2017 – 1ª Câmara (Rel. Min. Vital do Rêgo), para que o responsável seja considerado inimputável perante o TCU, deve ser comprovado que, à época dos fatos tidos por irregulares, era incapaz de responder pelos seus atos.

145. Não é esse, contudo, o caso, pois a questão posta nos autos não versa sobre o afastamento da responsabilidade do agente em função do reconhecimento de excludente de culpabilidade (inimputabilidade), mas de reconhecer que, em função do precário estado de saúde mental que se encontra acometida a parte, devidamente reconhecido e declarado pelo Poder Judiciário, não lhe é possível, seja diretamente ou por intermédio de sua representante legal, produzir defesa no processo, do que decorre o comprometimento do exercício dos postulados constitucionais do contraditório e da ampla defesa no desenvolvimento da relação jurídico-processual.

146. Registre-se, por fim, que, promovida a audiência do responsável no processo de denúncia originário, nos termos subitem 9.9 do Acórdão 1.830/2024 – Plenário (Rel. Min. Vital do Rêgo), foi, sob os mesmos fundamentos, proposta a exclusão de responsabilidade do agente, conforme instrução às peças 305 a 307 do TC 023.520/2018-3, encontrando-se os autos pendentes de apreciação pelo Tribunal.

EXAME TÉCNICO

Relação institucional entre Sesi, Senai e IEL: contextualização e evolução

147. Preliminarmente ao exame do caso concreto, reputa-se pertinente contextualizar a relação institucional existente entre o Sesi, o Senai e o IEL, tendo por enfoque os parâmetros que devem ser observados nas transferências realizadas pelos primeiros ao instituto.

148. O Instituto Euvaldo Lodi se trata de pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, constituída em 1969 sob a forma de associação por seus associados instituidores e mantenedores, o Sesi, o Senai e a Confederação Nacional da Indústria (CNI).

149. Tem como principal missão aumentar a competitividade da indústria brasileira, por meio do desenvolvimento de competências em gestão e de promoção da inovação.

150. A seu turno, conforme entendimento jurisprudencial consolidado pelo Tribunal a partir da edição do Acórdão 614/2005 – Plenário (Rel. Min. Sub. Augusto Sherman Cavalcanti), a transferência de recursos do Sesi e do Senai ao IEL deve ser realizada por meio de convênios, os quais, por natureza, devem dispor sobre o objeto da avença, plano de trabalho, movimentação de recursos em conta específica, obrigatoriedade de apresentação de relatórios de execução físico-financeira e prestação de contas, entre outros requisitos aplicáveis a esse tipo de instrumento.

151. Visando dar cumprimento às orientações expedidas pelo Tribunal nesse e em outros julgados, referidos entes paraestatais, por intermédio de seus respectivos conselhos nacionais, expediram as Resoluções Sesi/CN 2/2009 e Senai/CN 375/2009, disciplinando a questão.

152. Tais atos normativos autorizam os departamentos do Sesi e do Senai, na condição de associados instituidores e mantenedores, a repassar até 1,5% de suas dotações orçamentárias para a consecução dos objetivos dos respectivos núcleos do IEL.

153. Os normativos preveem também a existência de plano de ação, o qual deve refletir programas, processos e projetos de interesse complementar, direto ou indireto, às finalidades dos associados, sendo vedado o repasse fora dessas condições, bem como de prestação de contas do plano e de seu respectivo orçamento.

154. De acordo com a regulamentação, a realização de objeto de interesse recíproco do Sesi/Senai e do IEL deve ocorrer mediante a celebração de convênio com finalidade específica, plano de trabalho, valor da cooperação econômica de cada partícipe, prazo de vigência e a forma de prestação de contas pelo executor.

155. Por outro lado, os normativos estabelecem que, no caso de realização, pelo IEL, de atividade de interesse exclusivo do Sesi e do Senai, deve ser celebrado contrato de prestação de serviço, observadas as disposições dos regulamentos de licitações e contratos dos respectivos entes paraestatais.

156. Observa-se que o Tribunal, ao avaliar o disciplinamento instituído no âmbito do sistema indústria nacional, reconheceu o avanço trazido pelos atos normativos. Nesse sentido, nos termos do voto condutor do Acórdão 338/2013 – Plenário (Rel. Min. Sub. André Luís de Carvalho):

‘21. Importante reconhecer o avanço no disciplinamento dos repasses ao IEL trazido pelas resoluções em comento, uma vez que os anexos dessas normas estabelecem a necessidade de discussão, em âmbito técnico, da proposta de plano de ação para cada exercício, acordando os programas, projetos e processos que devem ser realizados, com descrição do objetivo de cada um deles, respectivas metas e orçamento, destacando-se que essa etapa de planejamento, com a definição de objetivos e metas, favorece o acompanhamento e a avaliação da

prestação de contas anual.'

157. Dessa feita, por meio dessa deliberação, determinou-se que a normatização instituída nos departamentos nacionais fosse estendida aos departamentos regionais dos entes paraestatais, sendo vedada a utilização de recursos para pagamento de despesas que não guardassem correlação com a missão dos órgãos mantenedores:

'9.4. determinar aos departamentos regionais do Sesi e do Senai que observem as disposições contidas nas resoluções que disciplinam os repasses ao IEL (Resolução Sesi/CN nº 2 e Resolução Senai/CN nº 375, ambas de 31 de março de 2009), em especial, quanto à elaboração do plano de ação, com a discriminação dos objetivos, metas e fontes de recursos, bem como da correspondente prestação de contas relativa à aplicação dos valores repassados, de modo a garantir que os repasses ocorram exclusivamente para atender a objetivos de interesse complementar aos da entidade do Sistema S, sendo vedado o uso desses recursos para o pagamento de despesas que não guardem correlação com a missão institucional do repassador;'

158. Entretanto, segundo apurado na fiscalização levada a termo no processo de denúncia originário, o sistema indústria no Distrito Federal teria oposto resistência à implementação da sistemática de repasses definida em âmbito nacional.

159. Nesse sentido, conforme narrado pela equipe de fiscalização (TC 023.520/2018-3, peça 200, p. 11):

'29. [...]. Ocorre que o Sistema Fibra, mesmo após a decisão do TCU e a orientação dos Conselhos Nacionais de Sesi e Senai jamais observou os preceitos básicos contidos nos regulamentos que disciplinavam as transferências de recursos do Sesi/DF e do Senai/DF ao IEL/DF.

30. Até o exercício de 2017, as transferências não tinham qualquer limite, ignorando completamente o limite de 1,5% dos orçamentos do Sesi/DF e do Senai/DF, conforme determinam as Resoluções 02/2009 do Sesi e 375/2009 do Senai. Além disso, havia um controle extremamente frágil ou até inexistente da aplicação dos recursos transferidos ao IEL/DF.

31. O IEL/DF, até o ano de 2017, recebia os recursos das entidades do Sistema Indústria em função de contratos firmados com essas entidades e os sub-rogava ou não executava os objetos contratados, conforme será demonstrado no decorrer deste relatório. Assim, o IEL/DF era basicamente utilizado como forma do Sesi/DF e Senai/DF burlarem o processo licitatório como mero intermediário na execução de serviços quando esses eram de fato prestados por terceiros.

32. A partir de 2018, as entidades do Sistema Indústria do Distrito Federal buscaram se adaptar aos preceitos das Resoluções 02/2009 do Sesi e 375/2009 do Senai. Contudo, conforme será demonstrado, o Sesi/DF e o Senai/DF seguiram cometendo irregularidades e transferindo recursos ao IEL/DF com claro desvio de finalidade na aplicação desses recursos.' (destaques no original)

Caso concreto: contextualização e parâmetros de análise das peças de defesa

160. Conforme previamente relatado, o dano apurado nos autos decorre da ausência de comprovação de que serviços de gestão documental contratados pelo Sesi/DF com o IEL/DF, por intermédio de contratos firmados em 27/5/2013 (Processo Sesi/DF 5.863/2013) e 12/12/2017 (Processo Sesi/DF 15.035/2017), tenham sido efetivamente prestados.

161. Com efeito, mesmo após a realização de ação de fiscalização na unidade jurisdicionada, não foi possível obter elementos mínimos que demonstrassem a execução dos instrumentos contratuais, de acordo com os fundamentos apostos no relatório de inspeção lavrado no processo de denúncia originário (peça 200 dos autos de denúncia, achado II.2, p. 45 a 52).

162. Em outras palavras, os elementos colhidos na fiscalização sugerem, fortemente, que a execução dos contratos foi simulada, tendo por intuito exclusivo gerar pagamentos indevidos à pessoa jurídica contratada.

163. Nessas condições, as citações efetivadas nos autos se deram nos termos adiante reproduzidos, conforme instrução à peça 10:

a.1) Irregularidade: Ausência de comprovação de execução dos serviços de gestão documental contratados pelo Sesi/DF junto ao IEL/DF, por meio de contrato firmado em 12/12/2017, no âmbito do Processo Sesi/DF 15.035/2017, evidenciado no Relatório de Inspeção TCU/Fiscalis 6/2022.

a.2) Condutas:

a.2.1) condutas de Albano Esteves de Abreu:

- não demonstrar a boa e regular aplicação de recursos do SESI-DF, oriundos de contribuições parafiscais, em face da não comprovação documental e atendimento das normas que justificassem os pagamentos realizados.

a.2.2) condutas de Jamal Jorge Bittar:

- não demonstrar a boa e regular aplicação de recursos do SESI-DF, oriundos de contribuições parafiscais, em face da não comprovação documental e atendimento das normas que justificassem os pagamentos realizados.
- na condição de Diretor Regional do IEL/DF, receber pagamentos sem comprovar a efetiva execução dos serviços contratados pelo SESI/DF.

a.2.3) condutas de Cláudio Rodrigues Tavares e de Instituto Euvaldo Lodi no Distrito Federal - IEL/DF:
- receber pagamentos sem comprovar a efetiva execução dos serviços contratados pelo SESI/DF.

[...]

c.2.1) condutas de Maria Gricélia Pinheiro de Melo:
- não demonstrar a boa e regular aplicação de recursos do SESI-DF, oriundos de contribuições parafiscais, em face da não comprovação documental e atendimento das normas que justificassem os pagamentos realizados.

[...]

d.1) Irregularidade: Ausência de comprovação de execução dos serviços de gestão documental contratados pelo Sesi/DF junto ao IEL/DF, por meio do contrato firmado em 27/5/2013, no âmbito do Processo Sesi/DF 5.863/2013, evidenciado no Relatório de Inspeção TCU/Fiscalis 6/2022;
d.2) Condutas:
d.2.1) condutas de Antônio Rocha da Silva:
- não demonstrar a boa e regular aplicação de recursos do SESI-DF, oriundos de contribuições parafiscais, em face da não comprovação documental e atendimento das normas que justificassem os pagamentos realizados;
- na condição de Diretor Regional do Sesi/DF, autorizar pagamento sem comprovar o efetivo recebimento dos serviços prestados pelo IEL/DF, ante a inexistência de registros que comprovem a efetiva prestação dos serviços;
- na condição de Diretor Regional do IEL/DF, receber pagamentos sem comprovar a efetiva execução dos serviços contratados pelo SESI/DF.

d.2.2) conduta de Albano Esteves de Abreu:
- não demonstrar a boa e regular aplicação de recursos do SESI-DF, oriundos de contribuições parafiscais, em face da não comprovação documental e atendimento das normas que justificassem os pagamentos realizados.
- na condição de Diretor Regional do Sesi/DF, autorizar pagamento sem comprovar o efetivo recebimento dos serviços prestados pelo IEL/DF, ante a inexistência de registros que comprovem a efetiva prestação dos serviços;

d.2.3) conduta de Marlon Nascimento:
- receber pagamentos sem comprovar a efetiva execução dos serviços contratados pelo SESI/DF.

[...]

e.2.1) condutas de Jamal Jorge Bittar:
- não demonstrar a boa e regular aplicação de recursos do SESI-DF, oriundos de contribuições parafiscais, em face da não comprovação documental e atendimento das normas que justificassem os pagamentos realizados;
- na condição de Diretor Regional do Sesi/DF, autorizar pagamento sem comprovar o efetivo recebimento dos serviços prestados pelo IEL/DF, ante a inexistência de registros que comprovem a efetiva prestação dos serviços;
- na condição de Diretor Regional do IEL/DF, receber pagamentos sem comprovar a efetiva execução dos serviços contratados pelo SESI/DF.

[...]

f.2.3) conduta de Cláudio Rodrigues Tavares:
- receber pagamentos sem comprovar a efetiva execução dos serviços contratados pelo SESI/DF. (destaques no original)

164. De outra parte, consoante instrução à peça 68, a citação do IEL/DF se fundamentou na circunstância de ter a pessoa jurídica concorrido diretamente para o cometimento do dano, na medida em que remunerada por serviços cuja execução não foi comprovada.

165. Por sua vez, as audiências promovidas nos autos abrangeram os seguintes elementos (instrução à peça 10):

g.1) Irregularidade: Irregularidades no firmamento e na execução dos contratos datados de 4/12/2017, (Proc. Sesi/DF 14.919/2017), de 5/12/2017 (Proc. Sesi/DF 14.950/2017), e de 12/12/2017 (Proc. Sesi/DF 15.079/2017), evidenciadas no Relatório de Inspeção TCU/Fiscalis 6/2022 (peça 4).
g.2) Condutas:
g.2.1) condutas de Albano Esteves de Abreu e de Maria Gricélia Pinheiro de Melo:

- não observar o art. 11 do Regulamento de Licitações e Contratos do Sesi/DF, tendo em vista que a contratação direta não restou justificada;
- não fiscalizar a execução dos contratos, possibilitando o pagamento de serviços não executados;
- autorizar que o Sesi/DF pagasse o IEL/DF por despesas não comprovadas.

g.2.2) condutas de Jamal Jorge Bittar e de Antônio Rocha da Silva:

- na condição de Diretor Regional do Sesi/DF, autorizar que o Sesi/DF pagasse o IEL/DF por despesas não comprovadas; bem assim, não observar o art. 11 do Regulamento de Licitações e Contratos do Sesi/DF, tendo em vista que a contratação direta não restou justificada.
- na condição de Diretor Regional do IEL/DF, autorizar e determinar os pagamentos das despesas do instituto. (destaques no original)

166. Como se pode observar, algumas condutas descritas nos atos que fundamentaram as audiências das partes, notadamente aquelas relacionadas à ausência de fiscalização dos contratos [o que teria dado ensejo ao pagamento de serviços não executados] e à autorização de pagamentos por despesas não comprovadas, se sobrepõem às condutas que deram ensejo às citações dos mesmos responsáveis.

167. Desse modo, a rigor, cabe delimitar a análise das audiências dos gestores do Sesi/DF aos atos relacionados à contratação direta do IEL/DF sem que estivessem preenchidos os pressupostos exigidos no art. 11 do Regulamento de Licitações e Contratos do Sesi.

168. Por fim, ainda que se tenha verificado falha material na instrução à peça 10 dos autos, ao fazer referência a contratos não abrangidos na presente tomada de contas especial (conf. parag. ‘g1’ supratranscrito), não se constatou prejuízo à defesa das partes, as quais apresentaram manifestação relacionada aos contratos objeto de análise no processo (vide parag. 104 a 107 da peça de defesa de Jamal Jorge Bittar, à peça 57).

169. Superadas tais considerações, passa-se a se tratar das peças de defesa constantes dos autos.

Síntese das alegações de defesa e razões de justificativa

XI. Síntese das alegações de defesa e razões de justificativa de Antônio Rocha da Silva (ex-diretor do Sesi/DF)

170. A peça de defesa apresentada por Antônio Rocha da Silva, ex-diretor do Sesi/DF, a qual abrange suas alegações de defesa e razões de justificativa, suscita, em preliminar, a ocorrência de prescrição (peça 45, p. 6 e 7).

171. Nessa seara, destaca, de início, que seu mandato à frente do ente paraestatal foi concluído em 30/9/2014 e que, apesar das diligências ocorridas em 2020 e da circunstância de o relatório ter sido concluído em 2022, a sua citação/cientificação válida só ocorreu em 27/2/2025.

172. Nesse ponto, a defesa argumenta que atos investigativos internos não são suficientes para interromper o prazo prescricional se o investigado não tiver ciência das condutas específicas imputadas. Cita jurisprudência e doutrina sobre a unicidade da interrupção da prescrição, defendendo que o prazo só poderia ter sido interrompido uma única vez, o que, no caso, ocorreu mais de dez anos após o fim de sua gestão.

173. No mérito, a defesa busca desvincular o responsável das irregularidades apontadas no feito, baseando-se na sua total ausência de conhecimento sobre o contrato e na eventual falta de provas de pagamentos durante sua gestão, com amparo na argumentação a seguir detalhada (peça 45, p. 2 a 6).

174. Alega que o contrato datado de 27/5/2013 (Processo Sesi/DF 5.863/2013) foi celebrado sem o seu conhecimento, enfatizando que o documento foi assinado, exclusivamente, pelos superintendentes das partes contratantes, no caso, pelos Srs. Albano Esteves de Abreu (Sesi/DF) e Marlon Nascimento (IEL/DF), de modo que somente teria tomado ciência de sua existência a partir da citação efetivada no processo.

175. Enfatiza que, à época, o responsável acumulava cargos de alta relevância no âmbito do sistema indústria do Distrito Federal, sendo presidente da Fibra e, por consequência, gestor geral desse sistema, presidindo conselhos e diretorias do Sesi, Senai e IEL. Salienta que, devido à complexidade do sistema, seu presidente assina, anualmente, entre 45 e 50 mil documentos, o que torna humanamente impossível o controle de filigranas administrativas que deveriam estar sob responsabilidade dos superintendentes.

176. Nesse sentido, considera ter havido ‘desvio de finalidade ou excesso de poderes’ por parte dos gestores setoriais, que agiram à revelia da presidência.

177. Prosseguindo, sugere a defesa a possibilidade que o contrato possa ter sido elaborado posteriormente ao término do mandato do peticionante, encerrado em 30/9/2014, e datado retroativamente, de modo que o documento deveria ser objeto de perícia.

178. Fundamenta esse cenário na denominada ‘regra da experiência’, dado que não foram encontrados comprovantes de pagamento ou execução de serviços relativos ao período de sua gestão, sugerindo

que o documento possa ter sido inserido no sistema a fim de simular uma situação de regularidade inexistente em datas anteriores.

179. Ressalta não haver, nos autos, qualquer documento que comprove os pagamentos realizados entre a data de assinatura do contrato e o término de seu mandato, pois o próprio relatório de inspeção admite não terem sido localizadas notas fiscais ou datas de pagamento, tendo a equipe técnica utilizado um 'cronograma de pagamentos' hipotético, constante da proposta comercial, para quantificar o suposto débito.

180. Desse modo, contesta a defesa a legalidade de ser responsabilizado com base em suposições e cronogramas teóricos de um contrato que sequer foi assinado pelo responsável.

181. Reforça, citando as conclusões da fiscalização, que não identificou documentos que demonstrem a execução do contrato, inclusive dos pagamentos efetuados à sua conta, não se poder, nessa situação, imputar dano ou má-fé ao peticionante.

182. Invocando a denominada 'Teoria do Domínio do Fato', a defesa sustenta que, para que alguém possa responder pelas consequências de um fato, deve possuir o 'domínio final do fato', de forma que, no caso concreto, como a contratação foi levada a termo sem sua participação – fora de sua esfera de consciência e vontade – faltando o dolo em ambas as facetas, o nexo de causalidade entre as ações do peticionante e o suposto dano é inexistente.

183. Conclui sua argumentação aduzindo que a dúvida sobre sua participação nos fatos versados no processo deve levar ao arquivamento das imputações atribuídas ao responsável.

184. Em conclusão, requer a peça de defesa (peça 45, p. 8):

a) acolhida a arguição de prescrição, haja vista o lapso temporal de mais de 10 (dez) anos entre o término do mandato do ora peticionante, ANTÔNIO ROCHA DA SILVA, ocorrido em 30 de setembro de 2014 até a data de sua citação/cientificação dada em 27 de fevereiro de 2025, extinguindo-se a punibilidade ressarcitória e punitiva do ora Peticionante;

b) caso ultrapassada a alegação de prescrição, no avanço do mérito, requer sejam adotadas as seguintes medidas e diligências:

- Perícia no contrato datado de 27 de maio de 2013, para averiguar se a data nele aposta corresponde efetivamente à data em [sic] fora produzido e assinado;
- Quebra do sigilo bancário e fiscal do SESI.DF e do IEL.DF, no período entre 27.05.2013 a 30.09.2014, ou seja, da data que consta no contrato como tendo sido ele assinado e o término do mandato do ora peticionante, ANTÔNIO ROCHA DA SILVA, para se verificar que não foram realizados pagamentos nesse período, e sem pagamentos não há dano ao SESI.DF como aponta da TC 021.911/2024-0, ante ao Princípio do Pas de nullité sans grief (não há dano, sem prejuízo).

c) Ao final, no julgamento de mérito, seja determinado o arquivamento da presente TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TC n. 021.911/2024-0) em relação ao ora Peticionante, ANTÔNIO ROCHA DA SILVA, haja vista que exaustivamente provado nos documentos já existentes nos autos, em específico o contrato datado de 27.05.2013, que o ora Peticionante não o assinou, dele sequer tomou conhecimento de sua existência, pois foi assinado (seja na data que nele consta ou posteriormente) à sua revelia e, mais, não foi encontrado, porque inexistente, qualquer pagamento relativo a mencionado contrato no período enquanto teve vigência sua gestão, isto é, de 27.05.2013 a 30.09.14, extinguindo-se o processo e suas consequências punitivas e reparativas em relação ao Peticionante. (destaques no original)

XII. Síntese das alegações de defesa e razões de justificativa de Marlon Nascimento (ex-superintendente do IEL/DF) e Maria Gricélia Pinheiro de Melo (ex-superintendente do Sesi/DF)

185. A peça de defesa apresentada, de forma conjunta, por Marlon Nascimento e Maria Gricélia Pinheiro de Melo, em preliminar, ressalta a necessidade de que sejam respeitados, no desenvolvimento da relação processual, os princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, ressaltando a complexidade do caso, o longo tempo transcorrido desde a ocorrência dos fatos e o contexto administrativo e operacional das entidades envolvidas (peça 54, p. 3).

186. Ainda em sede de preliminar, sustentam as partes que a pretensão punitiva e ressarcitória do TCU se encontra prescrita, na medida em que, nos termos estabelecidos na Resolução TCU 344/2022 e no Tema 899 do STF, o prazo de cinco anos foi ultrapassado, já que os fatos remontam a 2013 e a presente tomada de contas especial somente foi efetivamente instaurada em 2024 (peça 54, p. 3 a 5).

187. Nesse ponto, arguem as partes que a 'permanência infinita do poder persecutório do Estado' é incompatível com os princípios da segurança jurídica e do devido processo legal, e que eventuais interrupções do prazo prescricional ocorridas no processo de denúncia 023.520/2018-3 não podem ser consideradas indefinidamente, sob pena de subversão da própria finalidade do instituto da prescrição, de forma que o disposto

no art. 2º, inc. II, da Lei 9.873/1999, não pode ser interpretado de modo a permitir ilimitadas interrupções do prazo prescricional.

188. Avançando para o mérito, asseveram que o Sesi/DF e o IEL/DF se tratam de entidades com personalidades jurídicas distintas, mas que atuam de forma integrada e complementar na promoção do desenvolvimento da indústria e da economia brasileira (peça 54, p. 5 e 6).

189. Nesse contexto, aduzem tratar-se de prática comum e legítima a colaboração entre entidades que integram o denominado sistema indústria, visando o compartilhamento de expertise e a otimização de recursos, com base no princípio da eficiência administrativa.

190. Na sequência, argumentam que os serviços de organização, digitalização e gestão documental foram efetivamente prestados (peça 54, p. 6 e 7).

191. Em primeiro lugar, esclarecerem que a prestação dos serviços de gestão documental é realizada de forma contínua e por sua própria natureza não se materializa necessariamente em produtos físicos facilmente verificáveis, mas em um conjunto de ações de organização, conservação e disponibilização de documentos.

192. Conforme alegado, a execução dos serviços teria sido documentada por: (i) relatórios periódicos de execução; (ii) atas de reuniões técnicas; (iii) registros fotográficos; (iv) sistema informatizado de gestão documental; e (v) notas fiscais emitidas com o detalhamento dos serviços prestados.

193. Além disso, suscitam que os pagamentos realizados pelo Sesi/DF ao IEL/DF foram precedidos da verificação da efetiva prestação dos serviços pelos gestores e fiscais dos contratos, conforme estabelecem a boa prática administrativa e as próprias cláusulas contratuais.

194. Acrescentam que a obrigação de fiscalização contratual foi efetivamente cumprida, com a designação formal de fiscais e o devido atesto das faturas, assim como que, ao longo da vigência dos contratos, não houve qualquer questionamento interno quanto à qualidade ou à efetiva execução dos serviços, o que reforça a normalidade e a regularidade da prestação.

195. Passando a tratar especificamente da situação da Sra. Maria Gricélia Pinheiro de Melo, sustenta a peça de defesa ser indevida sua responsabilização, pois sua gestão como superintendente do Sesi/DF (26/4/2018 a 1/12/2020) se deu quando já encerrado o contrato formalizado em 2013 e quando o segundo contrato, firmado em 2017, já se encontrava em execução, não tendo participado de sua celebração (peça 54, p. 7 a 10).

196. Observa que os pagamentos realizados foram devidamente documentados e atestados pelos fiscais dos contratos, sendo as notas fiscais regularmente processadas e arquivadas, em estrita observância às normas aplicáveis, ressaltando que, conforme o regulamento do Sesi e as atribuições formais dos cargos, a superintendente não possuía competência para autorizar pagamentos, função reservada exclusivamente ao diretor regional.

197. Nessas condições, alega que sua atuação, no exercício da função de superintendente, se limitava ao acompanhamento administrativo dos processos e a submetê-los à autoridade competente após a verificação da conformidade documental, conforme estabelecido nas normas internas da entidade.

198. Destaca, adicionalmente, que a própria unidade técnica, no processo de denúncia, havia se manifestado pela exclusão de responsabilidade da gestora e que sua inclusão no rol de responsáveis contradiz a análise técnica anteriormente realizada, sem que tenha havido qualquer fato novo que justifique tal mudança de entendimento.

199. Ressalta inexistir qualquer regramento ou jurisprudência desta Corte de Contas que exija de um novo gestor a revisão integral de todas as contratações efetuadas anteriormente e que eventual exigência desse teor seria, na prática, absolutamente inexequível, especialmente em uma entidade com o volume expressivo de contratações como o Sesi/DF.

200. Considera que impor tal ônus à defendente equivaleria a presumir que todo novo gestor deve iniciar sua gestão desconfiando da legalidade de todos os atos praticados por seus antecessores, o que contraria o princípio da presunção de legitimidade dos atos administrativos.

201. Entende que a responsabilização da gestora por supostas irregularidades na contratação significa, na prática, deslocar à terceira alheia ao processo de contratação a responsabilidade pela análise de atos e documentos que ensejaram a própria contratação - responsabilidade à qual ela não estava vinculada, não poderia ter evitado, e da qual, comprovadamente, não tinha ciência.

202. Informa que os processos e contratos em questão foram regularmente submetidos a auditorias externas durante todo o período de sua execução, e que estas jamais emitiram qualquer nota ou parecer indicando irregularidades nas contratações ou na execução dos serviços.

203. Nessa linha, conclui que as supostas irregularidades apontadas nos autos somente poderiam, hipoteticamente, ser identificadas se a defendente, ao assumir a gestão, tivesse determinado uma auditoria ampla e irrestrita em todos os processos preexistentes - medida que, além de não ser exigível por qualquer normativo, seria operacionalmente inviável e impactaria significativamente o funcionamento normal da entidade.

204. Adiante, a peça de defesa passa a tratar da situação do responsável Marlon Nascimento, superintendente do IEL/DF entre 2011 e 2015 (peça 54, p. 10 e 11).

205. A defesa alega que sua função não envolvia a fiscalização ou o atesto dos serviços, obrigações que competiam exclusivamente ao contratante (Sesi/DF) e que sua gestão à frente do IEL/DF coincide apenas com o início do período de execução do contrato firmado em 2013, não tendo o responsável tido nenhuma participação no segundo contrato, formalizado somente em 2017.

206. Segundo consta da peça de defesa em exame, durante sua gestão à frente do IEL/DF, todos os serviços contratados foram devidamente executados e os relatórios de atividades regularmente apresentados ao Sesi/DF, sendo os pagamentos recebidos após a devida certificação da execução dos serviços pelos fiscais designados pelo contratante.

207. De acordo com o alegado, no que concerne ao contrato firmado em 2013, sua atuação limitou-se às atribuições regulamentares de sua função, que não incluíam a fiscalização da execução contratual ou o atesto dos serviços, que eram de responsabilidade exclusiva dos fiscais designados pelo Sesi/DF, conforme evidenciam os documentos contratuais.

208. Em reforço, destaca a peça de defesa que o gestor não detinha competência para autorizar os pagamentos por parte do Sesi/DF, não podendo, portanto, ser responsabilizado pela suposta ausência de comprovação de execução dos serviços, uma vez que tal verificação era de responsabilidade exclusiva do contratante.

209. Conclui, nesses termos, não ser possível imputar ao defendente qualquer responsabilidade por supostas irregularidades na execução ou comprovação dos serviços, uma vez que tais atividades não se encontravam na sua esfera de competência.

210. Ato contínuo, passa a defesa a tentar demonstrar a legalidade, a economicidade e a eficiência das contratações (peça 54, p. 12 e 13).

211. Nos termos da peça de defesa:

a) as contratações ocorreram via dispensa de licitação fundamentada no Regulamento de Licitações do Sesi (art. 9°, inc. IX), por serem as entidades integrantes do mesmo sistema e o objeto ser compatível com as finalidades do IEL/DF, assim como foram precedidas de justificativa de preço, conforme exigido pelo art. 11 do regulamento (legalidade);

b) os preços eram compatíveis com os praticados no mercado e a contratação direta apresentava vantagem econômica sobre empresas privadas (economicidade); e

c) os serviços foram efetivamente prestados e os valores pagos eram compatíveis aos padrões de mercado (eficiência).

212. Avançando, a defesa busca evidenciar terem os gestores agido com boa-fé, transparência e baseados em pareceres técnicos e jurídicos, sem qualquer intuito de causar prejuízo ao erário (peça 54, p. 13 e 14).

213. Sobre esse aspecto, pontua que a conduta da defendente Maria Gricélia Pinheiro de Melo está isenta dos elementos constitutivos da culpa em qualquer uma de suas modalidades.

214. Nessa linha de raciocínio, argumenta: (i) não se vislumbra negligência, pois a defendente não deixou de tomar os cuidados ordinariamente exigíveis de um gestor ao assumir suas funções, tendo mantido os mecanismos regulares de fiscalização contratual; (ii) não se caracteriza imprudência, uma vez que a manutenção de um contrato em execução, regularmente fiscalizado e sem qualquer apontamento de irregularidade por parte dos órgãos de controle interno ou externo, configura conduta prudente e razoável; e (iii) inexiste imperícia, pois a defendente possuía a qualificação técnica necessária para o exercício do cargo e adotou as medidas administrativas cabíveis durante sua gestão.

215. Reputa ser fundamental ressaltar que a defendente, ao iniciar a função de superintendente do Sesi/DF, não identificou e nem poderia identificar, com as ferramentas e informações disponíveis à época, qualquer óbice ao regular andamento de contratos que já se encontravam em execução.

216. Salienta que não havia, na documentação disponível, qualquer elemento que pudesse suscitar dúvidas quanto à regularidade da execução contratual, especialmente considerando que os pagamentos eram precedidos de atesto pelos fiscais designados e pela verificação da conformidade documental, seguindo o fluxo

regular estabelecido nas normas internas da entidade.

217. Dessa forma, aduz não haver, nos autos, qualquer evidência de que os defendentes tenham agido com intuito de causar prejuízo ao erário ou obter vantagem indevida para si ou para terceiros, elementos essenciais para a caracterização do dolo.

218. Arremata a argumentação em espeque reafirmando que todas as decisões foram adotadas de forma transparente e com base em pareceres técnicos e jurídicos, o que demonstra o compromisso dos defendentes com a regularidade e a legalidade dos atos administrativos.

219. Prossegue a peça de defesa questionando a atribuição de responsabilidade solidária, afirmando que não houve demonstração de participação concorrente ou conluio dos defendentes para a ocorrência do dano (peça 54, p. 14 e 15).

220. Em conclusão, requer a peça de defesa (peça 54, p. 15 e 16):

a) Preliminarmente, o reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva do TCU em relação aos atos praticados antes de 12/07/2018, nos termos do art. 2º da Resolução-TCU 344/2022;

b) O reconhecimento da prescrição da pretensão ressarcitória do TCU, nos termos do Tema 899 da Repercussão Geral (RE 636.886), com a consequente extinção do processo em relação aos defendentes;

c) Subsidiariamente, caso não seja reconhecida a prescrição total, o reconhecimento da prescrição parcial, abrangendo todos os fatos ocorridos há mais de cinco anos da primeira causa interruptiva da prescrição devidamente documentada nos autos;

d) O reconhecimento da nulidade da citação por ausência de individualização precisa das condutas atribuídas a cada defendente, em violação ao princípio do devido processo legal;

e) No mérito, o afastamento da responsabilidade da defendente MARIA GRICÉLIA PINHEIRO DE MELO em relação ao contrato firmado em 27/5/2013, tendo em vista que assumiu a função de Superintendente do Sesi/DF apenas em 26/4/2018, quando o referido contrato já havia se encerrado;

f) O afastamento da responsabilidade do defendente MARLON NASCIMENTO em relação ao contrato firmado em 12/12/2017, considerando que deixou a função de Superintendente do IEL/DF em 31/6/2015, antes da celebração do referido contrato;

g) O afastamento da responsabilidade de ambos os defendentes em relação aos demais contratos, tendo em vista a comprovada execução dos serviços e a ausência de qualquer ato ilícito que possa lhes ser atribuído;

h) A juntada aos autos dos documentos comprobatórios da efetiva prestação dos serviços, incluindo relatórios periódicos de execução, registros fotográficos e notas fiscais devidamente atestadas pelos fiscais dos contratos;

i) A designação de perícia técnica para avaliar a efetiva execução dos serviços de gestão documental contratados, caso persistam dúvidas quanto à sua realização após a análise da documentação;

j) Subsidiariamente, caso se entenda pela permanência da responsabilidade dos defendentes, o julgamento pela regularidade com ressalvas das contas, com fundamento no art. 16, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, considerando a boa-fé dos defendentes e a ausência de dano ao erário;

k) A produção de todas as provas em direito admitidas para a completa elucidação dos fatos.

XIII. Síntese das alegações de defesa e razões de justificativa de Jamal Jorge Bittar (diretor do Sesi/DF)

221. A peça de defesa apresentada por Jamal Jorge Bittar, diretor do Sesi/DF, inicia-se com pleito preliminar de reconhecimento de prescrição em relação aos fatos apurados nos autos (peça 57, p. 4 a 9).

222. Sob essa linha argumentativa, a defesa sustenta, com base em jurisprudência do STF, encontrar-se prescrita a pretensão punitiva e de ressarcimento do TCU, tendo em conta o entendimento consolidado no âmbito da Suprema Corte a respeito da aplicação do princípio da unicidade da interrupção prescricional (art. 202, caput, do Código Civil) ao processo de controle externo.

223. Na hipótese, argui que a prescrição, cuja fluência teria se iniciado em 12/7/2018, com o ingresso da denúncia nesta Corte de Contas, se consumou em 12/7/2023, tendo em conta que a citação da parte somente teria ocorrido em 27/2/2025.

224. Adicionalmente, assevera que todas as demais causas interruptivas eventualmente consideradas, anteriores ou posteriores à sua citação, ainda que se coadunem com a literalidade do disposto no art. 5º, § 1º, da Resolução TCU 344/2022, vão de encontro ao entendimento do STF esposado, que rechaça, em absoluto, a possibilidade de incidência de múltiplos marcos interruptivos em um único processo.

225. Prossegue a peça de defesa relatando a descoberta de esquema de desvio de recursos no IEL/DF que, segundo afirmado, teria sido capitaneado pelo então superintendente do instituto, Cláudio Rodrigues Tavares, e envolvia subcontratações fraudulentas firmadas com as empresas Criativa, Insight e Solução (peça 57, p. 9 a 17).

226. Segundo enfatizado, o responsável, assim que tomou ciência das irregularidades, ajuizou ações de ressarcimento perante o Poder Judiciário e afastou os envolvidos, demonstrando proatividade e desconhecimento prévio do esquema.

227. Em resumo, nos termos da peça de defesa (peça 57, p. 15 e 16):

(i) Existia esquema fraudulento comandado, no âmbito do IEL/DF, pelo Superintendente da época, Sr. CLÁUDIO RODRIGUES TAVARES.

(ii) Houve fraude na subcontratação das empresas CRIATIVA, INSIGHT e SOLUÇÃO. Restou comprovado, nos processos judiciais mencionados, que as referidas sociedades não prestaram os serviços para os quais teriam sido supostamente contratadas.

(iii) Na verdade, os contratos celebrados constituíram forma de desviar indevidamente recursos do IEL/DF.

(iv) O PETICIONÁRIO não tinha conhecimento das subcontratações realizadas. Restou incontroverso, nesse sentido, que a atuação do Sr. CLÁUDIO RODRIGUES TAVARES, enquanto Superintendente do IEL/DF, foi suficiente para mascarar a celebração desses contratos. (destaques no original)

228. Ato contínuo, sustenta a defesa que a exigência de apresentação de documentos referentes a processo administrativo iniciado há mais de dez anos, aliada ao contexto fraudulento descoberto no âmbito do Sistema Fibra, inviabiliza a reunião de elementos considerados necessários para o esclarecimento dos fatos pertinentes ao caso (peça 57, p. 17 a 21).

229. Nesse ponto, deduz a peça de defesa que: (i) uma das contratações analisadas no presente processo, pertinente ao exercício de 2013 (Processo Sesi/DF 5.863/2013), exige a reunião de documentos físicos produzidos há mais de dez anos; (ii) a segunda contratação (Processo Sesi/DF 15.035/2017), embora mais recente, também ocorreu há bastante tempo, estando próxima de atingir o patamar referencial de dez anos; e (iii) o esquema fraudulento referenciado anteriormente era viabilizado também a partir da ocultação de documentos e informações.

230. Tais peculiaridades, segundo alegado, comprometem o direito de defesa da parte, chamada aos autos para esclarecer as circunstâncias que envolveram a contratação do IEL/DF para a realização de serviços de gestão documental nos anos de 2013 e 2017.

231. Argumenta ser evidente que o decurso de longo período entre a produção do documento e a sua análise compromete aspectos relacionados à sua guarda, ainda mais em se tratando de arquivos físicos. Na hipótese em estudo, enfatiza que os contratos objeto de análise foram celebrados há doze e oito anos, respectivamente, tornando-se irrazoável a responsabilização do gestor por eventuais falhas na conservação documental.

232. Ademais, reputa necessário considerar, ainda a esse respeito, que a continuidade da primeira relação contratual, encerrada em 2016, não pode servir de obstáculo à verificação objetiva do prejuízo ao direito de defesa. Isso porque, prossegue, apesar da vigência contratual prolongada, os documentos começaram a ser efetivamente produzidos no ano de 2013.

233. Acresce que, ante a descoberta do multicitado esquema de desvio de recursos no âmbito do Sistema Fibra, é impossível discernir se eventual falta de documentos nos presentes autos se deu em razão de ocultação deliberada ou pelo decurso de tempo.

234. Em outras palavras, segundo alegado, ainda que tenham sido juntados aos autos cópias referentes aos processos Sesi/DF 6.383/2013 e 15.035/2017, não há como garantir que os documentos colacionados correspondam à integralidade daqueles que foram produzidos à época, pois o decurso de longo período e, ainda, o contexto excepcional de fraude, podem ter levado à perda ou ao extravio involuntário de informações que poderiam ser consideradas relevantes.

235. À vista desses argumentos e da caracterização da boa-fé do gestor, consubstanciada nas providências adotadas desde a descoberta das irregularidades, salienta não ser devida sua responsabilização no caso concreto, ainda mais quando seu direito de defesa se encontra claramente comprometido em razão da escassez de documentos, conforme alegado.

236. Portanto, conclui que o contexto excepcional do caso concreto conduz à impossibilidade de aplicação de sanções ao gestor, considerando o evidente prejuízo ao seu direito de defesa.

237. Na sequência, a defesa argumenta a respeito da impossibilidade de responsabilização subjetiva do gestor por atos fraudulentos, cometidos por subordinados, que lhe foram deliberadamente ocultados (peça 57, p. 21 a 29).

238. Nesse ponto, destaca que as decisões do gestor foram baseadas nas informações prestadas pelas áreas técnicas e administrativas, dentro da estrutura de confiança inerente à função, o que dilui a sua responsabilidade pessoal.

239. Esclarece que esse entendimento foi adotado pelo Tribunal no julgamento do TC 017.071/2020-8, onde teria sido mitigada a responsabilidade de diretor regional do Sesi considerando justamente a quantidade de atribuições direcionadas a um gestor do 'Sistema S' e, ainda, a constatação de que foram seguidos os procedimentos legais pertinentes à sua atuação.

240. Acrescenta que o gestor, por ocasião da celebração da primeira contratação (Processo Sesi/DF 5.863/2013), não ocupava o cargo de diretor do Sesi/DF, tendo sido responsável, em tese, apenas por dar continuidade à situação jurídica plenamente constituída.

241. De outra parte, enfatiza que os documentos juntados a ambos os processos sugerem a prestação dos serviços contratados, o que confere aparência de regularidade ao trâmite, destacando que parte das ordens de pagamento constantes do processo Sesi/DF 5.863/2013 foi confirmada por carimbos e assinaturas dos departamentos internos da entidade atestando a regular prestação dos serviços.

242. Já em relação ao processo Sesi/DF 15.035/2017, consigna dele constar relatórios de prestação de serviços que confirmam a execução do objeto contratado.

243. Reputa que tal nível de informação, frente ao gestor que tem a responsabilidade de assinar de 45 a 50 mil documentos por ano, deve ser considerada suficiente para atestar a regularidade do processo de contratação como um todo. Afinal, prossegue, se cada ato formalizado demandasse a conferência da integralidade dos documentos pertinentes, a atuação do Sistema Fibra restaria paralisada.

244. Reafirma que teria agido com base na confiança legítima nas áreas técnicas e administrativas, o que configuraria sua boa-fé objetiva e que, tão logo tomou conhecimento a respeito das irregularidades ocorridas no instituto, adotou todas as providências e medidas corretivas cabíveis, tanto quanto ao afastamento dos funcionários responsáveis pela prática das fraudes, como também buscando o ressarcimento dos recursos utilizados indevidamente, mediante o ajuizamento das ações judiciais antes referidas.

245. Na sequência, a peça de defesa busca esclarecer questões levantadas na instrução à peça 10 dos autos que, embora não tenham fundamentado a proposta de citação, considera pertinente que sejam elucidadas (peça 57, p. 29 a 33).

246. Como se observa, as questões tratadas nesse tópico da peça de defesa referem-se à ausência de indícios de fraude em ordem de pagamento juntada ao processo de denúncia originário e à ausência de irregularidades na cessão de galpão do Sesi/DF ao IEL/DF para a guarda de documentos do primeiro ente referido.

247. Conforme referido pela própria parte, tais elementos não foram utilizados para fins de imputação de responsabilidade na presente relação processual, de modo que não se verifica necessidade/utilidade em detalhar os esclarecimentos apresentados na instrução em curso.

248. Passando a tratar das irregularidades que demandaram a sua audiência, defende a legalidade dos processos de contratação direta do IEL/DF por dispensa de licitação, os quais, conforme pontuado, continham as justificativas exigidas no Regulamento de Licitações e Contratos do ente paraestatal, de acordo com documentos juntados aos autos de denúncia (peça 57, p. 33 a 39).

249. Nesse ponto, rememora que o gestor não fazia parte da estrutura de direção do Sistema Fibra por ocasião da celebração do primeiro ajuste, de forma que não pode ser responsabilizado pelos atos iniciais de contratação. Destaca, portanto, ter sido responsável apenas por dar continuidade à relação contratual já consolidada.

250. Já em relação ao contrato celebrado em 2017, afirma que o processo administrativo pertinente contém tanto a justificativa quanto o despacho de confirmação respectivo, de forma que, para todos os efeitos, considera preenchidos os requisitos exigidos no art. 11 do regulamento em referência.

251. Outrossim, ressalta que a justificativa constante desse processo abarca a natureza do IEL/DF, o objeto a ser contratado e, ainda, o valor praticado no ajuste, tal como preconiza o regulamento.

252. Em complemento, registra que a controvérsia posta nos autos se restringe à existência, em si, de justificativa para as contratações realizadas, não havendo discussão a respeito do teor ou da suficiência das explanações, tampouco quanto ao valor da contratação.

253. Avançando, passa a peça de defesa a invocar a aplicação dos preceitos previstos na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) ao caso concreto (peça 57, p. 39 a 53).

254. Nessa seara, alega que o gestor só pode ser punido em caso de dolo ou erro grosseiro, o que não ocorreu, pois, além de não ter concorrido para a prática de nenhum ato ilícito, atuou integralmente em conformidade a suas atribuições institucionais e com o nível de responsabilidade exigido pelo cargo ocupado, restando configurada, portanto, a boa-fé objetiva.

255. Argumenta que as decisões adotadas foram informadas, refletidas e desinteressadas,

enquadrando-se na Business Judgment Rule (Regra da Decisão de Negócios), que protege o administrador que atua diligentemente a partir das informações disponíveis no momento da decisão.

256. Em outro contexto, assevera que a única conduta objetiva atribuída ao gestor teria sido a assinatura de um dos contratos e de algumas ordens de pagamento e que as imputações contra ele dirigidas não passariam de ilações constantes do relatório de fiscalização que presumem o conhecimento do responsável a respeito das supostas irregularidades.

257. Nessas condições, apregoa que as imputações arguidas desconsideram a necessidade do estabelecimento de nexo de causalidade, ou de dolo e culpa grave, como elementos essenciais para fins de imputação da responsabilidade subjetiva em sede de processo de tomada de contas especial.

258. Ou seja, em seu entendimento, não há, no caso concreto, dolo em sua conduta, na medida em que não verificada a vontade livre e consciente de alcançar resultado ilícito.

259. Sem prejuízo, reputa que o dolo deve ser comprovado, e não presumido.

260. Seguindo nessa mesma linha de raciocínio, considera não configurada a culpa, na medida em que não teria agido com negligência, imprudência ou imperícia no desempenho das suas atividades.

261. Como elemento adicional de sua conduta diligente, a peça de defesa passa a listar medidas implementadas pelo gestor que, na linha do que se alega, teriam contribuído para a melhoria da governança na gestão administrativa do sistema indústria no Distrito Federal (peça 57, p. 53 a 57).

262. Dentre tais medidas, elencam-se: (i) elaboração do Código de Ética do Sistema Fibra; (ii) designação dos membros do Comitê de Ética; (iii) criação da Ouvidoria; (iv) criação da Controladoria; (v) revisão dos normativos internos; (vi) criação do Comitê de Integridade; (vii) reestruturação organizacional das entidades; e (viii) criação do Serviço de Atendimento ao Cidadão (SAC).

263. Informa que tais providências, adotadas por iniciativa do responsável, intensificaram os mecanismos internos e externos de controle das entidades integrantes do Sistema Fibra, visando à regular administração e aplicação dos recursos a partir de uma gestão proba e transparente, o que demonstra sua preocupação efetiva com os processos de melhoria de gestão e evidencia a boa-fé objetiva no caso concreto.

264. Em complemento, salienta terem sido revogados os atos normativos que previram a criação do cargo de Diretor de Serviços Integrados, bem como que nomearam o Sr. Albano Esteves de Abreu para exercer a referida função e que, tão logo teve ciência dos esquemas fraudulentos viabilizados, adequou os valores dos contratos em execução, de modo que, desde 2018, o valor do contrato tratado nestes autos foi reduzido para cerca de R$ 20.000,00 (vinte mil reais).

265. Em conclusão, requer a peça de defesa (peça 57, p. 57):

a) Preliminarmente, reconhecer a prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento.

b) Quanto ao mérito, acolher integralmente a defesa ora apresentada, com a exclusão do PETICIONÁRIO do rol de responsáveis apresentado e, consequentemente, eximi-lo do dever de ressarcimento (configurada a boa-fé objetiva), bem como da aplicação de quaisquer sanções administrativas (comprovada a ausência de má-fé, dolo ou erro grosseiro). (destaques no original)

XIV. Síntese das alegações de defesa do IEL/DF (pessoa jurídica contratada)

266. Por sua vez, o IEL/DF, em suas alegações de defesa, argui, em preliminar, a ausência de competência do TCU para fiscalizar a aplicação de recursos próprios de pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos que não integra a Administração Pública (peça 80, p. 6 a 8).

267. Nos termos da peça de defesa, não há qualquer vinculação dos recursos geridos pelo instituto a contribuições parafiscais compulsórias ou a recursos oriundos do Tesouro Nacional que pudesse justificar a intervenção do TCU no caso concreto.

268. Segundo alegado, os contratos em questão foram celebrados entre duas entidades privadas (Sesi/DF e IEL/DF) e pagos com recursos próprios do Sesi/DF, sem vinculação ao Tesouro Nacional, de forma que a fiscalização por parte da Corte de Contas configuraria uma extrapolação de sua competência.

269. Adicionalmente, cita deliberação deste próprio Tribunal onde se exigiu a demonstração inequívoca da origem pública ou parafiscal dos recursos a fim de justificar a fiscalização sobre o 'Sistema S'.

270. No caso concreto, reputa não haver, nos autos, evidências de que os pagamentos impugnados tivessem origem em contribuições compulsórias, tratando-se, portanto, de recursos de natureza eminentemente privada, não sujeitos ao controle do TCU.

271. Conclui, portanto, que a imputação de responsabilidade ao IEL/DF carece de fundamento jurídico-constitucional, por ausência de competência do TCU para fiscalizar a aplicação de recursos de natureza privada.

272. Ainda em sede de preliminar, suscita a pessoa jurídica a ocorrência de prescrição (peça 80, p.

8 a 15).

273. Argumenta, no caso, que os fatos versados nos autos ocorreram entre 2013 e 2018, enquanto a citação do IEL/DF somente foi efetivada em dezembro de 2025, de modo que, entre as datas dos últimos pagamentos e a citação transcorreu lapso temporal superior a cinco anos, excedendo o estabelecido na Resolução TCU 344/2022.

274. Ademais, contesta a tese de que a tramitação do processo de denúncia originário teria interrompido a prescrição para o IEL/DF. Sustenta, nesse ponto específico, que, como a entidade não figurou como responsável naqueles autos, os efeitos de qualquer interrupção não podem alcançar terceiros que não integravam a relação processual, sob pena de violação ao devido processo legal.

275. Reforça esse aspecto invocando a aplicação do princípio da unicidade da interrupção prescricional, previsto no art. 202, caput, do Código Civil, ao caso concreto, citando decisões recentes do STF que impedem que o prazo seja reiniciado indefinidamente por atos genéricos.

276. Em outras palavras, segundo a peça defensiva, a admissão de múltiplas interrupções equivaleria a chancelar uma imprescritibilidade velada, o que contraria a segurança jurídica necessária nas relações com o controle externo.

277. Ato contínuo, sustenta a defesa que o longo tempo decorrido entre a ocorrência dos fatos e a apuração torna as contas iliquidáveis, pois dificulta a reunião de documentos físicos e o acesso a testemunhas da época (peça 80, p. 15 e 16).

278. Nesse ponto, deduz a peça de defesa que o cenário de demora excessiva na instauração do processo para apurar as supostas irregularidades originadas nos contratos firmados com o Sesi/DF inviabiliza a defesa do instituto, razão pela qual, caso não sejam acatados os demais argumentos de defesa, pugna que as contas sejam julgadas iliquidáveis, justificando o trancamento do processo.

279. Outro aspecto suscitado na defesa em exame abarca a impossibilidade jurídica da pretensão de ressarcimento buscada na presente tomada de contas especial por confusão patrimonial, visto que o Sesi/DF é um dos fundadores e mantenedores do IEL/DF (peça 80, p. 16 e 17).

280. Segundo a defesa, a eventual condenação do IEL/DF a ressarcir o Sesi/DF criaria uma situação absurda de 'penalização circular', onde o segundo forneceria recursos ao primeiro para que este os restituísse ao próprio mantenedor.

281. Argumenta que tal condenação: (i) implica dupla penalização do mesmo patrimônio; (ii) viola o princípio do non bis in idem; (iii) resulta em situação absurda do ponto de vista lógico-jurídico (penalização circular); e (iv) contraria a finalidade institucional da responsabilização por dano ao erário, que é a recomposição patrimonial, não a penalização circular.

282. Na sequência, pretende a defesa assentar a ausência de pressupostos para a responsabilização do instituto (peça 80, p. 17 a 20).

283. Dessa forma, sustenta, inicialmente, a inexistência de conduta antijurídica, afirmando que o IEL/DF atuou meramente como contratado de boa-fé, executando os serviços que lhe foram encomendados, nos termos acordados entre as partes.

284. Passando a tratar das provas carreadas aos autos, reputa que a instrução técnica que fundamentou a citação do IEL/DF opera indevida inversão do ônus da prova, partindo da premissa de que houve inexecução contratual e exigindo do contratado a demonstração negativa de que não prestou os serviços.

285. Afirma que essa sistemática vulnera o princípio constitucional da presunção de inocência, aplicável também aos processos de natureza administrativa sancionatória, pois competiria à acusação demonstrar, de forma cabal e inequívoca, a ocorrência da irregularidade imputada, não sendo lícito presumir a inexecução contratual e transferir ao responsável o ônus de comprovar o contrário.

286. Nesse diapasão, considera não haver, no caso concreto, elementos que demonstrem a efetiva inexecução dos serviços, tendo em conta que a alegação genérica de 'ausência de comprovação de execução' não se confunde com a demonstração positiva de que os serviços não foram prestados.

287. Em outras palavras, nos termos da peça de defesa, a 'ausência de documentação nos autos não equivale a ausência de execução contratual'.

288. Outrossim, reporta que os pagamentos realizados pelo Sesi/DF ao longo de toda a vigência contratual, de forma regular e tempestiva, sem qualquer questionamento ou ressalva, evidenciam o reconhecimento expresso e inequívoco da execução dos serviços contratados.

289. De acordo com o alegado, não é crível que uma entidade da dimensão e da capacidade técnica do Sesi/DF realizasse pagamentos sucessivos, ao longo de mais de cinco anos (no caso do primeiro contrato)* e um ano (no caso do segundo contrato), sem que houvesse a correspondente prestação de serviços.

* Apesar de o IEL/DF alegar que os pagamentos se prolongaram por mais de cinco anos, o contrato firmado em maio/2013, conforme apurado, permaneceu vigente até dezembro/2016 (vide pagamentos listados na tab. 4)

290. Desse modo, reputa que a conduta do contratante evidencia, de forma clara e insofismável, o adimplemento contratual, e que eventual deficiência na instrução dos processos à época, ou até mesmo a ocorrência de extravio de documentos, não pode levar à conclusão de inexecução contratual.

291. Ou seja, entende que, nessa situação, a menos que se prove o contrário, a presunção deve operar em favor do IEL/DF.

292. Além disso, defende inexistir nexo de causalidade entre qualquer conduta do IEL/DF e eventual prejuízo ao erário, pois o instituto não teria participado da elaboração do termo de referência contratual ou da definição dos critérios de fiscalização, que eram de responsabilidade unilateral do Sesi/DF.

293. Ou seja, segundo consta na peça de defesa, eventuais vícios identificados nesses procedimentos seriam de exclusiva responsabilidade do contratante, não podendo ser transferidos ao contratado que, de boa-fé, executou as obrigações que lhe foram impostas.

294. Em complemento, aduz que, sem a demonstração de dolo ou culpa específica dos gestores do instituto, a responsabilização administrativa se tornaria inviável.

295. Em seguida, a defesa reafirma ter o instituto prestado efetivamente os serviços contratados (peça 80, p. 20 a 22).

296. Esclarece que os serviços de gestão documental contratados pelo Sesi/DF tinham por objeto a organização, classificação, arquivamento, conservação e disponibilização de documentos da entidade, compreendendo atividades de natureza intelectual e técnica, executadas ao longo do tempo, de forma contínua e sistemática.

297. Nos termos alegados, tratavam-se de serviços que, por sua própria natureza, resultam em benefícios continuados à organização contratante, materializando-se na melhoria dos processos internos, na conformidade legal e na eficiência operacional.

298. Passa, portanto, a enumerar os elementos que evidenciam a execução dos serviços contratados: (i) pagamentos regulares e sucessivos realizados pelo Sesi/DF ao longo de todo o período contratual, sem qualquer questionamento; (ii) atestados de recebimento dos serviços que, embora não localizados nos presentes autos, foram necessariamente emitidos para autorizar os pagamentos realizados; (iii) benefícios auferidos pelo Sesi/DF, que teve seus documentos organizados, classificados e geridos de forma profissional; e (iv) ausência de qualquer reclamação ou questionamento do contratante durante toda a execução contratual.

299. Adicionalmente, destaca que o prazo legal de guarda de documentos trabalhistas, fiscais e contratuais varia entre cinco e dez anos, conforme a natureza do documento, de forma que diversos documentos relacionados à execução contratual podem ter sido legitimamente descartados após o transcurso dos prazos legais de guarda.

300. Nessa linha, reforça a conclusão de que a exigência de apresentação de documentação após o transcurso de prazo tão dilatado vulnera o direito de defesa e desconsidera a realidade operacional das organizações.

301. Avançando, a defesa critica a metodologia de quantificação do débito por ter imputado o valor integral dos contratos como dano, sem considerar as parcelas eventualmente executadas, os benefícios auferidos pelo Sesi/DF, a ausência de enriquecimento ilícito e o princípio da proporcionalidade (peça 80, p. 22 e 23).

302. No ponto, aduz que essa abordagem se mostra flagrantemente inadequada, por não considerar que, ainda que se admitisse alguma insuficiência na documentação comprobatória, isso não significaria que absolutamente serviço algum fora prestado, de forma a violar os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

303. Alternativamente, pontua que, caso persista a responsabilização do IEL/DF, deverá ser abatido do débito o valor correspondente aos serviços sub-rogados às empresas Criativa, Solução e Insight, os quais são objeto de ações de ressarcimento julgadas procedentes pelo Poder Judiciário em favor do instituto, sob pena de configuração de bis in idem.

304. Prossegue a peça de defesa buscando demonstrar que a celebração e a execução contratual foram pautadas no princípio da confiança legítima, que protege aquele que atua de boa-fé em relação a atos praticados pela Administração (peça 80, p. 23).

305. Assevera que, ainda que se identificassem vícios no procedimento de contratação realizado

pelo Sesi/DF, tais vícios não poderiam ser opostos ao contratado de boa-fé, que executou regularmente as obrigações que lhe foram impostas.

306. Nessa linha, sustenta que a eventual responsabilização do contratado por vícios em sua contratação depende da comprovação de má-fé ou participação em atos irregulares praticados pela Administração Pública, o que não se verifica no caso concreto.

307. Na sequência, a peça de defesa passa a detalhar as medidas corretivas internas e as providências judiciais adotadas pelo IEL/DF após tomar conhecimento a respeito das irregularidades na gestão de seus contratos (peça 80, p. 24 a 30).

308. De forma concreta, reporta que, após apuração interna, concluiu-se pela participação do então superintendente do IEL/DF, Cláudio Rodrigues Tavares, nos fatos, o qual foi afastado e posteriormente demitido do Sistema Fibra.

309. Não obstante, informa ter o IEL/DF ingressado com medidas judiciais contra as empresas Criativa, Insight e Solução para obter o ressarcimento de valores pagos por serviços não prestados, reforçando que as decisões proferidas pelo Poder Judiciário reconhecem a ocorrência de fraude e a necessidade de ressarcimento ao instituto, confirmando que as sociedades subcontratadas não realizaram os serviços contratados.

310. Tais providências, conforme alegado, demonstram que o IEL/DF agiu de boa-fé e com diligência assim que teve ciência das irregularidades, reforçando o pleito alternativo de abatimento dos valores objeto das ações judiciais com o débito apurado nos autos.

311. Por fim, o documento reforça a missão institucional do IEL/DF de apoio ao desenvolvimento industrial, destacando que a celebração de contratos entre as entidades que compõem o sistema indústria se trata de prática regular e legítima (peça 80, p. 30 e 31).

312. Tais ajustes, segundo afirmado, visam à otimização de recursos e compartilhamento de expertise, observando princípios de direito privado e não o regime estrito de licitações públicas e, conforme apregoado, inserem-se em contexto de normalidade institucional.

313. Em conclusão, requer a defesa em exame (peça 80, p. 31 a 33):

a) Preliminarmente, seja reconhecida a incompetência do Tribunal de Contas da União para fiscalizar recursos próprios de entidades privadas, determinando-se o arquivamento do processo em relação ao IEL/DF;

b) Subsidiariamente, seja reconhecida a prescrição da pretensão ressarcitória, nos termos do Tema 899 do Supremo Tribunal Federal (RE 636.886) e do artigo 2º da Resolução TCU nº 344/2022 e, ainda, em razão da atual jurisprudência do STF, tendo em vista que transcorreram mais de cinco anos entre a ocorrência dos fatos (2013-2018) e a citação do IEL/DF (2025), sendo que a entidade não figurou como responsável no processo de denúncia originário;

c) Subsidiariamente, seja reconhecida a confusão patrimonial existente entre o IEL/DF e o Sesi/DF, com a consequente impossibilidade jurídica do pedido, na medida em que a condenação do IEL/DF ao ressarcimento de valores ao Sesi/DF resulta em situação absurda de penalização circular do mesmo patrimônio;

d) Subsidiariamente, caso não sejam acatados os argumentos de defesa do PETICIONÁRIO, que as contas sejam julgadas iliquidáveis, em razão do lapso temporal extraordinário (9 a 12 anos) entre a execução dos contratos e a apuração da TCE, que inviabiliza materialmente a reunião de documentação comprobatória;

e) No mérito, seja reconhecida a ausência dos pressupostos necessários à responsabilização do IEL/DF, em especial a inexistência de conduta antijurídica, de nexo de causalidade e de culpabilidade, determinando-se a exclusão do IEL/DF do polo passivo da presente Tomada de Contas Especial;

f) Alternativamente, seja reconhecida a prestação dos serviços contratados, com base nos pagamentos regularmente efetuados pelo Sesi/DF ao longo de toda a execução contratual, sem qualquer questionamento ou ressalva, julgando-se improcedente a imputação de débito ao IEL/DF;

g) Subsidiariamente, seja reconhecida a boa-fé objetiva e a ausência de dolo ou culpa por parte do IEL/DF, aplicando-se o artigo 16, inciso II, da Lei 8.443/1992, com o julgamento pela regularidade com ressalva, sem imputação de débito;

h) Em caso de manutenção do débito, seja determinado o abatimento dos valores objeto das ações judiciais de ressarcimento já julgadas procedentes em favor do IEL/DF pelo TJDFT, evitando-se bis in idem;

i) Subsidiariamente, caso não sejam acatados os argumentos de defesa do Peticionário, as contas devem ser julgadas iliquidáveis, tendo em vista o transcurso de prazo entre os fatos e a apuração, com perda da documentação física e impossibilidade de reconstrução fática adequada;

j) Em qualquer hipótese, seja assegurado ao IEL/DF o direito à ampla produção probatória, incluindo a juntada de documentos complementares e a realização de diligências necessárias ao esclarecimento dos fatos;

k) Ao final, sejam julgadas totalmente improcedentes as imputações constantes da citação, determinando-se o arquivamento do processo em relação ao IEL/DF. (destaques no original)

Análise das razões de justificativa e alegações de defesa: preliminares

XV. Competência

314. Conforme apontado, suscita o IEL/DF a incompetência desta Corte de Contas para levar a termo a apuração de que cuidam os autos.

315. Segundo alegado pelo instituto, os contratos objeto desta tomada de contas especial foram celebrados entre duas entidades privadas (Sesi/DF e IEL/DF) e financiados exclusivamente por recursos privados do Sesi/DF, sem qualquer vinculação a receitas oriundas de contribuições compulsórias ou de transferências do Tesouro Nacional, de modo que a atuação do TCU no caso concreto exorbita os limites da competência constitucionalmente estabelecida (art. 70, parágrafo único, c/c art. 71, inc. II, da Constituição Federal/1988).

316. Adicionalmente, argumenta, com amparo em precedente desta Corte de Contas (Acórdão 2.620/2022 – Plenário, Rel. Min. Sub. Marcos Bemquerer Costa), não haver, nos autos, demonstração de que os recursos utilizados para o pagamento dos contratos firmados com o IEL/DF tivessem origem em contribuições compulsórias, o que também afastaria a competência deste Tribunal.

317. Tais alegações, contudo, não merecem prosperar, ante os fundamentos adiante aduzidos.

318. De início, assenta-se que a submissão do Sesi e dos demais serviços sociais autônomos, mantidos por contribuições parafiscais de interesse das categorias profissionais ou econômicas, de que tratam os arts. 149 e 240 da CF/1988, à jurisdição do TCU, decorre de expressa disposição legal, prevista em sua lei orgânica (Lei 8.443/1992):

‘Art. 5° A jurisdição do Tribunal abrange:

[...]

V - os responsáveis por entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado que recebam contribuições parafiscais e prestem serviço de interesse público ou social;’

319. No caso, a sujeição dos serviços sociais autônomos ao controle externo exercido pelo Tribunal de Contas da União se justifica em razão da natureza pública dos recursos que administram, advindos de contribuições parafiscais, de natureza tributária, destinados à persecução de fins de interesse público.

320. Tal entendimento, de longa data, é pacífico na jurisprudência desta Corte de Contas, conforme se observa no precedente a seguir:

‘As entidades integrantes do Sistema ‘S’ encontram-se abrangidas pela jurisdição própria e privativa do Tribunal de Contas da União, porquanto custeadas com recursos financeiros oriundos de contribuições parafiscais, de natureza compulsória. (Acórdão 3.044/2009 – Plenário, Rel. Min. Sub. Augusto Sherman Cavalcanti)’

321. Na mesma direção, entre outras decisões, citam-se os Acórdãos 1.507/2020, 2.079/2015 e 1.461/2006 (de relatoria do Min. Sub. Marcos Bemquerer Costa) e 1.770/2013 (Rel. Min. Benjamin Zymler), todos do Plenário.

322. Inclusive, dessa linha não destoa a jurisprudência do STF:

‘Agravo regimental em mandado de segurança. Tribunal de Contas da União. Controle finalístico das entidades do Sistema S. Tomada de contas especial. Observância ao postulado do contraditório. Alcance de norma constitucional (art. 8º, I, da CF/88). Pretensão de interpretação genérica. Inadequação da via eleita. Contribuições sindicais. Natureza pública. Agravo regimental do qual se conhece e ao qual se nega provimento.

[...]

4. As contribuições sindicais compulsórias possuem natureza tributária, constituindo receita pública, estando os responsáveis sujeitos à competência fiscalizatória do Tribunal de Contas da União. Precedentes. [...] (MS 34.296-AgR, Segunda Turma, Rel. Min. Dias Toffoli)’ (destaques no original)

323. No mesmo sentido, entre outras decisões proferidas pela Suprema Corte, cabe mencionar o MS 28.465 (Primeira Turma, Rel. Min. Marco Aurélio).

324. Por sua vez, de acordo com os arts. 6° a 9° de sua lei orgânica, a atividade judicante do TCU é materializada por intermédio dos instrumentos de prestação e tomada de contas [inclusive a tomada de contas especial], aos quais se encontram sujeitos todos aqueles indicados nos incs. I a VI do art. 5° do aludido diploma legal, conforme disposto no caput do art. 6° retromencionado.

325. Portanto, é seguro afirmar que os administradores dos entes paraestatais, assim consideradas as entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado que recebem contribuições parafiscais destinadas ao seu custeio e prestam serviço de interesse público ou social [como é o caso do Sesi], se encontram

submetidos a julgamento de contas perante o TCU.

326. Da mesma forma, em vista do disposto na parte final do art. 71, inc. II, da CF/1988, e do art. 1°, inc. I, da Lei 8.443/1992, compete ao TCU julgar as contas daqueles que derem causa a prejuízo a tais entidades, o que independe da natureza jurídica do causador do dano [se pessoa física ou jurídica, pública ou privada].

327. Nessa seara, de acordo com entendimento assente nesta Corte de Contas, firmado em sede de incidente de uniformização de jurisprudência (Acórdão 321/2019 – Plenário, Rel. Min. Ana Arraes) e recentemente convertido no enunciado de súmula 292:

'Compete ao Tribunal de Contas da União julgar as contas de pessoas físicas ou jurídicas de direito privado que causem dano ao Erário, independentemente da coparticipação de servidor, empregado ou agente público, desde que as ações do particular contrárias ao interesse público derivem de ato, contrato administrativo ou instrumento congênere sujeito ao controle externo.'

328. Segundo deliberado, o particular que atua sob o regime de direito privado se submete à jurisdição do Tribunal sempre que causar dano ao erário na execução de ações derivadas de ato, contrato administrativo ou instrumento congênere sujeito ao controle externo, situação que se verifica no caso concreto ante a natureza contratual dos instrumentos firmados entre o Sesi/DF e o IEL/DF.

329. Outrossim, nos termos do art. 16, § 2°, alínea 'b', da Lei 8.443/1992, compete ao Tribunal julgar as contas do terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado, do que também decorre a possibilidade de responsabilização do IEL/DF no caso vertente.

330. De outra parte, verifica-se que o precedente invocado pela parte (Acórdão 2.620/2022 – Plenário, Rel. Min. Sub. Marcos Bemquerer Costa), não é aplicável ao caso concreto.

331. A uma, pois, nessa assentada, os pagamentos impugnados foram custeados por recursos próprios de federação das indústrias estadual, proveniente do repasse de receitas obrigatórias dos departamentos regionais do Sesi e do Senai, do que não se cogita no caso concreto.

332. Com efeito, o caso versado nos autos diz respeito à aplicação direta de recursos do Sesi/DF por meio de contratos de prestação de serviço firmados com o IEL/DF, cujo pagamento não decorre de repasses obrigatórios do primeiro em favor do segundo, mas da própria execução dos instrumentos contratuais.

333. A duas, porque, conforme o entendimento manifestado no precedente, constituiria ônus da parte identificar a fonte de custeio das despesas a fim de afastar a incidência do controle externo.

334. Nessa linha, nos termos do voto condutor da referida deliberação:

'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. (destaques acrescidos)'

335. Isto posto, não prosperam os argumentos apresentados pela parte, sendo assente a sujeição dos serviços sociais autônomos à jurisdição do TCU e a submissão de seus administradores, assim como daqueles que vierem a lhe causar dano [o que abrange pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas], a julgamento de contas perante o Tribunal.

XVI. Prescrição

336. Segundo alegado pelas partes, as pretensões de ressarcimento e punitiva que se buscam viabilizar nesta tomada de contas especial estariam prescritas, pois:

a) a prescrição é matéria de natureza subjetiva, cuja aferição, portanto, deve ser feita de maneira individualizada para cada um dos agentes a quem se imputa responsabilidade, sendo indispensável que os investigados tenham ciência da investigação e das condutas específicas que lhes são imputadas, de forma que não se aplicariam, às partes, eventuais marcos interruptivos caracterizados no processo de denúncia; e

b) aplica-se ao processo de controle externo o princípio da unicidade da interrupção do prazo prescricional (art. 202, caput, do Código Civil), de modo que a incidência de múltiplas causas de interrupção, ainda que se coadune com a literalidade do disposto no art. 5º, § 1º, da Resolução TCU 344/2022, vai de encontro ao princípio da razoabilidade e contra o entendimento exarado pelo STF, que rechaça, em absoluto, a possibilidade de incidência de múltiplos marcos interruptivos em um único processo.

337. Com efeito, desde logo, não se furta a reconhecer que o atual entendimento predominante no âmbito do STF vai na linha do que defendem as partes, conforme expressamente apontado nos parag. 49 a 55 desta instrução.

338. Entretanto, em ambos os casos, este Tribunal vem, até o momento, mantendo a coerência de sua jurisprudência, em conformidade com o que estabelece a Resolução TCU 344/2022.

339. Nesse diapasão, no que pertine à natureza do ato de apuração dos fatos como causa de interrupção do prazo prescricional, desde a normatização da matéria por parte desta Corte de Contas colacionam-se decisões que lhe atribuem natureza objetiva.

340. É o caso, por exemplo, do Acórdão 2.643/2022 – Plenário (Rel. Min. Sub. Augusto Sherman Cavalcanti), de cujo sumário se extrai:

'O art. 5º da Resolução alude à possibilidade de interrupção por qualquer ato inequívoco de apuração dos fatos (inciso II), de sorte que incidem sucessivas interrupções desse prazo quando se verificam esses atos inequívocos de apuração (vide o § 1º). Esses eventos correspondem a causas objetivas de interrupção que atingem a todos os possíveis responsáveis indistintamente, pois de natureza geral, de sorte a possibilitar a identificação dos responsáveis.'

341. Na mesma linha, entre outros, os Acórdãos 883/2025 (Rel. Min. Benjamin Zymler), 601/2025 (Rel. Min. Antônio Anastasia), 2.436/2024 (Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues), 2.112/2024 (Rel. Min. Benjamin Zymler), e 463/2024 (Rel. Min. Jhonatan de Jesus), todos do Plenário.

342. Em síntese, esses arestos enunciam o entendimento de que o ato inequívoco de apuração do fato interrompe a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU, mesmo nos casos em que ainda não exista a identificação de todos os responsáveis pela irregularidade objeto da investigação, pois o art. 2º, inc. II, da Lei 9.873/1999, estabelece que a interrupção ocorre com a apuração do fato, não fazendo menção explícita à apuração da autoria.

343. Ainda que se verifique certa oscilação na jurisprudência desta Corte de Contas, os precedentes que atribuem ao ato de apuração natureza subjetiva não representam o posicionamento majoritário vigente no TCU.

344. Inclusive, em recente deliberação, reafirmou o Tribunal a natureza objetiva do ato de apuração do fato, do que independe a identificação ou a notificação prévia do responsável para que se aperfeiçoe a interrupção do prazo prescricional.

345. Nesse sentido, nos termos do voto condutor da deliberação:

'Acolho a tese da Subunidade e do MPTCU quanto à inocorrência da prescrição pois, embora o tema comporte debates sobre as teorias subjetiva e objetiva, a jurisprudência predominante neste Tribunal, alinhada à Resolução-TCU 344/2022, estabelece que o ato inequívoco de apuração do fato interrompe a prescrição, independentemente da identificação ou notificação prévia do responsável naquele momento específico (causa objetiva). (Acórdão 532/2026 – 1ª Câmara, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues)'

346. A seu turno, em relação à outra questão controversa suscitada pelas partes, é uníssono o entendimento desta Corte de Contas a respeito da inaplicabilidade da tese da unicidade das causas interruptivas da prescrição (art. 202, caput, do Código Civil) ao processo de controle externo.

347. Efetivamente, segundo jurisprudência consolidada do Tribunal:

'A Lei 9.873/1999, ao dispor que qualquer ato inequívoco de apuração do fato (art. 2º, inciso II) tem o condão de interromper o curso do prazo prescricional, ampara, por analogia, a incidência de múltiplas causas interruptivas previstas no art. 5º, § 1º, da Resolução-TCU 344/2022. (Acórdão 12.018/2023 – 1ª Câmara, Rel. Min. Jorge Oliveira)'

348. Na mesma direção, entre outras decisões, citam-se os Acórdãos 601/2025 (Rel. Min. Antônio Anastasia), 1.364/2024 (Rel. Min. Jorge Oliveira) e 56/2024 (Rel. Min. Benjamin Zymler), todos do Plenário.

349. Nesse ponto, assenta-se que a não-repetibilidade de causas interruptivas do prazo prescricional não se encontra prevista na Lei 9.873/1999, tampouco é uma decorrência necessária do sistema.

350. Com efeito, em sua literalidade, a citada lei não estatui que a interrupção será causada 'pelo primeiro ato de apuração dos fatos', ou por 'algum ato de apuração dos fatos', ou 'uma única vez' (tal qual estabelece o Código Civil), e sim 'por qualquer ato de apuração dos fatos', privilegiando, com a sistemática de múltiplas interrupções, a tutela da coletividade atingida pela ação infracional, notadamente nos casos em que tal ação tenha resultado em danos ao patrimônio público.

351. De fato, considera-se que a linha interpretativa que melhor atenda ao espírito da lei seja a de que a prescrição possa se interromper mais de uma vez por causa que, por sua natureza, seja repetível no curso do processo, o que veio consagrado no art. 5°, § 1°, do ato normativo editado pelo TCU.

352. Ou seja, há causas que, por sua natureza, são irrepetíveis no contexto de uma normalidade processual, como a prolação da decisão condenatória ou mesmo a citação do responsável. Salvo por força de eventual nulidade (que já revela um desenvolvimento atípico e indesejado do processo), espera-se que haja uma única interrupção da prescrição por tais causas. Entretanto, o mesmo não ocorre com os atos apuratórios, cujos desdobramentos se estendem ao longo do processo, até por força dos procedimentos inerentes ao contraditório e à ampla defesa.

353. Em suma, o dispositivo em exame reflete o entendimento de que: (i) as causas de interrupção da prescrição são repetíveis ou irrepetíveis por sua própria natureza; e (ii) não há impedimento, na Lei 9.873/1999, para que as causas que, por sua natureza, possam ocorrer mais de uma vez no curso do processo, provoquem nova interrupção do prazo prescricional.

354. Reafirma-se, no caso, não se desconhecer que o STF, em especial em decisões proferidas por sua Segunda Turma a partir do julgamento do MS 38.627 AgR, passou a sujeitar o processo de controle externo ao princípio da unicidade da interrupção prescricional, a teor do disposto no art. 202, caput, do Código Civil.

355. Efetivamente, nos termos da ementa da referida deliberação, adiante reproduzida em parte:

‘[...]

3. 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 nº 9.873/1999, seria o mesmo que, na prática, chancelar a tese da imprescritibilidade das apurações levadas a efeito pelo TCU, o que não encontra ressonância no ordenamento jurídico brasileiro. 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). (MS 38.627 AgR. Segunda Turma, Rel. Min. André Mendonça, Red. Min. Gilmar Mendes. DJe de 28/4/2023)’

356. Referida orientação, consoante apontado, é firme na Segunda Turma do STF, na linha dos recentes precedentes adiante elencados, todos proferidos por esse colegiado: MS 38.561 AgR (Rel. Min. Nunes Marques, DJe de 3/2/2026), MS 38.124 AgR-AgR-AgR (Rel. Min. Edson Fachin, Red. Min. Gilmar Mendes, DJe de 12/2/2026), MS 38.122 AgR-AgR (Rel. Min. Edson Fachin, Red. Min. Gilmar Mendes, DJe de 4/2/2026), MS 40.338 AgR (Rel. Min. Nunes Marques, DJe de 13/2/2026), MS 40.604 MC-Ref (Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 9/1/2026), MS 39.529 AgR-segundo (Rel. Min. Edson Fachin, Red. Min. Gilmar Mendes, DJe de 12/2/2026) e MS 38.846 AgR-AgR (Rel. Min. Edson Fachin, Red. Min. Gilmar Mendes, DJe de 26/1/2026).

357. Todavia, no âmbito da Primeira Turma, identifica-se situação substancialmente distinta.

358. No ponto, ainda que o colegiado tenha deliberado pela aplicação do princípio da unicidade da interrupção prescricional por ocasião do julgamento do MS 39.894 AgR (Rel. Min. Flávio Dino, DJe de 30/5/2025), verifica-se, em outros três precedentes mais recentes, ter sido admitida pela Turma a possibilidade de mais de uma interrupção do prazo prescricional.

359. É o caso dos MS 40.161 AgR (Rel. Min. Carmen Lúcia, DJe de 2/10/2025), MS 40.186 AgR (Rel. Min. Carmen Lúcia, DJe de 2/10/2025) e do MS 40.034 AgR (Rel. Min. Carmen Lúcia, DJe de 2/10/2025).

360. Inclusive, a própria Segunda Turma, em recente julgado, afastou expressamente a aplicação da tese da unicidade das causas interruptivas da prescrição, reafirmando a incidência integral da disciplina prevista na Lei 9.873/1999 ao processo de controle externo.

361. Nesse sentido, conforme a ementa da deliberação:

‘[...]

6. A Lei nº 9.873, de 1999, rege integralmente a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória no âmbito do TCU, inclusive na fase de constituição do título executivo.

7. O disposto no art. 2º da Lei nº 9.873, de 1999, admite múltiplas causas interruptivas da prescrição, afastando a aplicação da regra geral do art. 202 do Código Civil, no qual se prevê unicidade da interrupção.

8. A jurisprudência do STF reconhece como válidas causas interruptivas fundadas em atos inequívocos de apuração do fato, ainda que praticados antes da instauração formal do processo no TCU e mesmo sem ciência prévia do investigado.

9. Não se configurou a prescrição, pois os atos de apuração praticados, incluindo relatórios e determinações para instauração de tomada de contas, interromperam o curso do prazo prescricional. (MS 40.420 AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, Red. Min. André Mendonça, DJe de 10/12/2025)’

362. Portanto, como visto, a interrupção do prazo prescricional nas apurações levadas a termo

pelo TCU segue sendo matéria controversa, não sendo possível afirmar que o entendimento a respeito da aplicação do princípio da unicidade da interrupção prescricional ao processo de controle externo seja uma posição consolidada do Supremo, haja vista a existência de deliberações conflitantes em ambas as Turmas.

363. Nesse diapasão, pertinentes as considerações aduzidas no voto condutor do Acórdão 601/2025 – Plenário (Rel. Min. Antônio Anastasia), a seguir reproduzidas:

'Importante ressaltar que, na mesma linha do que defendi quando da aprovação da [sic] 344/2022, penso que este Tribunal deve seguir a jurisprudência do STF. Para tanto, porém, é preciso identificar o entendimento pacífico daquela Corte, o que não me parece ainda ter ocorrido sobre esse assunto.

Contudo, a internalização no TCU dos entendimentos que o STF vier a fixar não deve se dar por meio de decisões isoladas, pois me parece importante que esta Corte mantenha a coerência de sua jurisprudência, o que, a meu ver, somente será alcançada neste assunto se as mudanças de entendimento forem introduzidas por meio de alterações formais da Resolução 344/2022.'

364. Em outras palavras, ainda que não se discorde do entendimento do STF segundo o qual a possibilidade de múltiplas e sucessivas interrupções do prazo prescricional potencializa o retorno, por via oblíqua, da imprescritibilidade das apurações levadas a efeito pelo TCU, até que sobrevenha alteração na Resolução 344/2022 modificando a sistemática disciplinada em seu art. 5°, § 1°, ou até que o dispositivo seja invalidado por meio de ação de controle de constitucionalidade, cabe ao Tribunal delimitar a sua aplicação em cada caso concreto.

365. Dessa feita, pugna-se pela aplicação do disposto no art. 5°, § 1°, da Resolução TCU 344/2022, ao caso em epígrafe, dispositivo que tem por fundamento o disposto no art. 2°, inc. II, da Lei 9.873/1999, e que legitima a possibilidade de se admitir múltiplas interrupções do prazo prescricional no processo de controle externo.

366. Isto posto, reitera-se os termos da análise constante da subseção VI desta instrução, onde, adotado o entendimento predominante atualmente seguido por esta Corte de Contas, que atribui, ao ato de apuração, natureza objetiva, sem prejuízo de admitir a possibilidade de múltiplas interrupções do prazo prescricional, restou demonstrado não ter ocorrido a prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento do TCU em relação aos fatos apurados nos autos.

XVII. Prejuízo ao exercício do contraditório e da ampla defesa (contas iliquidáveis)

367. De acordo com o alegado pelas partes, o longo tempo decorrido entre a ocorrência dos fatos e a apuração, aliado ao contexto fraudulento descoberto no âmbito do Sistema Fibra, inviabiliza a reunião de elementos considerados necessários para o esclarecimento das circunstâncias pertinentes ao caso, comprometendo o exercício do direito de defesa e tornando as contas iliquidáveis.

368. Efetivamente, é cediço que o longo transcurso de tempo entre a ocorrência dos fatos e a citação pode vir a comprometer e até mesmo, em alguns casos, inviabilizar o exercício do contraditório e da ampla defesa.

369. Nesse sentido, pode-se citar, entre outros, os Acórdãos 2.511/2015 (Rel. Min. Sub. Augusto Sherman Cavalcanti), 1.930/2015 (Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues), 1.995/2013 (Rel. Min. José Múcio Monteiro), 2.755/2010 (Rel. Min. José Múcio Monteiro) e 2.837/2009 (Rel. Min. Sub. André Luís de Carvalho), todos do Plenário.

370. Inclusive, em precedentes mais recentes, esta Corte de Contas tem expressado o entendimento no sentido de que ainda que não reconhecida a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU, acarreta prejuízo ao pleno exercício do direito de defesa o transcurso de tempo superior a dez anos entre a citação e a ocorrência da irregularidade, sem que os responsáveis tenham dado causa à demora.

371. Nessa linha, entre outros, foram os Acórdãos 294/2024 (Rel. Min. Vital do Rêgo), 2.493/2023 (Rel. Min. Jhonatan de Jesus) e 2.739/2023 (Rel. Min. Jhonatan de Jesus), todos do Plenário.

372. Segundo esses julgados, a delonga excessiva para que se opere o chamamento processual degrada o exercício à ampla defesa, sobretudo quando se exige a apresentação de documentos e informações antigos, comprometendo o equilíbrio que deve reger a relação entre o jurisdicionado e esta Corte de Contas.

373. Não é esse, contudo, o caso dos autos.

374. A uma, porque, nos termos da análise pretérita, no que concerne ao contrato firmado em 12/12/2017 (Processo Sesi/DF 15.035/2017), verificou-se não ter decorrido prazo superior a dez anos entre a data de ocorrência do dano e a citação dos responsáveis, intervalo a partir do qual se presume o prejuízo ao exercício do contraditório e da ampla defesa, a teor do disposto no art. 6°, inc. II, da IN-TCU 98/2024 (vide parag. 130 a 132).

375. Por outro lado, conforme apurado, os dispêndios efetivados à conta do contrato firmado em

27/5/2013 (Processo Sesi/DF 5.863/2013) se deram entre junho/2013 e dezembro/2016.

376. Dessa forma, reconhece-se o decurso do decênio entre os pagamentos ocorridos nos exercícios de 2013 e 2014 e a citação das partes.

377. Entretanto, a jurisprudência deste Tribunal sinaliza que a correta exegese do art. 6°, inc. II, da IN-TCU 98/2024 [assim como dos mesmos dispositivos previstos nas revogadas IN-TCU 71/2012 e IN-TCU 56/2007], conduz ao entendimento de que o disposto no ato normativo não tem aplicação automática em face do simples transcurso do prazo de dez anos entre a ocorrência do dano e a citação, devendo ser verificado, no caso concreto, se houve efetivo prejuízo à racionalidade administrativa, à economia processual, à ampla defesa ou ao contraditório.

378. Nesse sentido, aliás:

'O elevado lapso temporal entre a ocorrência do dano e a instauração da tomada de contas especial gera presunção relativa de prejuízo à defesa dos responsáveis, sendo que a demonstração de inviabilidade de exercício do contraditório e da ampla defesa deve ser por eles procedida, com a indicação objetiva do obstáculo ou da dificuldade concreta verificada. (Acórdão 11.820/2016 – 2ª Câmara, Rel. Min. Sub. Marcos Bemquerer Costa)'

379. Na mesma direção, entre outros, os Acórdãos 1.194/2024 (Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues), 550/2020 (Rel. Min. Vital do Rêgo), 2.850/2016 (Rel. Min. Vital do Rêgo), 1.258/2019 (Rel. Min. Bruno Dantas), 854/2016 (Rel. Min. Benjamin Zymler), 2.223/2014 (Rel. Min. José Múcio Monteiro) e 67/2014 (Rel. Min. Ana Arraes), todos do Plenário.

380. Portanto, na linha dos precedentes referidos, a demonstração de inviabilidade de defesa constitui ônus da parte, cuja comprovação deve se dar a partir da indicação objetiva do obstáculo ou da dificuldade concreta verificada no exercício do contraditório.

381. Sobre esse aspecto, pontuam as partes não ser possível discernir se eventual ausência de documentos nos presentes autos se deu em razão de ocultação deliberada, ante o noticiado contexto de fraudes, ou pelo decurso de tempo.

382. Em outras palavras, segundo reportado nas peças de defesa em análise, não haveria '... como garantir que os documentos colacionados correspondam à integralidade daqueles que foram produzidos à época', na medida em que '... o decurso de longo período e, ainda, o contexto excepcional de fraude podem ter levado à perda ou ao extravio involuntário de informações que poderiam ser consideradas relevantes' (peça 57, p. 20).

383. A respeito dessa argumentação, cabe esclarecer, de início, que o alegado esquema de desvio de recursos aludido pelas partes não envolve, diretamente, os contratos tratados nos autos, mas contratações firmadas entre o Senai/DF e o IEL/DF, as quais são objeto de apuração no TC 021.909/2024-5.

384. Dessa forma, as alegações arguidas pelas partes se tratam, quando muito, de hipóteses, ilações, que não encontram respaldo nos fatos objetivamente verificados no curso da fiscalização efetivada no processo de denúncia originário.

385. Outrossim, deve-se considerar que a situação versada nos autos [onde não se dispõem de elementos mínimos que demonstrem a execução dos instrumentos contratuais] não se trata de caso isolado ou falha pontual que possa ser justificada pelo decurso do tempo entre a ocorrência dos fatos e a apuração, mas de situação recorrente constatada em diversas outras contratações, inclusive mais recentes, envolvendo as mesmas partes, ou seja, o Sesi/DF, o Senai/DF e o IEL/DF, conforme o detalhamento adiante:

Tabela 9 - Contratos Sesi/DF-Senai/DF x IEL/DF

Contratante	Contrato			TC
	Processo	Celebração	Execução	
Sesi/DF	5.863/2013	27/5/2013	6/2013 – 12/2016	021.911/2024-0
	15.035/2017	12/12/2017	1/2018 – 12/2018	
	14.919/2017	4/12/2017	1/2018 – 2/2019	021.910/2024-3
	14.950/2017	5/12/2017	1/2018 – 7/2018	
	15.079/2017	12/12/2017	1/2018 – 12/2018	
Senai/DF	10.506/2015	18/12/2015	2/2016 – 12/2016	021.909/2024-5
	3.670/2015	13/7/2015	7/2015 – 12/2016	021.912/2024-6

Fonte: E-TCU

386. Além disso, ressalta-se que os mesmos documentos que ora se exigem, isto é, documentos que comprovem a execução dos serviços contratados, já haviam sido solicitados em duas oportunidades no curso da apuração levada a termo no processo de denúncia, diminuindo, portanto, sensivelmente, o intervalo

verificado entre a ocorrência dos fatos e apuração, consoante se demonstra a seguir:

a) a primeira, em diligência realizada em maio/2020 (peça 32 do TC 023.520/2018-3), ou seja, apenas três anos e meio após a conclusão do ajuste firmado em 2013 e um ano e meio do contrato celebrado em 2017; e

b) a segunda, por sua vez, por ocasião da inspeção efetivada nas unidades jurisdicionadas, realizada entre maio e junho/2022, quer dizer, pouco mais de cinco anos e meio após o encerramento do primeiro contrato e três anos e meio do segundo.

387. Ora, se tais documentos, de fato, existissem, infere-se que seria de todo o interesse das unidades jurisdicionadas tê-los apresentado à equipe de fiscalização do Tribunal quando demandado.

388. Ou, mais tardiamente, seria do próprio interesse das partes tê-los apresentado em sede de alegações de defesa.

389. À vista dessas considerações, reputa-se não caracterizado o prejuízo ao exercício do direito de defesa das partes.

Análise das razões de justificativa: mérito

XVIII. Considerações iniciais

390. Foram ouvidos em audiência nos autos os responsáveis Antônio Rocha da Silva, Jamal Jorge Bittar, Albano Esteves de Abreu e Maria Gricélia Pinheiro de Melo.

391. Os dois primeiros, na condição de diretores do Sesi/DF; os últimos, por sua vez, exerceram a função de superintendente do referido ente paraestatal.

392. Observados os respectivos períodos de gestão, todos respondem pelo mesmo fato, qual seja, a contratação direta do IEL/DF sem que estivessem caracterizados os pressupostos previstos no art. 11 do Regulamento de Licitações e Contratos do ente paraestatal.

393. Desse modo, a responsabilidade de Antônio Rocha da Silva e Albano Esteves de Abreu se limita ao contrato firmado em 27/5/2013; a seu turno, Jamal Jorge Bittar e Maria Gricélia Pinheiro de Melo respondem pelo contrato celebrado em 12/12/2017.

394. Dentre esses responsáveis, apenas Albano Esteves de Abreu não apresentou uma peça de defesa formal no processo, ainda que sua curadora, em resposta às citações efetivadas nesta e nas demais tomadas de contas especiais em que o Sr. Albano figura como parte, tenha apresentado manifestação no TC 021.909/2024-5 (peça 34 desses autos, trasladada para a peça 65 do presente processo).

395. A esse responsável, de acordo com os fundamentos aduzidos nos parag. 135 a 146 precedentes, propõe-se que suas contas sejam julgadas iliquidáveis.

396. Passa-se, portanto, à análise das razões de justificativa apresentadas pelos demais responsáveis.

XIX. Análise das razões de justificativa de Antônio Rocha da Silva (ex-diretor do Sesi/DF)

397. De acordo com os argumentos apresentados na peça de defesa em exame, devidamente sintetizados na subseção XI desta instrução, o responsável busca se desvincular das irregularidades apontadas no feito baseando-se na sua total ausência de conhecimento sobre o contrato datado de 27/5/2013 (Processo Sesi/DF 5.863/2013), o qual, segundo alegado, foi celebrado sem o seu conhecimento, tendo sido assinado, exclusivamente, pelos superintendentes das partes contratantes, de modo que somente teria tomado ciência de sua existência a partir da citação efetivada no processo.

398. Indo além, sugere a possibilidade que o contrato possa ter sido elaborado posteriormente ao término de seu mandato (30/9/2014), e datado retroativamente, de modo que o documento deveria ser objeto de perícia, a qual é requerida ao final de sua peça de defesa.

399. De início, em relação à produção de prova pericial requerida pela parte, consigna-se que o pleito não encontra amparo legal, tampouco sua negativa implica ofensa aos princípios da ampla defesa, do contraditório e da busca pela verdade real.

400. 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.

401. No caso do controle externo, tais procedimentos são disciplinados na Lei 8.443/1992, a qual não estabelece ao Tribunal o dever jurídico de determinar a realização de perícia para a obtenção de provas.

402. Com efeito, o processo de controle externo, disciplinado pela Lei 8.443/1992 e pelo Regimento Interno/TCU, não prevê a produção de prova pericial, cabendo à parte trazer aos autos os elementos que entender necessários à sua defesa, inclusive eventuais laudos periciais, o que prescinde de autorização do Tribunal.

403. Nesse sentido, entre outros, os Acórdãos 80/2020 (Rel. Min. Ana Arraes), 2.262/2015 (Rel. Min. Benjamin Zymler) e 473/2015 (Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues), todos do Plenário.

404. Nesse diapasão, a defesa deve ser instruída, desde logo, com todas as provas que as partes pretendem produzir, as quais tão somente devem observar a forma documental, a teor do disposto no art. 162 do Regimento Interno/TCU, sendo-lhes facultada, inclusive, a juntada de novos documentos até o término da etapa de instrução processual, a teor do disposto no art. 160, § 1°, do regimento, não cabendo ao Tribunal emitir qualquer deliberação a respeito.

405. Prosseguindo na análise dos demais argumentos apresentados na peça de defesa em epígrafe, tem-se que, nos termos do art. 45, alínea 'j', do Regulamento do Sesi (aprovado pelo Decreto 57.375/1965 e atualizado pelo Decreto 6.637/2008):

Art. 45 Compete ao diretor de cada departamento:

[...]

j) autorizar as despesas da região, tanto de pessoal, como de material e serviços, assinando cheques e ordens de pagamento;

406. Dessa feita, afigura-se pouco crível que a autoridade máxima do Sesi/DF não tivesse conhecimento a respeito de contrato de elevada materialidade cuja vigência perdurou por mais de três anos.

407. Contudo, compulsados os escassos documentos coletados na fiscalização a respeito do contrato de gestão documental firmado em 2013, acostados ao TC 023.520/2018-3 (peça 112, p. 537 a 568), verificou-se não ter havido participação do responsável nos atos praticados na fase pré-contratual do instrumento analisado, os quais foram levados a termo pelo então superintendente do Sesi/DF, Albano Esteves de Abreu.

408. Com efeito, constata-se que o último gestor referido [a quem não se propõe a imputação de responsabilidade, nos termos anteriormente aduzidos (parag. 135 a 146)] foi o responsável por aprovar a proposta comercial apresentada pelo IEL/DF e pela própria formalização do instrumento contratual, conforme documentos juntados aos autos de denúncia (peça 112, p. 540 e 546 desse processo).

409. Nessas condições, propõe-se acolher as razões de justificativa do responsável.

XX. Análise das razões de justificativa de Maria Gricélia Pinheiro de Melo (ex-superintendente do Sesi/DF)

410. Segundo alegado na peça de defesa em exame (subseção XII), a responsável teria iniciado sua gestão como superintendente do Sesi/DF quando já encerrado o contrato formalizado em 2013 e quando o segundo contrato, firmado em 2017, já se encontrava em execução, não tendo participado de qualquer ato que tenha culminado na sua celebração.

411. No mérito, defende a legalidade das contratações, as quais teriam amparo no Regulamento de Licitações e Contratos do Sesi.

412. Inicialmente, reafirma-se que a audiência da ex-gestora abrange apenas o contrato de gestão documental formalizado em 2017 (Processo Sesi/DF 15.035/2017).

413. Por sua vez, quanto ao alegado, assiste razão à parte.

414. De fato, analisado o respectivo processo administrativo, verifica-se que a contratação foi autorizada pelo diretor do Sesi/DF, Jamal Jorge Bittar, também responsável pela formalização do instrumento contratual (TC 023.520/2018-3, peça 121, p. 1.469 e 1.472).

415. Dessa feita, por não se ter observado a participação da Sra. Maria Gricélia Pinheiro de Melo nos atos praticados na fase pré-contratual do instrumento, propõe-se acolher suas razões de justificativa.

XXI. Análise das razões de justificativa de Jamal Jorge Bittar (diretor do Sesi/DF)

416. Na linha do aduzido em sua peça de defesa (subseção XIII), o responsável não fazia parte da estrutura de direção do Sistema Fibra por ocasião da celebração do primeiro ajuste, tendo apenas dado continuidade à relação contratual já consolidada, de forma que não pode ser responsabilizado pelos atos iniciais de contratação.

417. Quanto à segunda avença, defende a legalidade da contratação direta do IEL/DF por dispensa de licitação, efetuada em conformidade ao que preceitua o Regulamento de Licitações e Contratos do Sesi, ressaltando que as justificativas constantes do processo abarcam a natureza do instituto, o objeto a ser contratado e, ainda, o valor praticado no ajuste, de forma que teriam sido preenchidos todos os requisitos exigidos no art. 11 do retrocitado regulamento.

418. Adicionalmente, registra que a controvérsia posta nos autos se restringe à existência, em si, de justificativa para a contratação realizada, não havendo discussão a respeito do teor ou da suficiência das

explanações, tampouco quanto ao valor da contratação.

419. Preliminarmente, reforça-se que a audiência do gestor se restringe ao contrato formalizado em 2017 (Processo Sesi/DF 15.035/2017).

420. Como visto, a questão controversa se subsome à eventual inobservância do disposto no art. 11 do Regulamento de Licitações e Contratos do Sesi na contratação efetivada com o IEL/DF.

421. Nos termos do aludido dispositivo:

Art. 11. As dispensas, salvo os casos previstos nos incisos I e II do art. 9º, ou as situações de inexigibilidade, serão circunstanciadamente justificadas pelo órgão responsável, inclusive quanto ao preço e ratificadas pela autoridade competente.

Parágrafo único. Nas hipóteses de dispensa e inexigibilidade poderá ser exigida a comprovação de regularidade fiscal, que será obrigatória quando o valor da contratação for igual ou superior àqueles previstos nos incisos I 'c' e II 'c' do art. 6º, deste Regulamento.

422. Conforme se verifica, as contratações diretas efetivadas pelo ente paraestatal, seja por dispensa ou inexigibilidade, demandam justificativa circunstanciada a respeito das situações concretas que lhes fundamentam e sobre o preço contratado, assim como ratificação pela autoridade competente.

423. De sua parte, compulsados os documentos que integram o processo administrativo no qual formalizada a contratação (TC 023.520/2018-3, peça 121, p. 1.446 a 1.492), constata-se não terem sido atendidas as condicionantes estipuladas no regulamento.

424. Nesse sentido, observa-se que o processo dispõe de termo de referência para a contratação dos serviços, o qual, contudo, não se encontra assinado pela respectiva área demandante e apresenta, ao seu final, uma estimativa financeira anual de R$ 800.000,00 (oitocentos mil reais) para a execução do objeto, desacompanhada de qualquer orçamento ou memória de cálculo que indique de quais formas e por quais meios se chegou a esse valor.

425. Infere-se, contudo, que o montante tenha sido obtido da proposta comercial apresentada pelo IEL/DF, consoante se observa no documento inserto à peça 121, p. 1.455, do processo de denúncia.

426. Portanto, como se observa, o valor do contrato foi definido pelo próprio contratado, sem qualquer avaliação ou crítica pelo contratante.

427. Ademais, em contraposição ao que se alega nas razões de justificativa à peça 54 dos autos (p. 13), não há nenhum indicativo de que a contratação direta do IEL/DF tenha representado vantagem econômica em relação à contratação de outras empresas, à vista da ausência, no processo, de cotações de preços ou de quaisquer outros elementos que indiquem ter o contratante buscado aferir o valor de mercado dos serviços contratados.

428. Sob outra perspectiva, constata-se que o termo de referência que instrui o processo administrativo em análise dispõe de justificativa de que se valeu o ente paraestatal para efetivar a contratação direta do IEL/DF (TC 023.520/2018-3, peça 121, p. 1.449).

429. Em síntese, referida justificativa:

a) se pauta na carência de profissionais especializados nas áreas de negócios do Sesi/DF;

b) destaca que o IEL/DF oferece serviços de tratamento de acervo e gestão documental por meio do Núcleo de Gestão Documental;

c) aduz que as demandas específicas contratuais são adaptadas e/ou desenvolvidas de acordo com as necessidades diagnosticadas pelas organizações interessadas;

d) salienta que as atividades finalísticas do IEL/DF se coadunam com o objeto dos contratos e que o Regulamento de Licitações e Contratos do Sesi autoriza a contratação direta por dispensa licitação; e

e) assenta os benefícios que a contratação traria ao contratante.

430. Registra-se, por oportuno, que a justificativa em questão é bastante similar a outras já analisadas nos demais processos de tomadas de contas especiais constituídos por força do Acórdão 1.830/2024 – Plenário (Rel. Min. Vital do Rêgo)*, indicando tratar-se de justificativa padronizada adotada pelo Sesi/DF para efetuar qualquer contratação direta que envolvesse o IEL/DF.

* vide, nesse sentido, o TC 021.910/2024-3 (peça 43, p. 3, peça 44, p. 3, e peça 45, p. 3)

431. Por fim, esclarece-se que a contratação foi autorizada pelo diretor do Sesi/DF, Jamal Jorge Bittar, também responsável por celebrar o contrato, conforme se observa nos documentos acostados à peça 121, p. 1.469 e 1.472 do processo de denúncia.

432. Consoante observado, a contratação foi pautada em justificativa genérica de que se valia o contratante, onde, a pretexto de sanar necessidades institucionais decorrentes de uma alegada carência de profissionais e fundamentada na possibilidade de contratação direta de entidade sem fins lucrativos, admitida no

Regulamento de Licitações e Contratos do Sesi, promovia-se a contratação do IEL/DF para a prestação de, praticamente, quaisquer serviços que fossem voltados às áreas finalísticas do ente paraestatal.

433. Patente, portanto, que a relação institucional entre o Sesi/DF e o IEL/DF se tratou de um artifício de que se valeu o contratante como meio de fuga do devido processo licitatório na contratação dos serviços ora em análise.

434. Serviços esses contratados sem qualquer crítica ou análise pelo contratante em relação aos valores propostos pelo contratado, adotados como critério exclusivo de formação do preço contratual.

435. Nessas condições, reputam-se não observados os pressupostos exigidos no art. 11 do Regulamento de Licitações e Contratos do Sesi, pois a contratação não foi precedida de justificativas circunstanciadas a respeito da situação concreta que lhe deu amparo, tampouco o preço foi justificado.

436. Enfim, esclarece-se que, diversamente do que pretende fazer crer o responsável ouvido em audiência, a irregularidade não diz respeito apenas ao registro formal de justificativa no processo administrativo ora analisado, mas à efetiva aferição dos requisitos que dariam legitimidade à contratação direta, nos termos do que estipula o regulamento referido.

437. Dessa feita, considera-se não elidida a irregularidade, propondo-se a rejeição das razões de justificativa em exame.

Análise das alegações de defesa: mérito

XXII. Considerações iniciais

438. Em 27/5/2013 o Sesi/DF e o IEL/DF formalizaram contrato de prestação de serviços de gestão documental com vigência de 36 (trinta e seis) meses, cujo objeto abrangia a execução dos seguintes serviços, conforme cláusula primeira do instrumento contratual (peça 7, p. 1):

O objeto do presente Contrato é a prestação de serviços de tratamento arquivístico de documentos envolvendo classificação, higienização, diagnóstico da situação atual; elaboração e aplicação de Plano de Classificação para os documentos; organização física e intelectual dos documentos, com base no Plano de Classificação; elaboração e aplicação da Tabela de Temporalidade de Documentos; armazenamento e acondicionamento dos documentos; elaboração de Guia de Empréstimo e controle de entrada e saída de documentos; elaboração de mapa de localização física dos documentos; descarte e guarda de documentos; preparação da documentação para digitalização; digitalização de documentos e tratamento de imagens, relativamente a aproximadamente 31.479 caixas-arquivos de documentos do SESI-DF.

439. Dentre os escassos documentos coletados na fiscalização relacionados à contratação em epígrafe, consta, além do próprio instrumento contratual e de algumas notas fiscais e das respectivas ordens de pagamento, proposta comercial oriunda do IEL/DF que apresentava uma estimativa financeira de R$ 8.086.000,00 (oito milhões, oitenta e seis mil reais) para a execução dos serviços, sem maiores detalhamentos, valor pelo qual firmado o instrumento contratual, prevendo o seguinte cronograma de desembolso:

Tabela 10 - Cronograma de pagamentos (contrato de 27/5/2013 - Processo Sesi/DF 5.863/2013)

Evento	**Valor (R$)**
Entrada	215.000,00
1ª parcela	219.000,00
35 parcelas de R$ 214.000,00	7.490.000,00
Última parcela	162.000,00
TOTAL (R$)	**8.086.000,00**

Fonte: TC 023.520/2018-3 (peça 112, p. 545)

440. No curso dos trabalhos de fiscalização autorizados no TC 023.520/2018-3, foi reportado pela equipe de fiscalização que o Senai/DF também mantinha contrato de idêntica natureza com o IEL/DF, sendo destacada a circunstância de que o valor mensal pago pelo Sesi/DF, pela gestão documental de 32 mil caixas, correspondia ao mesmo montante pago pelo Senai/DF para a gestão de 8 mil caixas de documentos.

441. Ou seja, independentemente da quantidade de documentos geridos, apurou-se que ambos os entes paraestatais repassavam ao IEL/DF, mensalmente, o valor fixo de R$ 214.000,00 (duzentos e quatorze mil reais).

442. Dessa feita, com o intuito de aferir os serviços prestados no âmbito do contrato tratado nos autos, foi demandado ao Sesi/DF, pela equipe de fiscalização, por meio do Ofício de Requisição 5-66/2022, de 2/6/2022, que apresentasse, entre outros documentos (TC 023.520/2018-3, peça 172, p. 1):

[...] Tabela de Temporalidade e Plano de Classificação elaborados no âmbito do contrato de gestão documental firmado entre Sesi/DF e IEL/DF, no dia 27/5/2013, no valor de R$ 8.086.000,00, bem como as medições das demais atividades realizadas no contrato no período de 27/5/2013 a 26/5/2016;

443. Em resposta, o Sesi/DF se limitou a informar não ter localizado '... nenhum dos documentos solicitados acima' (peça 173 do processo referido).

444. Adicionalmente, consta do relatório de inspeção a seguinte observação (TC 023.520/2018-3, peça 200, p. 45):

146. Conforme será demonstrado no decorrer do achado há fortes indícios que não houve qualquer execução em relação a este contrato. Na execução da inspeção pela equipe do TCU, constatou-se que até hoje não foi elaborado Plano de Classificação, Tabela de temporalidade e a digitalização de todos os documentos. Talvez tenha ocorrida apenas a armazenagem dos processos, mas nem isso é possível afirmar.

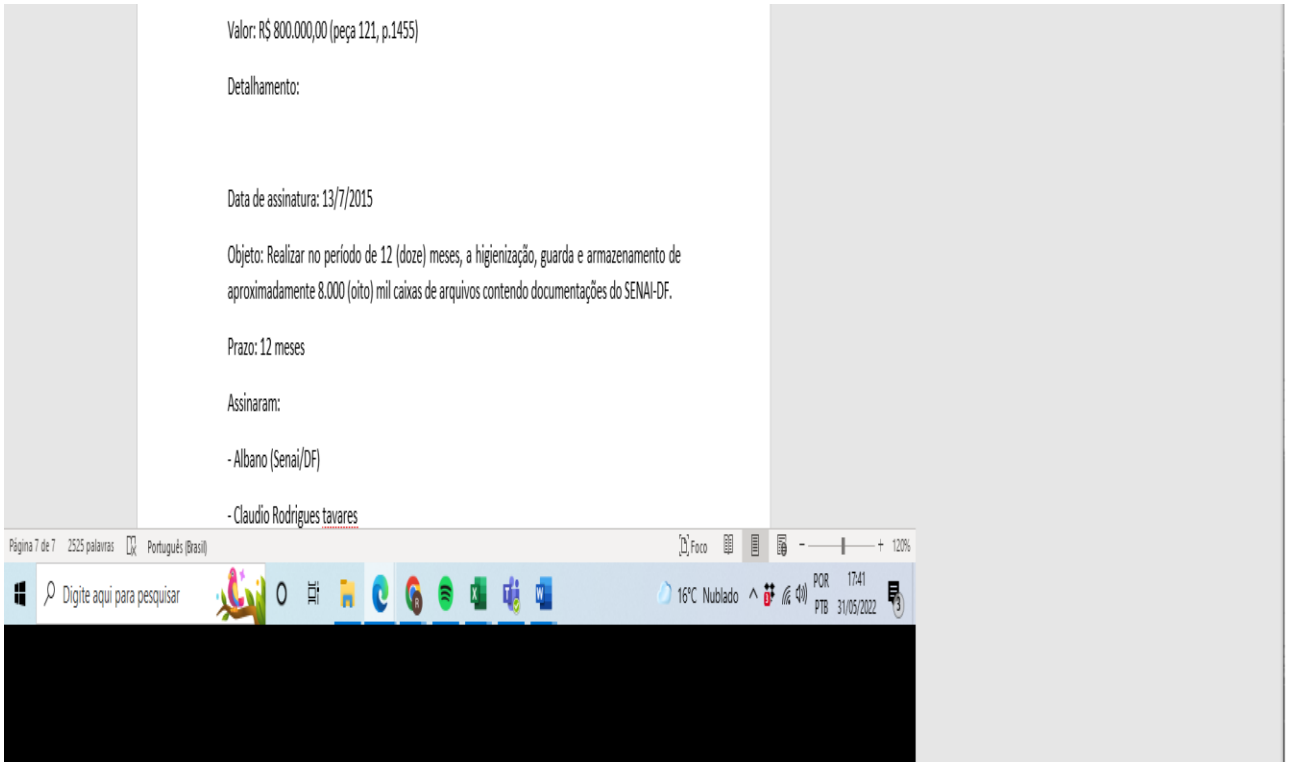
147. Atualmente, o contrato de gestão documental firmado entre Sesi/DF e IEL/DF também se resume a um contrato de armazenagem de documentos. Por essa armazenagem, o Sesi/DF pagou ao IEL/DF aproximadamente R$ 20.000,00. Não há qualquer lógica para o Sesi/DF em 2013, quase dez anos antes da data atual, pagar R$ 214.000,00 pela guarda de documentos. Esse valor é mais de dez vezes superior ao valor atual.

445. Por sua vez, a esta contratação se sucedeu novo contrato de gestão de documentos formalizado em 12/12/2017, com vigência de 12 (doze) meses, cujo objeto compreendia a execução das seguintes atividades (peça 8, p. 1):

1.1 O objeto do presente Contrato é a prestação de serviços de tratamento arquivístico de documentos envolvendo classificação, cadastramento, organização, higienização, tratamento, pesquisa, consulta, recuperação, elaboração do código de classificação e atualização da tabela de temporalidade de documentos, descarte, guarda e digitalização de documentos, conforme demandas do SESI/DF. (destaques no original)

446. O contrato foi firmado por R$ 800.000,00 (oitocentos mil reais), montante obtido a partir da proposta comercial apresentada pelo IEL/DF:

Figura 1 - Detalhamento serviços (contrato de 12/12/2017 - Processo Sesi/DF 15.035/2017)



Fonte: TC 023.520/2018-3 (peça 121, p. 1.455)

447. De acordo com o relatado pela equipe de fiscalização, não foram identificadas, no processo, as medições das atividades que teriam sido realizadas em razão desse contrato, mas apenas uma planilha dos pagamentos realizados e relatórios parciais e final das atividades desempenhadas, conforme documentos acostados aos autos de denúncia (peça 121, p. 1.473 a 1.476).

448. Conforme apurado, e segundo a planilha acima referida (TC 023.520/2018-3, peça 121, p. 1.492), o valor do contrato foi majorado para R$ 920.000,00 (novecentos e vinte mil reais), aparentemente sem a formalização de termo aditivo, e os dispêndios efetivados à sua conta importaram em R$ 915.763,29 (novecentos e quinze mil, setecentos e sessenta e três reais e vinte e nove centavos).

449. Foi reportado pela equipe não ter sido localizada documentação que justifique a razão da

alteração do valor contratual.

450. Buscando a comprovação dos serviços que teriam sido realizados no âmbito deste segundo contrato, foi demandado ao Sesi/DF, no curso da fiscalização, que apresentasse (TC 023.520/2018-3, peça 172, p. 1):

[...] comprovação das atualizações da Tabela de Temporalidade e do Plano de Classificação, bem como das demais atividades realizadas no contrato de gestão documental firmado entre Sesi/DF e IEL/DF, em 12/12/2017, no valor de R$ 800.000,00, contidas no Relatório de Prestação de Serviços abaixo copiado, que geraram um pagamento do Sesi/DF ao IEL/DF no valor de R$ 915.763,29. Encaminhar as medições das atividades realizadas.

451. Novamente, a título de resposta, informou a unidade jurisdicionada não ter localizado nenhum dos documentos solicitados (peça 173, p. 1, dos autos de denúncia).

452. Em complemento, consignou a equipe no relatório de inspeção à peça 200 do processo de denúncia (p. 50):

165. Conforme já informado, na visita técnica realizada pela equipe de auditoria constatou-se que até hoje não existiu qualquer serviço referente à tabela de temporalidade e plano de classificação dos documentos do Sesi/DF. O serviço de gestão documental prestado pelo IEL/DF basicamente se resume a armazenamento de documentos.

166. Desta forma, o relatório de prestação de serviços constante no processo é um documento que traz a suposta execução de serviços que não foram realizados.

453. Como visto, os documentos requisitados pela equipe no curso da fiscalização correspondem precisamente aos produtos que deveriam ter sido entregues pela contratada, de modo que a ausência de sua comprovação levou à presunção de inexecução dos instrumentos contratuais.

454. Nessas condições, excluindo da imputação de responsabilidade o Sr. Albano Esteves de Abreu, ante as considerações já aduzidas, respondem pelo prejuízo apurado na primeira contratação, observados os respectivos períodos de gestão, os Srs. Antônio Rocha da Silva e Jamal Jorge Bittar, na condição de diretores do Sesi/DF, assim como o IEL/DF e os Srs. Marlon Nascimento e Cláudio Rodrigues Tavares, ex-superintendentes da pessoa jurídica em questão (vide tab. 4).

455. Por sua vez, no âmbito da segunda contratação, a responsabilidade pelo ressarcimento se encontra distribuída entre Jamal Jorge Bittar, Maria Gricélia Pinheiro de Melo (ex-superintendente do Sesi/DF), IEL/DF e Cláudio Rodrigues Tavares (vide tab. 5).

456. Isto posto, superadas tais considerações, consigna-se que as partes, regularmente citadas, não trouxeram quaisquer documentos que possam comprovar os serviços supostamente prestados pelo IEL/DF ao Sesi/DF.

457. Passa-se, portanto, à análise dos argumentos apresentados em sede de alegações de defesa.

XXIII. Análise das alegações de defesa de Antônio Rocha da Silva (ex-diretor do Sesi/DF)

458. De acordo com os argumentos apresentados na peça de defesa em exame, devidamente sintetizados na subseção XI desta instrução, o responsável busca se desvincular da obrigação de ressarcimento argumentando não estar demonstrada a ocorrência de dano ao erário em sua gestão.

459. Nesse sentido, ressalta não haver, nos autos, qualquer documento que comprove os pagamentos realizados entre a data de assinatura do contrato e o término de seu mandato, pois o próprio relatório de inspeção admite não terem sido localizadas notas fiscais ou datas de pagamento, tendo a equipe técnica utilizado um ‘cronograma de pagamentos’ hipotético, constante da proposta comercial, para quantificar o suposto débito.

460. Desse modo, contesta a defesa a legalidade de ser responsabilizado com base em suposições e cronogramas teóricos de um contrato que sequer foi assinado pelo responsável, requerendo, ao final de suas alegações, a ‘quebra’ do sigilo bancário e fiscal do SESI/DF e do IEL/DF entre a data de celebração do contrato e o término de sua gestão, tendo por intento verificar não ter havido pagamentos nesse período.

461. De início, reforça-se que a responsabilidade do Sr. Antônio Rocha da Silva se limita ao contrato de gestão documental firmado em 2013, compreendendo apenas os pagamentos efetivados em seu período de gestão, entre junho/2013 e setembro/2014 (vide tab. 4).

462. Passando à análise do pleito, é cediço que o TCU, a teor de suas atribuições constitucionais e legais, não dispõe de competência para determinar o afastamento do sigilo de operações bancárias e fiscais, de forma que não se cogita da adoção da providência requerida pela parte.

463. Entretanto, assiste razão ao responsável, ao menos em parte, quando suscita não estar integralmente demonstrada a ocorrência do prejuízo.

464. Com efeito, conforme apurado, o contrato em epígrafe foi celebrado em maio/2013 com vigência de 36 (trinta e seis) meses, de modo que sua execução teria se estendido, em tese, até maio/2016.

465. Todavia, somente foram obtidos pela equipe de fiscalização documentos de liquidação de despesas compreendidos entre fevereiro e dezembro/2016 [o que indica que a execução contratual, em princípio, teria ultrapassado a vigência do instrumento], de acordo com o detalhamento adiante:

Tabela 11 - Notas fiscais (contrato de 27/5/2013 - Processo Sesi/DF 5.863/2013)

Nota Fiscal	Data	Valor (R$)
938	15/2/2016	214.000,00
939		214.000,00
1070	5/5/2016	214.000,00
1118	9/6/2016	214.000,00
1119		214.000,00
1159	1/7/2016	214.000,00
1337	4/10/2016	214.000,00
1338		214.000,00
1347	19/10/2016	214.000,00
1366	1/11/2016	214.000,00
1534	2/12/2016	214.000,00
1854	13/12/2016	214.000,00
TOTAL (R$)		2.568.000,00

Fonte: TC 023.520/2018-3 (peça 112, p. 547 a 568)

466. Portanto, como se observa, a execução financeira contratual documentada nos autos corresponde apenas a 12 (doze) dos 38 (trinta e oito) pagamentos pactuados, conforme o cronograma constante da proposta que deu base ao contrato (vide tab. 10), importando em R$ 2.568.000,00 (dois milhões, quinhentos e sessenta e oito mil reais), o que representa, aproximadamente, 32% (trinta e dois por cento) do valor do instrumento.

467. Essa situação foi relatada no relatório de inspeção que integra o TC 023.520/2018-3 da forma como segue (peça 200 do processo de denúncia, p. 46 a 48):

150. No decorrer da instrução do processo foi solicitado ao Sesi/DF que encaminhasse os documentos referentes aos contratos firmados com o IEL/DF. Inicialmente, em diligência realizada em 6/5/2020, foram solicitadas as seguintes informações (peça 32, p. 14):

[...]

151. Na resposta a essa diligência foram encontradas algumas notas fiscais e comprovantes de pagamento referentes ao contrato. A documentação encontrada está sumarizada na tabela abaixo:

[vide tab. 10 do documento original]

152. Durante a inspeção, novamente foram solicitadas informações, desta vez especificamente referente ao contrato de gestão documental firmado em 2013 com o IEL/DF, por meio do Ofício de Requisição 5-66/2022, de 2/6/2022. Em resposta, o Sesi/DF informou que não teria encontrado nenhum documento referente à contratação.

153. Como não possuímos as demais datas de pagamento do referido contrato nem as notas fiscais correspondentes aos pagamentos, a maneira encontrada para estabelecer as datas referentes aos débitos foi utilizar o cronograma de pagamentos estabelecido na proposta de serviços encaminhada pelo IEL/DF no dia 14/5/2013 (peça 112, p. 541-546).

154. Conforme consta na proposta, os pagamentos pelo serviço de gestão documental que seriam realizados pelo Sesi/DF ao IEL/DF seguiriam o seguinte cronograma: uma entrada no valor de R$ 215.000,00 (20 dias após o aceite); uma parcela de R$ 219.000,00 (30 dias depois da entrada); 35 parcelas de R$ 214.000,00 e mais uma parcela de R$ 162.000,00 (peça 112, p. 545).

155. O contrato foi assinado em 27/5/2013. Assim, como data do primeiro pagamento, 20 dias após o aceite, considerou-se o dia 16/6/2013. O segundo pagamento, de R$ 219.000,00 teria sido realizado 30 dias depois. Após esse pagamento teriam sido realizados 35 pagamentos mensais de R$ 214.000,00 e um último pagamento de R$ 162.000,00. Desta forma, os pagamentos de acordo com o cronograma foram considerados realizados para efeito de lançamento do débito da seguinte forma:

[vide tab. 11 do documento original]

156. No processo foram encontrados 12 documentos fiscais relativos aos pagamentos realizados no âmbito deste

contrato, já citados na tabela 10. Como os pagamentos foram realizados todos em 2016 e o cronograma previa 6 pagamentos nesse valor no ano de 2016, optou-se por considerar as datas efetivas de pagamento encontradas no processo em substituição aos 6 pagamentos de R$ 214.000,00 previstos no ano de 2016 no cronograma e em substituição aos últimos 6 pagamentos de R$ 214.000,00 previstos no ano de 2015.

157. Assim, para efeito de débito, serão considerados os valores e as datas constantes na tabela 11, com a substituição das datas de 16/7/2015 a 16/6/2016 pelas datas constantes na tabela 10. (texto em destaque acrescido à transcrição)

468. Como visto, em função da ausência dos documentos de liquidação de despesas contratuais [à exceção daqueles relacionados na tab. 11], valeu-se a equipe de fiscalização do cronograma de pagamentos previsto na proposta comercial apresentada pelo IEL/DF a fim de quantificar o prejuízo (TC 023.520/2018-3, peça 112, p. 545).

469. Trata-se, portanto, de situação substancialmente distinta da verificada nos demais contratos analisados até o momento, tanto nesta tomada de contas especial como nas demais instauradas por força do Acórdão 1.830/2024 – Plenário (Rel. Min. Vital do Rêgo), em que os respectivos processos administrativos, a despeito da deficiente documentação de liquidação de despesas, dispunham, ao menos, de uma planilha de controle de pagamentos*, a qual constituía parâmetro seguro que evidenciava a execução financeira contratual.

* vide, em relação a esta tomada de contas especial, o documento inserto no TC 023.520/2018-3, à peça 121, p. 1.492 (contrato de 12/12/2017); vide, ainda, no TC 021.910/2024-3, os documentos às peças 12 (p. 29) e 13 (p. 34), e, por fim, no TC 021.912/2024-6, o documento acostado à peça 8, p. 733.

470. Não há, contudo, para o contrato de gestão documental firmado em maio/2013, documento equivalente, assistindo razão ao responsável quando afirma não haver prova dos pagamentos realizados em sua gestão.

471. Consoante se observa, a questão diz respeito à distribuição do ônus da prova em processos de fiscalização e em processos de tomada de contas especial instaurados a partir de achados identificados em fiscalizações.

472. E, sobre esse aspecto, pacífico na jurisprudência desta Corte de Contas o entendimento segundo o qual:

10. Quanto à distribuição do ônus probatório [...] o Tribunal segue a disciplina do art. 373 da Lei 13.105/2015 (CPC), aplicada às peculiaridades da atividade de controle externo, competindo: a) à unidade técnica do Tribunal demonstrar os fatos apurados nas fiscalizações, mediante a juntada das evidências que os suportam; b) aos órgãos fiscalizados e aos terceiros interessados provar os fatos impeditivos, modificativos ou extintivos do direito do Estado de obter ressarcimento e/ou punir a prática de ato ilegal, ilegítimo e antieconômico que lhes fora atribuída pelo corpo instrutivo do TCU. Esse é entendimento dos Acórdãos 1.522/2016, Relator Ministro Benjamin Zymler, 727/2021, Relator Ministro Bruno Dantas, e 2.638/2015, Relator Ministro Augusto Nardes, todos do Plenário do Tribunal. (Acórdão 1.676/2021 – Plenário, Rel. Min. Raimundo Carreiro) (destaque acrescido)

473. Tais premissas, por sua vez, mostram-se igualmente aplicáveis a tomadas de contas especiais instauradas a partir de irregularidades verificadas em fiscalizações pelo TCU ou por outros órgãos, tal qual expressamente reconhecido no recente Acórdão 595/2026 – 1ª Câmara (Rel. Min. Benjamin Zymler), nos termos do voto condutor desse julgado, do qual se destaca a seguinte passagem:

25. Conquanto o presente feito não tenha natureza de fiscalização, essas considerações se aplicam ao caso, pois o motivo da instauração dessa tomada de contas especial foram os achados verificados em uma inspeção in loco realizada pela Caixa. [...]. (destaque no original)

474. No mesmo sentido, entre outras decisões, os Acórdãos 3.969/2025 e 18.636/2021, ambos proferidos pela 1ª Câmara, sob a relatoria do Min. Walton Alencar Rodrigues, os quais enunciam o entendimento segundo o qual quando a conduta não tiver relação intrínseca com a prestação de contas, mas com irregularidades específicas percebidas em fiscalizações do Tribunal ou de outros órgãos, a responsabilidade de provar a conduta tida por irregular é da Administração Pública, independentemente do tipo de processo em que a conduta for analisada.

475. No caso concreto, embora a equipe responsável pela inspeção levada a termo nos autos de fiscalização originários tenha procedido a um minucioso exame dos múltiplos fatos denunciados, os quais não somente abarcavam diferentes contratações firmadas com o IEL/DF, mas diversos outros assuntos trazidos ao conhecimento do Tribunal, envolvendo tanto o Sesi/DF como o Senai/DF, é forçoso reconhecer que, para o contrato de gestão documental celebrado em maio/2013, não se desvencilhou a contento do ônus que lhe cabia.

476. De fato, os autos não dispõem dos documentos de liquidação de despesas formalizados entre

2013 e 2015, mas apenas do último ano de execução contratual, compreendendo o período de fevereiro a dezembro de 2016.

477. Em outras palavras, não há provas, no processo, que os pagamentos impugnados, efetivados entre 2013 e 2015, tenham, de fato, ocorrido.

478. Inclusive, sequer constam dos autos as notas fiscais emitidas pela contratada nesse período.

479. Nesse ponto, ainda que se reconheça tratar-se de documentação antiga que, em princípio, deveria estar arquivada em conjunto com os documentos de liquidação de despesas mais recentes e que constituía obrigação da unidade jurisdicionada tê-los fornecido à equipe quando demandado, ou, então, ter justificado a sua ausência, considera-se que a equipe, diante da aparente situação de extravio documental, poderia ter envidado esforços adicionais com o intuito de confirmar a ocorrência dos pagamentos que se supõem efetivados.

480. Com efeito, os pagamentos poderiam ter sido aferidos em eventual sistema informatizado de gestão de contratos ou, ainda, na falta deste, por intermédio de extratos bancários que poderiam ter sido solicitados diretamente ao Sesi/DF, do que não caberia eventual negativa sob o fundamento de sigilo bancário ante a natureza dos recursos administrados pelo ente paraestatal.

481. Outrossim, a ausência dessa documentação não implica no reconhecimento de que as despesas ocorreram tais quais previstas no cronograma de pagamentos de que se valeu a equipe a fim de quantificar o débito.

482. Aliás, sobre esse último aspecto, o próprio relatório de inspeção indica que as despesas efetivadas em 2016 não seguiram o cronograma constante da proposta comercial que deu base ao contrato (vide o parag. 156 do relatório, transcrito no parag. 467 desta instrução).

483. Ou seja, não é possível assumir que o montante apurado como débito, o qual corresponde ao próprio valor do instrumento contratual (R$ 8.086.000,00), a teor do que estabelece o art. 210, § 1°, inc. II, do Regimento Interno/TCU, seguramente, não excede o real valor devido, pois qualquer pagamento que tenha deixado de ser feito ou tenha sido feito a menor invalidaria essa premissa, o que infirma o critério adotado pela equipe.

484. Ademais, considera-se que a imputação de obrigação de ressarcimento não pode prescindir da verificação objetiva de que o evento que se busca ressarcir [no caso, os dispêndios efetivados] se consumou.

485. Portanto, firme no entendimento de que as irregularidades identificadas em fiscalizações devem ser sustentadas por evidências que as suportam e que não foram obtidos na inspeção elementos concretos que evidenciem os pagamentos realizados entre junho/2013 e junho/2015, entende-se que as alegações de defesa em exame devam ser acolhidas, o que implica no afastamento integral da responsabilidade do Sr. Antônio Rocha da Silva em relação aos fatos apurados nos autos.

486. Por sua vez, por força do disposto no art. 161 do Regimento Interno/TCU, as circunstâncias objetivas constantes da peça de defesa em análise aproveitam aos demais responsáveis citados pelos mesmos fatos, o que implica no decréscimo do montante imputado como débito ao responsável Jamal Jorge Bittar e ao IEL/DF (excluídos, respectivamente, os pagamentos compreendidos entre outubro/2014 e junho/2015 e junho/2013 e junho/2015, bem como, para ambos, o pagamento de R$ 162.000,00 em julho/2016) e no afastamento integral da responsabilidade do Sr. Marlon Nascimento (excluídos os pagamentos entre junho/2013 e junho/2015).

487. Dessa feita, o débito apurado em relação ao contrato de gestão documental celebrado em maio/2013 fica limitado a R$ 2.568.000,00 (dois milhões, quinhentos e sessenta e oito mil reais), valor que corresponde aos pagamentos documentados nos autos, e a responsabilidade pelo seu ressarcimento, observados os respectivos períodos de gestão, fica assim distribuída entre os responsáveis citados:

Tabela 12 - Composição débito remanescente (contrato de 27/5/2013 - Processo Sesi/DF 5.863/2013)

Data	Valor (R$)	Responsáveis
17/2/2016	214.000,00	Jamal Jorge Bittar Cláudio Rodrigues Tavares IEL/DF
17/2/2016	214.000,00	
5/5/2016	214.000,00	
9/6/2016	214.000,00	
17/6/2016	214.000,00	
1/7/2016	214.000,00	
5/10/2016	214.000,00	

5/10/2016	214.000,00	
19/10/2016	214.000,00	
3/11/2016	214.000,00	
2/12/2016	214.000,00	
14/12/2016	214.000,00	
TOTAL (R$)	**2.568.000,00**	

XXIV. Análise das alegações de defesa de Maria Gricélia Pinheiro de Melo (ex-superintendente do Sesi/DF)

488. De acordo com o alegado na peça de defesa em exame (subseção XII), em apertada síntese:

a) os serviços foram prestados e sua execução foi documentada por: (i) relatórios periódicos de execução; (ii) atas de reuniões técnicas; (iii) registros fotográficos; (iv) sistema informatizado de gestão documental; e (v) notas fiscais emitidas com o detalhamento dos serviços prestados;

b) os pagamentos foram precedidos da verificação da efetiva prestação dos serviços pelos gestores e fiscais dos contratos;

c) quando a responsável assumiu a função de superintendente do Sesi/DF o primeiro contrato de gestão documental já havia sido encerrado e o segundo, por sua vez, já se encontrava em execução;

d) a própria unidade técnica, no processo de denúncia, havia se manifestado pela exclusão de responsabilidade da gestora, de forma que sua inclusão no rol de responsáveis contradiz a análise técnica anteriormente realizada, sem que tenha havido qualquer fato novo que justifique tal mudança de entendimento;

e) a superintendente não possuía competência para autorizar pagamentos, função reservada exclusivamente ao diretor regional;

f) a responsável agiu com boa-fé e transparência e sua conduta se encontra respaldada em pareceres técnicos e jurídicos, sem qualquer intuito de causar prejuízo ao erário; e

g) não se verifica nenhum dos elementos constitutivos que evidenciem conduta culposa de parte da gestora (negligência, imprudência e imperícia).

489. Adicionalmente, destacam-se da parte final da defesa, os seguintes pleitos (peça 54, p. 15 e 16):

d) O reconhecimento da nulidade da citação por ausência de individualização precisa das condutas atribuídas a cada defendente, em violação ao princípio do devido processo legal;

[...]

h) A juntada aos autos dos documentos comprobatórios da efetiva prestação dos serviços, incluindo relatórios periódicos de execução, registros fotográficos e notas fiscais devidamente atestadas pelos fiscais dos contratos;

i) A designação de perícia técnica para avaliar a efetiva execução dos serviços de gestão documental contratados, caso persistam dúvidas quanto à sua realização após a análise da documentação;

[...]

k) A produção de todas as provas em direito admitidas para a completa elucidação dos fatos.

490. Passando a analisar os pleitos constantes de sua peça de defesa, não se verifica nulidade na citação efetuada nos autos.

491. Com efeito, a citação da responsável foi autorizada diretamente pelo Relator do processo, Min. Bruno Dantas (peça 14), no exercício da competência que lhe foi outorgada pelo art. 11 da Lei 8.443/1992, sendo o respectivo ofício citatório entregue no endereço residencial da parte, conforme documentos acostados às peças 16, 23 e 43 dos autos.

492. Ademais, conforme se extrai do próprio teor do ofício de citação à peça 23, constou como anexo do documento a instrução à peça 10, na qual se encontram discriminados todos os fundamentos que deram causa à citação da gestora, não havendo que se falar, portanto, em ausência de individualização precisa das condutas atribuídas à parte.

493. De outra parte, em relação aos requerimentos de designação de perícia e de 'produção de todas as provas em direito admitidas', não incumbe ao TCU, consoante já exposto nesta instrução, produzir prova de interesse da parte para fins de subsidiar a sua defesa, a qual deve ser instruída, desde logo, com todas as provas que se pretende produzir [inclusive eventuais laudos periciais], as quais tão somente devem observar a forma documental, não cabendo ao Tribunal emitir qualquer deliberação a respeito.

494. A seu turno, quanto ao pleito de juntada aos autos de todos os documentos comprobatórios da efetiva prestação dos serviços, o que incluiria relatórios periódicos de execução, registros fotográficos e notas

fiscais devidamente atestadas pelos fiscais dos contratos, evidencia-se uma contradição flagrante a um dos argumentos apresentado nas alegações de defesa em análise.

495. Isso porque a peça de defesa assevera que os serviços foram prestados e sua execução poderia ser atestada por uma série de documentos, listados no parag. 488.a precedente, documentos esses que, contraditoriamente, a própria parte requer que sejam trazidos ao processo, o que somente reforça a convicção de que não há, nos autos, elementos que comprovem a efetiva prestação dos serviços de gestão documental tratados nesta tomada de contas especial.

496. De fato, compulsado o processo 15.035/2017, juntado ao TC 023.520/2018-3 (peça 121, p. 1.446 a 1.492), verifica-se que o único tipo de documento a que se refere a parte, e que nele consta, trata-se das notas fiscais emitidas pela contratada, as quais sequer se encontram atestadas e, isoladamente, não se prestam para demonstrar os serviços que se alegam terem sido prestados.

497. Por sua vez, no que pertine ao disposto no parag. 488.b, não há documentos no processo que corroborem a assertiva de que os pagamentos foram precedidos da verificação da efetiva prestação dos serviços pelos gestores e fiscais dos contratos, pois, ante o que restou apurado, não foram emitidos atos de designação de empregados do Sesi/DF para o exercício dessas funções.

498. Já no que toca ao suscitado no parag. 488.c, reforça-se que a responsabilidade da ex-superintendente abrange apenas o contrato de gestão documental formalizado em 2017.

499. Outrossim, referente ao alegado no parag. 488.d, cabe esclarecer que a proposta de exclusão de responsabilidade da Sra. Maria Gricélia Pinheiro de Melo que constou no relatório de inspeção (cf. parag. 131 do relatório) não se referia aos contratos de gestão documental objeto da presente tomada de contas especial, mas a outros contratos firmados entre o Sesi/DF e o IEL/DF, tratados no achado II.1 do relatório (TC 023.520/2018-3, peça 200, p. 30 a 37), os quais são objeto de apuração no TC 021.910/2024-3.

500. Efetivamente, consoante se observa adiante no relatório (achado II.2, à peça referida, p. 44 a 52), a equipe, ao tratar do contrato de gestão documental celebrado em 2017, posicionou-se pela responsabilização da então superintendente do Sesi/DF, conforme segue (TC 023.520/2018-3, peça 200, p. 51 e 52):

175. Em relação à Sra. Maria Gricélia Pinheiro de Melo, apesar de ela não ter participado da contratação, entende-se que ela também deve ser responsabilizada pelos débitos ocorridos quando era Superintendente do Sesi/DF. Três dos quatro relatórios de prestação de serviços, que possibilitaram a conclusão de que os serviços teriam sido realizados e consequentemente seus pagamentos, foram produzidos durante o seu período na superintendência do Sesi/DF. Os relatórios descrevem que a digitalização com OCR, o plano de classificação de documentos e a tabela de temporalidade teriam sido realizados. Uma simples solicitação desses documentos, conforme realizada durante a inspeção, foi o suficiente para saber que os serviços não foram executados. Desta forma, entende-se que ela na função de gestora da administração regional do Sesi/DF teria obrigação de ter impedido os pagamentos irregularmente realizados.

501. Em outra direção, relativamente aos demais argumentos arguidos pela parte, merece especial relevo aquele que consta do parag. 488.e, onde se alega que não competia à superintendente autorizar os pagamentos contratuais, mas ao diretor regional.

502. Nesse ponto, rememora-se que a responsabilização dos gestores que exerciam as funções de diretor e superintendente do Sesi/DF – Jamal Jorge Bittar e Maria Gricélia Pinheiro de Melo, respectivamente – fundamenta-se na mesma conduta, qual seja, autorizar os pagamentos contratuais sem que houvesse a comprovação da execução dos serviços.

503. Ocorre, contudo, não constar da documentação coletada na fiscalização (Processo Sesi/DF 15.035/2017, juntado ao TC 023.520/2018-3, peça 121, p. 1.446 a 1.492) as ordens de pagamento emitidas pelo contratante, de modo que o débito foi quantificado a partir das informações disponíveis na planilha de controle de pagamentos acostada ao processo.

504. Ou seja, não há, nos autos, nenhum documento que vincule, de forma objetiva, a responsável Maria Gricélia Pinheiro de Melo a qualquer ato praticado no âmbito dessa contratação.

505. Inclusive, assiste razão ao argumento apresentado pela ex-gestora, pois, de fato, o Regulamento do Sesi, ao dispor sobre a estrutura e as competências dos órgãos regionais do ente paraestatal (Capítulo V, arts. 37 a 47), fixou, nos termos de seu art. 45, alínea ‘j’, competir ao diretor de cada departamento autorizar as despesas da região, tanto de pessoal, como de material e serviços, assinando cheques e ordens de pagamento.

506. Conquanto o regulamento, nos termos do parágrafo único desse mesmo dispositivo, estabeleça a possibilidade de que as atribuições e tarefas da administração regional, a cargo do diretor de cada

departamento, possam ser exercidas mediante outorga conferida a superintendente, administrador ou preposto designado, é forçoso reconhecer não haver, no processo, instrumento de delegação outorgando competência à então superintendente para autorizar as despesas da unidade.

507. Dessa feita, à míngua de dispositivo regimental ou instrumento de delegação de competência que atribua ao superintendente do ente paraestatal poderes para autorizar as despesas da unidade e não se dispondo das ordens de pagamento formalizadas no âmbito dessa contratação, não prospera a responsabilização da ex-gestora, razão pela qual se propõe, desde logo, o acolhimento de suas alegações de defesa.

508. Ressalva-se, todavia, ante a natureza pessoal da fundamentação ora aduzida (art. 161 do Regimento Interno/TCU), a extensão desse entendimento à situação do responsável Jamal Jorge Bittar, o qual responde pelo mesmo fato.

509. Com efeito, consoante exposto, o Regulamento do Sesi atribui ao diretor de cada departamento regional a competência para autorizar as despesas da unidade, de modo que, na ausência das ordens de pagamento contratuais, afigura-se lídimo presumir que as despesas tenham sido autorizadas por esse gestor, a ele incumbindo oferecer contraprova.

510. E, sobre esse último aspecto, adianta-se que o responsável não se desincumbiu desse ônus, pois, em suas alegações de defesa, acostadas à peça 57 do processo, não negou ter sido o responsável por autorizar os pagamentos, mas apenas buscou justificar sua conduta com base no acúmulo de funções de direção no contexto do sistema indústria no Distrito Federal, conforme se passa a tratar.

XXV. Análise das alegações de defesa de Jamal Jorge Bittar (diretor do Sesi/DF)

511. A argumentação apresentada na peça de defesa de Jamal Jorge Bittar, diretor do Sesi/DF, pode ser sintetizada da forma como se segue (peça 57, p. 40 e 42):

(i) Havia esquema fraudulento comandado, no âmbito do IEL/DF, pelo Sr. CLÁUDIO RODRIGUES TAVARES, que ocupava, à época, o cargo de Superintendente do Instituto.

(ii) As atividades irregulares empreendidas pelo Sr. CLÁUDIO RODRIGUES TAVARES eram feitas sem o conhecimento do PETICIONÁRIO, sendo que lhe eram ocultadas informações consideradas importantes para a gestão do Sistema FIBRA, tais como contratos e autorizações de pagamento.

(iii) Considerando a ocultação deliberada de grande quantidade de informações ao PETICIONÁRIO, era impossível ao gestor ter conhecimento de todas as informações apuradas nos presentes autos.

(iv) De toda forma, tão logo tomou ciência da possibilidade de utilização indevida de recursos, o PETICIONÁRIO adotou todas as medidas corretivas que estavam ao seu alcance. Assim, além de providenciar o afastamento do Sr. CLÁUDIO RODRIGUES TAVARES e do Sr. ALBANO ESTEVES DE ABREU, buscou o ressarcimento judicial dos prejuízos ora apurados. As referidas ações estão em trâmite regular junto ao TJDFT e possuem resultado favorável que aponta para o ressarcimento do IEL/DF, além de evidenciarem que não houve prática fraudulenta pelo PETICIONÁRIO.

(v) O PETICIONÁRIO, desde seu ingresso na direção do Sistema FIBRA, adotou uma série de medidas que visaram justamente a melhoria dos processos realizados nas entidades, incluindo a transparência, a integridade e a modernização da gestão.

(vi) Entre as fraudes perpetradas pelo Sr. CLÁUDIO RODRIGUES TAVARES, esteve a contratação das empresas CRIATIVA, INSIGHT e SOLUÇÃO, tal como comprovado nos processos nº 0732206-56.2020.8.07.0001, 07232208-26.2020.8.07.0001 e 0732203-04.2020.8.07.0001.

(vii) Em que pese as subcontratações mencionadas em (vi) não façam parte do escopo de análise dos presentes autos, mostra-se necessária a menção a título de contexto, de forma a evidenciar que, independentemente de eventuais irregularidades constatadas na presente Tomada de Contas Especial, não houve concorrência do PETICIONÁRIO para o resultado fraudulento, notadamente considerando que os documentos que lhe eram efetivamente apresentados tinham aparência de regularidade.

(viii) Destaque-se, na linha do quanto afirmado em (vii), que os Processos SESI nº 5.863/2013 e 15.035/2018 foram acompanhados da devida justificativa para contratação, nos termos do art. 11 do RLC do SESI.

(ix) Os Processos SESI nº 5.863/2013 e 15.035/2018 tinham certificado atestando a regular prestação dos serviços.

(x) O PETICIONÁRIO, diante do acúmulo de funções de direção no contexto do Sistema FIBRA, é responsável pela assinatura de 45 a 50 mil documentos por ano, de forma que, para viabilizar a sua atividade, é necessário contar e confiar na atuação dos departamentos internos das entidades, bem como nas informações por eles prestadas. (destaques no original)

512. Em conclusão, refuta sua responsabilização, pois, segundo alegado, teria atuado em conformidade às atribuições do cargo ocupado e não estaria caracterizada, nos autos, a ocorrência de dolo ou

erro grosseiro em sua conduta.

513. Consoante observado, nenhum esclarecimento a respeito da comprovação da execução dos serviços objeto dos contratos em exame foi apresentado pela parte, a qual somente buscou excluir sua responsabilidade ante os fatos apurados.

514. Nesse ponto, rememora-se que a responsabilidade do Sr. Jamal Jorge Bittar se encontra limitada, no âmbito da primeira contratação [já considerada a análise levada a termo na subseção XXIII desta instrução], aos pagamentos compreendidos entre fevereiro e dezembro/2016, listados na tab. 12, e, por sua vez, a todos os pagamentos efetuados em decorrência do contrato firmado em dezembro/2017 (vide tab. 5).

515. Passando a analisar os argumentos arguidos (‘i’ a ‘vi’), enfatiza-se que o eventual esquema de desvio de recursos a que alude o responsável não envolve, diretamente, os contratos tratados nos autos, mas contratações firmadas entre o Senai/DF e o IEL/DF, as quais são objeto de apuração no TC 021.909/2024-5.

516. Outrossim, eventuais melhorias implementadas pelo responsável na gestão do ente paraestatal, após a ocorrência dos fatos, produzem efeitos voltados apenas para o futuro, não tendo o condão de desfazer as consequências advindas dos atos de gestão em análise nesta tomada de contas especial.

517. Em outras palavras, tais providências não se prestam para fins de eximir a responsabilidade pelo ressarcimento das quantias indevidamente pagas ao contratado, mormente quando se constata que os pagamentos impugnados foram expressamente autorizados pelo responsável.

518. Em relação ao disposto em ‘vii’, diversamente do que afirmado, o responsável concorreu diretamente para o cometimento do dano na medida em que: (i) no âmbito da primeira contratação, conforme documentos acostados aos autos de denúncia (TC 023.520/2018-3, peça 112, p. 547 a 568), autorizou o pagamento de serviços cuja execução não foi comprovada; e (ii) na segunda contratação, a seu turno, não ofereceu contraprova de não ter sido o responsável por autorizar os pagamentos impugnados, ante o que estabelece o art. 45, alínea ‘j’, do Regulamento do Sesi.

519. Ademais, não lhe socorre a circunstância de ter iniciado sua gestão à frente do Sesi/DF quando o primeiro contrato já se encontrava em execução, tendo em conta que o fundamento de sua responsabilização é distinto, situando-se no processo de liquidação de despesas e não no de formação do instrumento contratual.

520. No que pertine ao tratado em ‘viii’, remete-se à análise constante da subseção XXI desta instrução, onde se buscou demonstrar que a contratação não foi precedida de justificativas circunstanciadas a respeito da situação concreta que lhe deu amparo, tampouco o preço foi justificado.

521. Quanto ao tratado em ‘ix’, reconhece-se, na linha do que afirma o responsável, que parte das notas fiscais que deram base aos pagamentos efetuados no âmbito do primeiro contrato de gestão documental, firmado em maio/2013, continha atesto certificando a prestação dos serviços.

522. É o caso dos documentos fiscais adiante relacionados:

Tabela 13 - Notas fiscais atestadas (contrato de 27/5/2013 - Processo Sesi/DF 5.863/2013)

Nota Fiscal	Data	Valor (R$)
938	15/2/2016	214.000,00
939		214.000,00
TOTAL (R$)		428.000,00

Fonte: TC 023.520/2018-3, peça 112, p. 547 a 568

523. A rigor, em situações dessa natureza, a jurisprudência desta Corte de Contas sinaliza que o pagamento efetuado com base na atestação de despesas, em regra, exime de responsabilidade a autoridade que o autorizou, salvo nos casos em que seja comprovado que tinha conhecimento das irregularidades.

524. De fato, considerando que a responsabilidade subjetiva do agente público deve ser apurada pela verificação do nexo de causalidade entre a infração praticada ou o dano experimentado e o comportamento desse agente, não caberia responsabilizar o dirigente máximo da entidade pela verificação pessoal da conclusão do serviço, mesmo porque não lhe cabe revisar, em minúcias, os processos administrativos instruídos pelas subunidades a ele subordinadas, sob pena de se tornar inviável a segregação de funções e ineficiente o mecanismo da delegação de competência.

525. Nesse sentido, entre outros, os Acórdãos 3.372/2012 (Rel. Min. Augusto Nardes), 3.013/2012 (Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues) e 2.948/2010 (Rel. Min. José Jorge), todos do Plenário.

526. Nessas condições, se a situação versada nos autos se tratasse de caso isolado ou falha pontual verificada na gestão do responsável, poder-se-ia cogitar do afastamento de sua responsabilidade ao menos em relação aos pagamentos que foram precedidos de atestos.

527. Todavia, não é esse o caso dos autos.

528. Com efeito, conforme apurado na fiscalização, a mesma falha foi identificada em diversas outras contratações envolvendo o Sesi/DF, o Senai/DF e o IEL/DF, as quais são objeto de apuração nas demais tomadas de contas especiais instauradas a partir do Acórdão 1.830/2024 – Plenário (Rel. Min. Vital do Rêgo).

529. Ou seja, em todas essas contratações constatou-se que o processo de liquidação de despesa não foi amparado em documentos comprobatórios da efetiva realização dos serviços.

530. Serviços esses que, mesmo após a abertura do contraditório, não tiveram a sua execução física comprovada, o que somente vem a reforçar e corroborar a presunção de inexecução contratual.

531. Trata-se, portanto, de prática disseminada verificada na gestão de ambos os entes paraestatais, à época administrados pelo Sr. Jamal Jorge Bittar, o que impede que as condutas irregulares imputadas nos presentes autos sejam tratadas de forma individualizada e isolada, devendo ser avaliadas em conjunto com os elementos externos, examinados em outros processos, que sinalizam para um cenário de fraude e simulação dos instrumentos contratuais em questão.

532. Seguindo nessa linha de raciocínio, sobejam precedentes na jurisprudência deste Tribunal que admitem a possibilidade de responsabilização do dirigente máximo de órgão ou entidade da Administração Pública quando: (i) se tratar de falha grosseira ou situação recorrente, o que impede o reconhecimento da irregularidade como caso isolado (cf. o Acórdão 1.529/2019 – Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler); (ii) ficar evidenciada falha grave no dever de regulamentação e supervisão dos subordinados, especialmente na condução de procedimentos sujeitos a maior vulnerabilidade, a exemplo de contratações envolvendo a gestão de vultosos recursos públicos (cf. os Acórdãos 583/2019 – Plenário, Rel. Min. Vital do Rêgo, 10.434/2021, Rel. Min. Aroldo Cedraz, e 7.437/2018, Rel. Min. Augusto Nardes, ambos da 2ª Câmara,); e (iii) constatado descontrole administrativo ou verificada significativa desorganização administrativa no órgão ou entidade (cf. os Acórdãos 2.147/2015 – Plenário, Rel. Min. José Múcio Monteiro, e 2.814/2025 – 1ª Câmara, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues).

533. Considera-se, pois, que o caso concreto melhor se amolda a esses últimos precedentes.

534. Isto posto, firme na argumentação deduzida, propugna-se que a responsabilidade do Sr. Jamal Jorge Bittar pela reparação dos prejuízos quantificados no presente processo seja mantida, inclusive em relação aos pagamentos precedidos por atestos, tendo em conta que a situação versada nesta tomada de contas especial não se trata de falha pontual ou isolada, mas de prática disseminada na gestão do responsável.

535. De outra parte, em relação ao contrato de gestão documental celebrado em dezembro/2017, verifica-se constar do correspondente processo administrativo quatro relatórios de prestação de serviços, formalizados no decorrer da execução contratual, que, segundo o responsável, confirmam a execução do objeto contratado.

536. Analisando-se os relatórios referidos pela parte, acostados ao TC 023.520/2018-3 (peça 121, p. 1.473 a 1.476), constata-se se tratarem de declarações firmadas por representantes do IEL/DF [três pelo então superintendente, Cláudio Rodrigues Tavares], nas quais se informa, de modo bastante genérico, as atividades supostamente desenvolvidas pelo contratado.

537. Ou seja, constituem documentos de teor meramente declaratório, não corroborados por qualquer outro elemento constante dos autos.

538. Não podem, portanto, nessas condições, serem aceitos como provas da execução física do instrumento contratual.

539. Por sua vez, verifica-se que o atestado de execução de serviços à peça 121, p. 1.477, do processo de denúncia, foi formalizado em fevereiro/2019, ou seja, três meses após a ocorrência dos últimos pagamentos impugnados, a título de encerramento do contrato.

540. Tal atestado não se presta para fins de eximir a responsabilidade do gestor pois, àquela altura, o dano já havia se concretizado, na medida em que as despesas foram efetivadas sem que houvesse quaisquer elementos que comprovassem a execução dos serviços. Tampouco serve como prova da execução física contratual.

541. No que toca ao afirmado em ‘x’, o acúmulo de funções de direção a que alude o responsável não o socorre, tendo em conta que a fragilidade da estrutura de governança do sistema indústria do Distrito Federal foi uma das causas que contribuíram para a ocorrência do resultado verificado nos autos.

542. Com efeito, conforme apurado na inspeção levada a termo no processo de denúncia (TC 023.520/2018-3, peça 200, p. 25):

90. Foi identificado que a principal causa da fragilidade na definição dos critérios por parte de diversas unidades regionais do Sistema Indústria decorria da situação peculiar de governança dessas entidades, em que o

presidente das federações é o dirigente máximo do Sesi, do Senai e do IEL.

91. Naquele processo, fizeram parte da amostra de entidades nas quais foram realizadas visitas técnicas o Sesi/DF e o Senai/DF. Ao examinar os documentos que definiam os critérios de rateio que deveriam nortear a distribuição das despesas entre as entidades do Sistema Indústria do Distrito Federal constatou-se o poder que o Sr. Jamal Bittar possui tanto na federação e no IEL/DF, quanto no Sesi/DF e no Senai/DF. [...].

543. Na mesma linha, nos termos do voto condutor do Acórdão 1.830/2024 – Plenário (Rel. Min. Vital do Rêgo), adotado nesses autos:

23. Quanto à apuração de responsabilidades, o relatório inicia chamando a atenção para a fragilidade do sistema de governança do Sistema Indústria no Distrito Federal, tendo em vista que o presidente da federação também é o dirigente máximo de Sesi, Senai e IEL. Salienta a equipe que documentos coletados demonstram que o presidente da Fibra, por diversas vezes, decide por todas as casas. [...].

544. Ademais, o precedente invocado pela parte em sua peça de defesa, no caso, o Acórdão 9.347/2024 – 1ª Câmara (Rel. Min. Jhonatan de Jesus), adotado no TC 017.071/2020-8, cuidou de situação substancialmente distinta à que se apura na presente tomada de contas especial, na medida em que: (i) a conduta atribuída ao responsável não decorre de falhas sistêmicas constatadas na normatização e nos mecanismos de controle interno do Sesi/DF à época dos fatos; (ii) o responsável não é o único gestor da entidade paraestatal arrolado nos autos; (iii) o débito não decorre de superfaturamento; e (iv) os atos que deram causa ao dano não vieram a ser claramente identificados somente a partir de posterior operação policial.

545. Portanto, por absoluta falta de pertinência temática, a decisão adotada no precedente referido não aproveita ao responsável.

546. Dessarte, como visto, a argumentação despendida nas alegações de defesa em análise não se presta para fins de eximir a responsabilidade do agente ante os fatos apurados nos autos.

547. Conforme entendimento pacífico deste Tribunal, a responsabilidade dos administradores de recursos públicos, escorada no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, segue a regra geral da responsabilidade civil, ou seja, é de natureza subjetiva, o que demanda a demonstração de conduta dolosa ou culposa do agente.

548. Nesse sentido, entre outras decisões, os Acórdãos 635/2017 (Rel. Min. Aroldo Cedraz), 2.781/2016, 1.465/2016 (ambos de relatoria do Min. Benjamin Zymler), e 1.316/2016 (Rel. Min. Ana Arraes), todos do Plenário.

549. No caso, a conduta do gestor, consistente na autorização dos pagamentos contratuais, sem que fosse previamente demonstrada a execução dos serviços, mostrou-se decisiva para a ocorrência do dano.

550. Sobre esse aspecto, não é demais relembrar que apesar de os serviços sociais autônomos não integrarem a administração pública, a natureza dos recursos que administram, advindos de contribuições parafiscais, de natureza tributária, destinados à persecução de fins de interesse público, impõe-lhes a necessidade de obediência aos princípios constitucionais que regem a atividade administrativa (cf., entre outros, os Acórdãos 2.617/2025, Rel. Min. Antônio Anastasia, e 1.371/2025, Rel. Min. Benjamin Zymler, ambos do Plenário).

551. Dessa feita, conquanto não estejam vinculados aos estritos termos da Lei 4.320/1964, mas a seus regulamentos próprios, o regime jurídico-administrativo aplicável aos serviços sociais autônomos confere a tais entidades o poder-dever de fiscalizar a execução de seus contratos, tal como reconhecido pelo Tribunal nos Acórdãos 2.471/2022 e 2.717/2022, ambos proferidos pelo Plenário, sob relatoria do Min. Benjamin Zymler.

552. Disso, por sua vez, decorre a necessidade de que o processo de liquidação de despesa esteja amparado em documentos comprobatórios da efetiva realização dos serviços, não sendo aceitável que o pagamento ocorra mediante descrição genérica das despesas nos documentos fiscais, tal como verificado no caso concreto.

553. De fato, a liquidação da despesa, mesmo para os entes paraestatais, não é mera formalidade, mas ato destinado a avaliar se as cláusulas contratuais foram cumpridas, gerando, assim, a obrigação de pagamento para a administração contratante.

554. Nesses termos, a comprovação da efetiva execução do objeto contratual deve estar lastreada por elementos idôneos capazes de demonstrar, de forma inequívoca, a sua realização, o que significa dizer que somente devem ser liquidadas despesas mediante evidência documental da realização dos serviços, de acordo com a qualidade prevista no contrato e após o efetivo controle da fiscalização, o que não ocorreu na situação vertente.

555. Assim sendo, consistia uma providência mínima exigível do denominado ‘administrador médio’ [assim considerado, nos termos do voto condutor do Acórdão 33/2005 – Plenário (Rel. Min. Benjamin

Zymler), aquele que administra os recursos públicos sob sua responsabilidade com lealdade, prudência e discernimento, como se estivesse cuidando dos seus próprios negócios], certificar-se, previamente à autorização dos pagamentos, que a execução do objeto contratual se encontrava suficientemente demonstrada pelo contratado, a fim de que fizesse jus ao pagamento.

556. Nesse diapasão, ao dispensar essa cautela, incorreu o gestor em conduta culposa (stricto sensu), decorrente de comportamento negligente e imprudente na gestão dos recursos que se encontravam sob sua responsabilidade, o que, por sua vez, propiciou que os pagamentos contratuais fossem realizados sem que houvesse comprovação da execução de seu objeto, restando evidenciado, nessas condições, o nexo de causalidade entre a conduta imputada ao gestor e o dano dela decorrente.

557. Presentes, portanto, nos autos, os pressupostos caracterizadores da responsabilidade subjetiva do agente, de modo a se encontrar devidamente fundamentada a sua responsabilização.

558. De outra parte, em relação ao disposto no art. 28 da LINDB [dispositivo invocado pelo responsável em sua peça de defesa], que condiciona a responsabilização do agente à caracterização de dolo ou erro grosseiro, a jurisprudência tradicional do TCU sinaliza que as alterações promovidas no referido diploma legal, por intermédio da Lei 13.655/2018, em especial a inclusão do aludido dispositivo, não provocaram modificação nos requisitos necessários para a imputação de responsabilidade financeira por dano ao erário.

559. Nessa linha, o dever de indenizar os prejuízos ao erário permanece sujeito à comprovação de dolo ou culpa, sem qualquer gradação, como é de praxe no âmbito da responsabilidade aquiliana, inclusive para fins do direito de regresso, tendo em vista o tratamento constitucional dado à matéria (art. 37, § 6º, da CF/1988).

560. Nesse sentido, entre outros, os Acórdãos 1.740/2023 (Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues), 1.958/2022 (Rel. Min. Benjamin Zymler), 2.768/2019 (Rel. Min. Benjamin Zymler), e 2.391/2018 (Rel. Min. Benjamin Zymler), todos do Plenário.

561. Ou seja, de acordo com o entendimento então predominante no Tribunal, a eventual não caracterização de erro grosseiro teria o condão apenas de afastar a aplicação de sanções ao responsável, mas não seria suficiente para excluir sua responsabilidade pelo ressarcimento do prejuízo.

562. Todavia, julgados mais recentes vêm expressando a tese de que o disposto no art. 28 da LINDB também se aplica à atribuição de responsabilidade financeira por dano ao erário, hipótese na qual a responsabilização do agente público, para fins de ressarcimento, dependerá da comprovação de que sua conduta contribuiu para o prejuízo com, no mínimo, culpa grave.

563. A relevância desse debate, aliás, foi o que motivou a determinação contida no subitem 9.19.2 do Acórdão 1.835/2024 – Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), mediante o qual o Tribunal solicitou estudos sobre os efeitos de eventual mudança jurisprudencial que passasse a exigir a aplicação do art. 28 da LINDB também para a imputação de débito.

564. Os resultados do aludido estudo foram apreciados pelo Plenário por intermédio do Acórdão 2.305/2025 (Rel. Min. Benjamin Zymler), servindo como subsídio para o tratamento da questão nos processos de controle externo, sem, contudo, haver definição quanto a mudanças jurisprudenciais naquele momento.

565. Não obstante, àquela altura já se registrava precedente no qual aplicado o referido entendimento.

566. Veja-se, a respeito, a fundamentação condutora do Acórdão 1.460/2025 – Plenário (Rel. Min. Bruno Dantas), nos termos do voto do Relator:

34. A conclusão pela ausência de erro grosseiro, decorrente da inviabilidade de percepção do vício, por si só, já seria suficiente para afastar a responsabilidade do gestor. Aprofundo, contudo, a matéria, para enfrentar diretamente a tese sustentada pela unidade instrutora de que a exigência de culpa grave, prevista no art. 28 da LINDB, não se aplicaria à responsabilidade financeira por dano ao erário.

35. Essa tese, embora ainda encontre eco em algumas manifestações, merece ser ponderada à luz da evolução da jurisprudência desta Corte. A imputação de débito a um agente público, tornando-o pessoalmente responsável pela restituição de valores dos quais não se beneficiou diretamente, transcende a mera recomposição do erário. Ela assume uma sorte de responsabilidade que não pode prescindir da análise rigorosa da culpabilidade do gestor.

36. Esse entendimento foi consolidado por este Plenário no julgamento do TC 024.062/2020-0 (Acórdão 886/2025-TCU-Plenário). Naquela oportunidade, ao apreciar irregularidades em contratação emergencial no início da pandemia, o Voto Revisor condutor da decisão, de minha lavra, estabeleceu uma clara distinção entre a persecução do débito e a responsabilização pessoal dos agentes públicos.

37. Naquele julgado, embora reconhecido o dano material e a necessidade de sua reparação, concluiu-se por afastar a responsabilidade sancionatória dos gestores por não se vislumbrar a ocorrência de erro grosseiro,

direcionando-se a obrigação de ressarcimento exclusivamente à pessoa jurídica que se beneficiou dos pagamentos e não cumpriu o contrato.

38. Depreende-se, portanto, daquele precedente, um racional claro: a obrigação primária de ressarcir o dano recai sobre quem foi indevidamente beneficiado. A solidariedade do agente público nessa obrigação não é automática; ela é tipo de responsabilidade que depende da comprovação de que sua conduta contribuiu para o prejuízo com, no mínimo, culpa grave.

567. Na mesma direção, a esse precedente se seguiu o Acórdão 8.007/2025 – 1ª Câmara (Rel. Min. Jhonatan de Jesus), cujo voto condutor registra:

48. Nesse contexto evolutivo da jurisprudência, alinho-me ao entendimento de que a condenação do agente público ao ressarcimento de prejuízo aos cofres públicos exige a demonstração inequívoca de dolo ou erro grosseiro (culpa grave). A mudança jurisprudencial, a meu ver, ecoa o propósito original da Lindb, que é o de protegê-lo de responsabilizações decorrentes de erros escusáveis.

49. A necessidade de qualificar a culpa para fins de ressarcimento tem como reflexo o incremento da segurança jurídica à atuação do gestor. Responsabilizá-lo por qualquer falha, mesmo que resultante de culpa leve diante da complexidade da administração e dos riscos envolvidos, sem que tenha havido dolo ou benefício direto, pode gerar desproporcionalidade e inibir a eficiência administrativa.

568. Ainda que não se possa afirmar tratar-se, no momento, de posição sedimentada na jurisprudência desta Corte de Contas, considera-se que a linha interpretativa adotada nesses precedentes, tal como referido no último julgado, aparenta melhor se amoldar ao que teria sido a intenção do legislador ordinário ao promover alterações na LINDB por intermédio da Lei 13.655/2018.

569. Outrossim, trata-se de posição mais conservadora.

570. Dessa feita, adotar-se-á essa corrente na avaliação do grau de culpabilidade do gestor.

571. Isto posto, remete-se à seção de conclusão da instrução (parag. 685 a 695), na qual será avaliada a caracterização de erro grosseiro na conduta do responsável, a fim de subsidiar [ou afastar] eventual proposta de responsabilização do agente.

XXVI. Análise das alegações de defesa do IEL/DF (pessoa jurídica contratada)

572. A peça de defesa apresentada pelo IEL/DF, devidamente sintetizada na subseção XIV desta instrução, já excluídas as matérias suscitadas em sede de preliminares, abrange a seguinte argumentação: (i) confusão patrimonial e impossibilidade jurídica do pedido; (ii) ausência de pressupostos para a responsabilização; (iii) efetiva prestação dos serviços contratados; (iv) inadequação da metodologia de quantificação do débito; (v) boa-fé e observância do princípio da confiança; (vi) ações de ressarcimento e medidas corretivas adotadas pelo IEL/DF; e (vii) natureza jurídica do IEL/DF e sua vinculação ao sistema indústria.

573. Em relação ao disposto em ‘i’, argumenta a parte que eventual condenação do IEL/DF a ressarcir o Sesi/DF: (a) implica dupla penalização do mesmo patrimônio (confusão patrimonial); (b) viola o princípio do non bis in idem; (c) resulta em situação absurda do ponto de vista lógico-jurídico (penalização circular); e (d) contraria a finalidade institucional da responsabilização por dano ao erário, que é a recomposição patrimonial, não a penalização circular.

574. Sem razão a parte.

575. De início, enfatiza-se que a afirmação de que o IEL/DF não possui patrimônio próprio, constante da peça de defesa em análise (peça 80, p. 17), contraria frontalmente o próprio estatuto da entidade, cujo art. 24, parágrafo único, discrimina outras fontes de receitas além das contribuições e doações de seus mantenedores (peça 82, p. 15).

576. Por outro lado, consigna-se que a confusão patrimonial [situação arguida pela parte] se trata da ausência de separação efetiva entre os bens, direitos e obrigações da pessoa jurídica e dos seus sócios ou administradores.

577. A teor do disposto no art. 50, § 2°, do Código Civil:

Art. 50. [...]

§ 2º Entende-se por confusão patrimonial a ausência de separação de fato entre os patrimônios, caracterizada por:

I - cumprimento repetitivo pela sociedade de obrigações do sócio ou do administrador ou vice-versa;

II - transferência de ativos ou de passivos sem efetivas contraprestações, exceto os de valor proporcionalmente insignificante; e

III - outros atos de descumprimento da autonomia patrimonial.

578. Evidente não ser essa a situação dos autos, pois, ainda que o Sesi/DF seja sócio mantenedor

do IEL/DF, tratam-se de pessoas jurídicas distintas, com personalidades jurídicas próprias e patrimônios segregados.

579. Mesmo porque, não fosse esse o caso, sequer seria viável que se estabelecessem direitos e obrigações entre ambos, dado que a confusão se caracteriza como forma de extinção da obrigação, na linha do disposto no art. 381 do Código Civil.

580. Portanto, diversamente do que apregoa a parte, a eventual condenação do IEL/DF a ressarcir o Sesi/DF não representa penalização circular ou situação absurda do ponto de vista lógico-jurídico, mas tão somente a concretização do princípio que veda o enriquecimento sem causa (art. 884 do Código Civil).

581. Com efeito, tratam-se de entes autônomos, com personalidades jurídicas próprias e patrimônios segregados, que, entre si, mediante relações de natureza contratual, constituíram direitos e deveres.

582. Ao Sesi/DF cabia exigir a prestação; ao IEL/DF, por sua vez, o pagamento.

583. Dessa feita, tendo havido o pagamento, mas não a prestação [o que se deduz ante a incapacidade de as partes comprovarem a execução dos serviços], incumbe ao IEL/DF restituir o montante indevidamente auferido.

584. Quanto ao apresentado em 'ii', assenta-se, desde logo, estarem caracterizados nos autos todos os pressupostos que legitimam a responsabilização do particular contratado.

585. No caso concreto, os contratos celebrados entre o Sesi/DF e o IEL/DF tinham por objeto a prestação de serviços de gestão documental ao contratante, conforme atividades pactuadas nos respectivos instrumentos contratuais (peças 7 e 8).

586. Tais contratos, apesar de regularmente pagos, não tiveram a sua execução física comprovada, o que gerou a presunção relativa de inexecução contratual.

587. Presunção essa não elidida pelas partes ante a sua incapacidade em demonstrar os serviços que teriam sido prestados.

588. Nessa situação, a responsabilidade do particular contratado deriva da circunstância de ter auferido benefício indevido, uma vez que recebeu remuneração em decorrência de serviços cuja execução não é capaz de comprovar, o que conduz à conclusão lógica de que tais serviços não foram prestados.

589. Noutro contexto, assevera a parte que sua responsabilização teria como premissa uma indevida inversão do ônus da prova que estaria sendo operada na relação processual na medida em que, segundo alegado, não haveria, nos autos, elementos concretos que demonstrassem a efetiva inexecução dos serviços, não sendo lícito presumir a inexecução contratual e transferir ao responsável o ônus de provar o contrário.

590. Dito de outra forma, afirma que a alegação genérica de 'ausência de comprovação de execução não se confunde com a demonstração positiva de que os serviços não foram prestados' ou que a 'ausência de documentação nos autos não equivale à ausência de execução contratual'.

591. Como se observa, a controvérsia diz respeito ao ônus da prova sobre ocorrências ilegais imputadas a terceiros contratados pela Administração.

592. A rigor, a jurisprudência desta Corte de Contas sinaliza que o ônus da prova, nessas situações, cabe ao TCU, tendo em conta que a obrigação do contratado de comprovar a prestação dos serviços como condição para receber o pagamento devido, nos termos da Lei 4.320/1964, dá-se perante a administração contratante, e não por exigência do órgão de controle, que, para condenar terceiro solidário, deve atestar que o serviço deixou de ser realizado.

593. Nessa direção, entre outros, os Acórdãos 2.544/2020 – Plenário (Rel. Min. Bruno Dantas), 6.884/2016 – 1ª Câmara (Rel. Min. José Múcio Monteiro) e 901/2018 – 2ª Câmara (Rel. Min. José Múcio Monteiro).

594. Não se furta a reconhecer, desde logo, não ter sido apontado, na fiscalização levada a termo nos autos de denúncia, que os serviços não foram realizados, mas que não haveria comprovação de sua execução.

595. Inclusive, naquela assentada, sequer se cogitou da responsabilização da pessoa jurídica contratada, a qual somente foi vislumbrada encontrando-se a apuração em sede de tomada de contas especial, conforme instrução à peça 68 do processo.

596. Por outro lado, valendo-se dos exatos termos da jurisprudência referida, a obrigação do contratado de comprovar a prestação dos serviços como condição para receber o pagamento devido se dá perante a administração contratante.

597. É patente, no caso concreto, que essa comprovação não ocorreu, tendo em vista a ausência de elementos mínimos que demonstrem os serviços supostamente realizados no âmbito das contratações em exame, as quais justificaram a ocorrência de pagamentos de elevada materialidade ao IEL/DF ao longo dos

exercícios de 2016 e 2018, já considerados, sobre esse aspecto, os ajustes propostos nesta instrução em relação ao prejuízo quantificado no âmbito do primeiro contrato.

598. Com efeito, rememora-se, nesse ponto, que, embora a equipe de fiscalização não tenha assentado, de forma incisiva, que os serviços não foram executados, levantou dúvida razoável a respeito de sua existência, tendo identificado outras contratações em que adotado o mesmo modus operandi, as quais são objeto de apuração nas demais tomadas de contas especiais instauradas a partir do Acórdão 1.830/2024 – Plenário (Rel. Min. Vital do Rêgo).

599. Nessas condições, é seguro afirmar que o contrato tratado no presente processo não se trata de caso isolado, conforme pontuado anteriormente.

600. Portanto, vislumbra-se que o ônus imposto ao IEL/DF no bojo da presente relação processual se trata, pura e simplesmente, do mesmo ônus do qual deveria ter se desincumbido perante o contratante, ou seja, provar que o fato que justificou os pagamentos – prestação de serviço – se materializou.

601. Desse modo, consoante já enfatizado, era de se esperar que os processos administrativos constituídos pelo Sesi/DF contivessem documentação que evidenciasse as atividades desenvolvidas pela contratada ou, ainda, que contivesse quaisquer outros elementos que, no mínimo, fornecessem uma ideia dos serviços supostamente executados.

602. De forma diferente, porém igualmente válida, seria de se esperar que as partes citadas nos autos, em especial o IEL/DF, que, em tese, teria prestado os serviços, apresentassem uma narrativa sólida das entregas, seus objetos e datas.

603. Ressalta-se, sobre esse aspecto, que, observada a forma documental exigida no art. 162, caput, do Regimento Interno/TCU, dispunham as partes de ampla liberdade probatória a fim de comprovar a execução dos objetos contratuais.

604. Não foi isso, no entanto, que ocorreu.

605. A prova documental da prestação dos serviços não existe no processo.

606. Ademais, mesmo após a abertura do contraditório, nenhum elemento foi juntado nesse sentido.

607. Nesses termos, a própria incapacidade de as partes, minimamente, comprovarem a execução dos objetos contratuais, conduz à conclusão, não somente lógica, mas inafastável, de que os serviços não foram executados.

608. De outra parte, ainda no que toca ao disposto em ‘ii’ e já avançando para o que se alega em ‘iii’, a argumentação apresentada pelo instituto em suas alegações de defesa, no sentido de que os próprios pagamentos realizados pelo Sesi/DF ao longo de toda a vigência dos instrumentos contratuais constituiriam prova suficiente e inequívoca da execução dos serviços, ou que a natureza dos serviços contratados não resultaria em produtos físicos facilmente mensuráveis ou em entregas tangíveis concentradas no tempo, mas em benefícios continuados à organização contratante, materializando-se na melhoria dos processos internos, na conformidade legal e na eficiência operacional, não pode ser aceita na medida em que desconfigura o próprio processo de liquidação da despesa.

609. Efetivamente, consoante previamente discorrido, o regime jurídico-administrativo aplicável aos serviços sociais autônomos confere a tais entidades o poder-dever de fiscalizar a execução de seus contratos, do que decorre a necessidade de que o processo de liquidação de despesa esteja lastreado por elementos idôneos capazes de demonstrar, de forma inequívoca, a sua realização, do que não se cogita no caso concreto, em que observado que os pagamentos foram autorizados mediante simples apresentação de notas fiscais com descrição genérica dos serviços.

610. Além disso, esclarece-se não se estar exigindo da contratada, nos presentes autos, a apresentação de documentos em prazo superior ao que exige a legislação ordinária, pois, consoante verificado, os mesmos documentos já haviam sido solicitados ao menos em duas oportunidades no curso da instrução do processo de denúncia, em maio/2020 e junho/2022.

611. Outrossim, a contratada não está sendo demandada, no presente processo, a comprovar sua regularidade fiscal junto à Fazenda Pública, situação na qual se aplicaria o prazo de cinco anos para a guarda de documentos fiscais, conforme preceitua o Código Tributário Nacional, mas a apresentar prova da execução física dos instrumentos contratuais, o que poderia ser atendido mediante simples apresentação de elementos que evidenciassem o adimplemento dos contratos.

612. Por outro lado, conforme se buscou demonstrar na subseção XVII desta instrução, a mesma situação versada nos autos foi identificada em contratações mais recentes firmadas pelas mesmas partes, o que indica não se tratar de caso isolado ou falha pontual que possa ser justificada pelo decurso do tempo entre a

ocorrência dos fatos e a apuração, mas de situação que sinaliza para um cenário de fraude e simulação dos instrumentos contratuais em questão.

613. Seguindo para 'iv', refuta a defesa a metodologia de quantificação do débito, que imputou o valor integral dos contratos como dano, sem considerar parcelas eventualmente executadas, os benefícios auferidos pelo Sesi/DF e a ausência de enriquecimento ilícito pelo contratado, apontando que essa abordagem viola os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, ignorando que ainda que se admitisse alguma insuficiência na documentação comprobatória, isso não significaria que absolutamente serviço algum fora prestado.

614. Realmente, imputou-se, a título de débito, o montante integral despendido nas contratações sob espeque, o que se justifica ante a natureza da irregularidade apurada, na medida em que não houve comprovação de nenhum serviço prestado pela entidade contratada.

615. Evidentemente, tivessem as partes se desincumbido desse ônus, os valores pagos pelos serviços que efetivamente viessem a ser comprovados seriam abatidos do total apurado como prejuízo.

616. Contudo, não é demais relembrar que a maior parte do prejuízo quantificado no âmbito da primeira contratação foi afastada ante a ausência de documentos que evidenciem a execução financeira do instrumento contratual entre os exercícios de 2013 e 2015.

617. Por sua vez, em relação ao pleito subsidiário constante da peça de defesa em análise (parag. 572.iv/vi), inexiste a alegada identidade entre os valores discutidos nos autos com aqueles objeto de cobrança judicial nos processos 0732206-56.2020.8.07.0001, 07232208-26.2020.8.07.0001 e 0732203-04.2020.8.07.0001.

618. Com efeito, por intermédio das referidas ações, o IEL/DF obteve decisões favoráveis do Poder Judiciário, para fins de ressarcimento, em função do reconhecimento de que os serviços contratados com as empresas adiante elencadas não foram prestados:

Tabela 14 - Ações de ressarcimento ajuizadas pelo IEL/DF

Processo	Empresa	Período	Valor (R$)
0732206-56.2020.8.07.0001	Criativa	jul/2015 a fev/2017	2.568.600,00
0732208-26.2020.8.07.0001	Insight	jan/2016 a fev/2017	763.180,00
0732203-04.2020.8.07.0001	Solução	jun/2015 a fev/2017	2.963.400,00
TOTAL (R$)			**6.295.180,00**

Fonte: petições iniciais dos processos 0732203-04.2020.8.07.0001 (peça 61, p. 1 a 14), 0732208-26.2020.8.07.0001 (peça 61, p. 64 a 71) e 0732206-56.2020.8.07.0001 (peça 61, p. 94 a 106)

619. Consoante se observa, os contratos firmados entre o IEL/DF e as empresas referidas foram executados entre junho/2015 e fevereiro/2017, ao passo que as despesas impugnadas neste processo de tomada de contas especial, já considerados os ajustes promovidos no âmbito da primeira contratação, abrangem o período de fevereiro a dezembro de 2016 e, na segunda contratação, de janeiro a dezembro de 2018.

620. Ainda que se verifique sobreposição parcial nos intervalos temporais abrangidos pelas ações de ressarcimento com a execução financeira do primeiro instrumento contratual, é evidente não se tratarem das mesmas dívidas, não somente pela divergência entre os valores discutidos na esfera judicial e nestes autos, mas porque os instrumentos contratuais originais a que se referem as suprarreferidas ações foram financiados por recursos oriundos do Senai/DF, os quais são objeto de apuração em processo distinto (TC 021.909/2024-5).

621. Ademais, eventual título executivo que venha a ser formado a partir do trânsito em julgado dessas ações terá o IEL/DF como credor e as referidas empresas [ou seus sócios constituintes] na condição de devedores, o que difere do título a ser constituído a partir do julgamento da presente tomada de contas especial, no qual, em caso de condenação, o Sesi/DF assumirá a posição de credor e o IEL/DF, assim como os demais eventuais responsáveis solidários, figurarão na condição de devedores.

622. Inexiste, portanto, o alegado bis in idem suscitado pela parte.

623. De qualquer forma, ainda que fosse esse o caso, é pacífico o entendimento jurisprudencial desta Corte de Contas no sentido de que a discussão do débito em outra instância administrativa ou na via judicial não traz risco de ressarcimento da dívida em duplicidade, pois, nessa situação, ocorrendo o ressarcimento em uma instância, basta que o responsável apresente a comprovação perante o juízo de execução para evitar o duplo pagamento.

624. Nessa direção, entre outros, os Acórdãos 1.382/2025 (Rel. Min. Jorge Oliveira) e 514/2024 (Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues), ambos do Plenário.

625. Prosseguindo, em 'v' e 'vii', busca o IEL/DF demonstrar que teria celebrado e executado os contratos de boa-fé, reforçando sua missão institucional de apoio ao desenvolvimento industrial, destacando que

a celebração de contratos entre as entidades que compõem o sistema indústria se trata de prática regular e legítima e se insere em contexto de normalidade institucional.

626. Não há, nesse ponto, necessidade de análise específica a respeito da argumentação apresentada pela parte, tendo em vista que os elementos que fundamentam a sua responsabilização são distintos e não se referem à regularidade dos vínculos contratuais mantidos entre o Sesi/DF e o IEL/DF, mas à ausência de elementos que comprovem a execução dos respectivos objetos e justifiquem, dessa forma, os pagamentos recebidos.

627. Isto posto, considerando que os argumentos despendidos pela parte não se mostraram suficientes a afastar as premissas que fundamentaram a sua responsabilização, propõe-se rejeitar as alegações de defesa em análise.

XXVII. Análise das alegações de defesa de Marlon Nascimento (ex-superintendente do IEL/DF)

628. Em suas alegações de defesa, apresentadas de forma conjunta com a Sra. Maria Gricélia Pinheiro de Melo (peça 54, subseção XII), o responsável Marlon Nascimento, ex-superintendente do IEL/DF, busca desvincular sua responsabilidade dos fatos em apuração alegando que sua gestão à frente do instituto coincide apenas com o início do período de execução do contrato firmado em 2013, não tendo tido nenhuma participação na execução do segundo contrato, formalizado somente em 2017.

629. E, no que concerne ao primeiro instrumento contratual, assevera que:

a) os serviços foram devidamente executados e os relatórios de atividades regularmente apresentados ao Sesi/DF, sendo os pagamentos recebidos após a devida certificação da execução dos serviços pelos fiscais designados pelo contratante;

b) sua atuação limitou-se às atribuições regulamentares de sua função, que não incluíam a fiscalização da execução contratual ou o atesto dos serviços, que eram de responsabilidade exclusiva dos fiscais designados pelo Sesi/DF;

c) o gestor não detinha competência para autorizar os pagamentos por parte do Sesi/DF, não podendo, portanto, ser responsabilizado pela suposta ausência de comprovação de execução dos serviços, uma vez que tal verificação era de responsabilidade exclusiva do contratante; e

d) não é possível, nessas condições, imputar ao defendente qualquer responsabilidade por supostas irregularidades na execução ou comprovação dos serviços, uma vez que tais atividades não se encontravam na sua esfera de competência.

630. A rigor, os argumentos arguidos pela parte não se prestariam para afastar sua responsabilidade, cujos fundamentos não se situam na esfera de competência do contratante, mas do contratado, administrado, à época dos fatos, pela Sr. Marlon Nascimento, o qual, na linha dos demais responsáveis ouvidos nos autos, não trouxe qualquer esclarecimento ou elemento que comprove os serviços supostamente prestados ao Sesi/DF.

631. Entretanto, conforme alegado, sua responsabilidade se encontra limitada ao contrato de gestão documental firmado em 2013, abrangendo apenas os pagamentos efetivados entre junho/2013 e junho/2015 (vide tab. 4), os quais, consoante já tratado, não se encontram documentados no processo.

632. Por sua vez, nos termos da fundamentação aduzida na subseção XXIII desta instrução, considerou-se que constituía ônus da equipe de fiscalização demonstrar a efetiva ocorrência dos fatos apurados [no caso, os pagamentos], não sendo lídimo fundamentar a obrigação de ressarcimento na mera presunção de que os dispêndios contratuais tenham sido efetivados tal como previsto no cronograma de pagamentos.

633. Esse entendimento, a seu turno, levou à proposta de acolhimento das alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Antônio Rocha da Silva e de extensão de suas circunstâncias objetivas, nos termos do art. 161 do Regimento Interno/TCU, aos demais responsáveis que respondem pelo mesmo fato, resultando na proposta de afastamento integral da responsabilidade do Sr. Marlon Nascimento (vide parag. 486), posicionamento que ora se reitera.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

634. Como visto, parte dos pagamentos impugnados nesta tomada de contas especial foi precedido de atesto nos correspondentes documentos fiscais (vide tab. 13).

635. Nessas condições, ainda que se tratem de apenas duas notas fiscais nessa situação, é razoável afirmar que os agentes responsáveis pelos atestos desses documentos teriam, em princípio, concorrido para o cometimento de parte do dano apurado nos autos ao certificar a prestação de serviços sem que fosse comprovada a sua execução pela contratada.

636. Todavia, considera-se que seria contraproducente, no atual estágio processual, restituir os autos à fase de citação a fim de integrar os aludidos agentes à relação processual, cabendo dar sequência à

marcha processual visando ao julgamento de mérito da presente tomada de contas especial.

637. Outrossim, destaca-se, sobre esse aspecto, entendimento jurisprudencial segundo o qual, nos processos de controle externo, a solidariedade passiva é benefício do Estado-autor, a quem, na condição de credor, é facultado exigir de um ou de todos os devedores a integralidade da dívida (arts. 275, 282 e 283 do Código Civil), razão pela qual eventual ausência do chamamento de outros responsáveis solidários pelo TCU não constitui nulidade processual, não obstando, portanto, a imputação de débito aos agentes devidamente citados e o regular prosseguimento do processo de tomada de contas especial, conforme, entre outros, os Acórdãos 1.955/2022 (Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues), 425/2019 (Rel. Min. Benjamin Zymler) e 1.337/2017 (Rel. Min. Ana Arraes), todos do Plenário.

CONCLUSÃO

638. A presente instrução teve por objetivo promover o exame das peças de defesa constantes dos autos, visando, com isso, o saneamento do processo, a fim de que seja submetido a julgamento de mérito perante o Tribunal.

639. Nesse sentido, buscou-se, inicialmente, aferir a ocorrência de eventual prescrição das pretensões de ressarcimento e punitiva desta Corte de Contas em função dos atos apurados no processo, conforme análise constante das subseções I a VII da presente instrução.

640. Dessa feita, definida a aplicação do prazo geral quinquenal ao caso concreto e o termo inicial da prescrição em 18/6/2018 e, adotado o entendimento corrente majoritário nesta Corte de Contas, que atribui, ao ato de apuração do fato, natureza objetiva, a partir do que se admite a possibilidade de múltiplas e sucessivas interrupções do prazo prescricional, verificou-se não ter se materializado a prescrição ordinária e a intercorrente (subseções III a VI).

641. Não obstante, a ocorrência da prescrição ordinária foi também aferida sob perspectiva diversa, na qual se atribui ao ato de apuração do fato natureza subjetiva, conforme precedentes do STF e desta própria Corte de Contas, elencados no parag. 57.

642. Sob essa perspectiva, nos termos de análise específica (subseção VII), caberia o reconhecimento da prescrição ordinária a favor de parte dos responsáveis arrolados nos autos (vide tab. 8).

643. De outra parte, em exame aos atos de chamamento processual materializados nos autos, constatou-se que o responsável Cláudio Rodrigues Tavares, embora citado em endereço válido, optou por permanecer silente, caracterizando-se, portanto, a revelia, a teor do que estabelece o art. 12, § 3°, da Lei 8.443/1992 (parag. 101 e 102).

644. Contudo, a despeito da regularidade formal do ato de comunicação processual, verificou-se a necessidade de convalidação do ato, uma vez que a citação efetivada nos autos não poderia ter alcançado a parte sem que, previamente, fosse desconsiderada a personalidade jurídica do IEL/DF, sendo tais considerações igualmente aplicáveis à situação de Marlon Nascimento, responsável que também exerceu a função de superintendente do instituto, porém em gestão anterior.

645. Dessa forma, por não se tratar de nulidade absoluta e ter o ato atingido a sua finalidade sem causar prejuízos à parte ou a terceiros, conforme fundamentação aposta nos parag. 103 a 122, propôs-se que seja desconsiderada a personalidade jurídica do IEL/DF e, com fundamento no art. 172 do Regimento Interno/TCU, seja convalidada a citação dos responsáveis.

646. Por sua vez, ainda que identificada a ocorrência de nulidade na citação do Sr. Albano Esteves de Abreu, declarado absolutamente incapaz de praticar os atos da vida civil pelo Poder Judiciário, avaliou-se que a falha foi suprida pelo comparecimento de sua representante legal aos autos, a teor do disposto no art. 179, inc. III, do Regimento Interno/TCU (vide parag. 24 a 32 da instrução à peça 68).

647. Na sequência, passou-se à análise dos demais requisitos de procedibilidade previstos na IN-TCU 98/2024 (subseções VIII a X).

648. Isto posto, com relação ao valor de constituição da tomada de contas especial, consignou-se que o dano quantificado nos autos, sem qualquer atualização, ultrapassa, com folga, o valor que autorizaria o pronto arquivamento do feito por racionalidade administrativa.

649. A seu turno, quanto à viabilidade do exercício do contraditório e ampla defesa, verificou-se, em relação ao contrato de gestão documental firmado em maio/2013, o decurso do decênio entre os pagamentos ocorridos nos exercícios de 2013 e 2014 e a citação das partes.

650. Contudo, considerou-se que o mero decurso de tempo, ante as peculiaridades do caso concreto, não constituiu impeditivo ou óbice ao direito de defesa dos responsáveis (vide subseção XVII).

651. Em outra direção, concluiu-se pela configuração de prejuízo ao exercício do contraditório e da ampla defesa do responsável Albano Esteves de Abreu.

652. Nessa toada, considerou-se que, em função do precário estado de saúde mental que se encontra acometido o agente, devidamente reconhecido e declarado pelo Poder Judiciário, não lhe é possível, seja diretamente ou por intermédio de sua representante legal, produzir defesa no processo, do que decorre o comprometimento do exercício dos postulados constitucionais do contraditório e da ampla defesa no desenvolvimento da relação jurídico-processual.

653. Nessas condições, propôs-se, com amparo em precedente deste Tribunal, que suas contas sejam julgadas iliquidáveis, nos termos do que estabelece os arts. 20 e 21 da Lei 8.443/1992.

654. Passando à análise das peças de defesa constantes do processo e superadas as preliminares arguidas (subseções XV a XVII), concluiu-se que os argumentos despendidos pelas partes não se mostraram suficientes a afastar as premissas que fundamentaram as respectivas responsabilizações.

655. Desse modo, no que pertine às audiências promovidas nos autos, reputou-se não observados os pressupostos exigidos no art. 11 do Regulamento de Licitações e Contratos do Sesi, pois as contratações firmadas entre o ente paraestatal e o IEL/DF não foram precedidas de justificativas circunstanciadas a respeito das situações concretas que lhes deram amparo, tampouco os preços foram justificados (subseção XXI).

656. Propôs-se, portanto, rejeitar as razões de justificativa apresentadas por Jamal Jorge Bittar, cuja audiência tinha por objeto o contrato de gestão documental firmado em dezembro/2017.

657. Entretanto, por não se ter observado a participação da Sra. Maria Gricélia Pinheiro de Melo nos atos praticados na fase pré-contratual desse mesmo instrumento, propôs-se acolher suas razões de justificativa (subseção XX).

658. Sob esse mesmo fundamento, propôs-se acolher as razões de justificativa do responsável Antônio Rocha da Silva, cuja audiência tratava do contrato de gestão documental celebrado em maio/2013 (subseção XIX).

659. No que toca às citações, reafirmou-se o entendimento de que os autos não dispõem de elementos que comprovem a execução dos respectivos objetos contratuais e justifiquem, dessa forma, os pagamentos efetuados ao contratado (subseções XXV e XXVI).

660. Propôs-se, dessa feita, rejeitar as alegações de defesa apresentadas por Jamal Jorge Bittar e pelo IEL/DF.

661. Não obstante, parcela substancial do débito relacionado ao contrato formalizado em maio/2013 [inicialmente quantificado em R$ 8.086.000,00] restou descaracterizada, conforme fundamentos apostos nos parag. 463 a 487, desta instrução, o que levou à proposta de afastamento integral da responsabilidade de Antônio Rocha da Silva e Marlon Nascimento (vide subseção XXIII).

662. Contudo, foi mantida a responsabilização dos demais agentes citados pelo valor remanescente do débito apurado nesse contrato, quantificado em R$ 2.568.000,00 (dois milhões, quinhentos e sessenta e oito mil reais), conforme indicado na tab. 12.

663. Por sua vez, em relação ao segundo contrato de gestão de documentos, embora tenha sido mantido o montante integral imputado a título de prejuízo, propôs-se acolher as alegações de defesa da então superintendente do Sesi/DF, Maria Gricélia Pinheiro de Melo, em função da ausência de qualquer elemento, nos autos, que a vincule, de forma objetiva, a qualquer ato praticado no âmbito dessa contratação (subseção XXIV), sendo mantidas as responsabilidades dos demais agentes citados pelo mesmo fato.

664. Em outro contexto, pacífico na jurisprudência do TCU o entendimento segundo o qual a revelia, no âmbito do processo de controle externo, não opera presunção de veracidade dos fatos imputados em desfavor do responsável, efeito típico do processo civil, devendo eventual condenação pelo Tribunal estar fundamentada em provas que caracterizem a conduta irregular do agente revel.

665. Nesse diapasão, entre outras decisões, mencionam-se os Acórdãos 1.009/2018 (Rel. Min. Bruno Dantas), 309/2017 e 2.535/2015 (ambos de relatoria do Min. Vital do Rêgo), todos do Plenário.

666. Destarte, em relação ao responsável cuja revelia restou caracterizada – Cláudio Rodrigues Tavares – não há elementos nos autos que lhe possam ser aproveitados para fins de exclusão de sua responsabilidade, a qual se encontra devidamente caracterizada a partir das provas acostadas ao processo.

667. Finda a análise das peças de defesa, cabe avaliar, a teor do disposto no art. 202, § 2°, do Regimento Interno/TCU, a ocorrência de boa-fé na conduta do responsável que se encontrava à frente da gestão dos recursos do Sesi/DF, no caso, o Sr. Jamal Jorge Bittar.

668. De acordo com a sistemática processual vigente no TCU, a boa-fé não decorre de presunção legal, devendo ser corroborada em contexto fático e de condutas propício ao reconhecimento dessa condição.

669. Com efeito, conforme consagrado na jurisprudência deste Tribunal, a boa-fé deve ser aferida a partir da comparação do dever de cuidado objetivo, exigível de uma pessoa prudente e de discernimento, com

a conduta do gestor público, intentando saber se a conduta imposta pelo dever genérico de cuidado harmoniza-se com o comportamento desse agente (cf., entre outros, os Acórdãos 7.936/2018 – 2ª Câmara, Rel. Min. Sub. Augusto Sherman Cavalcanti, e 8.987/2018 – 1ª Câmara, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues).

670. No caso concreto, não há, nos autos, elementos que atestem a boa-fé do responsável, uma vez que sua conduta não foi pautada com o cuidado exigível de uma pessoa prudente e de discernimento, que atuasse de forma compatível aos preceitos e princípios do direito público.

671. De fato, no que concerne ao primeiro contrato de gestão documental tratado nos autos, constatou-se que os pagamentos contratuais, em regra, foram autorizados pelo diretor e pelo superintendente do Sesi/DF, funções exercidas pelo Srs. Jamal Jorge Bittar e Albano Esteves de Abreu, respectivamente, conforme os respectivos períodos de gestão, cabendo observar que, ao segundo, propõe-se que suas contas sejam julgadas iliquidáveis.

672. Em relação ao segundo contrato, embora os autos não disponham das ordens de pagamentos, constatou-se que o Regulamento do Sesi atribui competência ao diretor para autorizar as despesas do departamento regional do ente paraestatal, função exercida pelo Sr. Jamal Jorge Bittar, o qual não ofereceu contraprova para fins de afastar a sua responsabilidade.

673. De acordo com o apurado, a conduta dos gestores, consistente na autorização dos pagamentos contratuais sem que fosse previamente demonstrada a execução dos serviços, mostrou-se decisiva para a ocorrência do dano.

674. Efetivamente, consistia em uma providência mínima exigível dos gestores certificarem-se, previamente à autorização dos pagamentos, se a execução do objeto contratual se encontrava suficientemente demonstrada pelo contratado, a fim de que fizesse jus ao pagamento.

675. Assim sendo, ao dispensar essa cautela, propiciaram os gestores que os pagamentos contratuais fossem realizados sem que houvesse comprovação da execução de seu objeto.

676. Tal conduta, portanto, não se harmoniza àquela esperada de um gestor médio e diligente, levando ao não reconhecimento da boa-fé objetiva perquirida no processo de controle externo.

677. Por outro lado, segundo iterativa jurisprudência desta Corte de Contas, o exame da boa-fé, quando envolver pessoa jurídica de direito privado contratada pelo poder público, é feito em relação à conduta de seus administradores, uma vez que os atos destes obrigam a pessoa jurídica, desde que exercidos nos limites dos poderes definidos no ato constitutivo da entidade, nos termos do que dispõe o art. 47 do Código Civil.

678. No caso, por não gerirem recursos públicos, considera-se que a boa-fé desses agentes pode ser presumida, desde que não haja elementos nos autos que a descaracterizem.

679. Nessa linha, entre outras decisões, citam-se os Acórdãos 1.374/2021 – Plenário (Rel. Min. Jorge Oliveira), 14.193/2018 – 1ª Câmara (Rel. Min. Sub. Weder de Oliveira) e 8.911/2020 – 2ª Câmara (Rel. Min. Ana Arraes).

680. As condições referidas nos excertos reproduzidos acima, contudo, não se encontram caracterizadas nos autos.

681. Isso porque, segundo apurado, a relação institucional entre o Sesi/DF e o IEL/DF constituiu um artifício empregado não somente como meio de fuga do devido processo licitatório, mas com o intuito de simular a execução dos contratos analisados nesta tomada de conta especial, tendo por objetivo gerar pagamentos indevidos à pessoa jurídica contratada, ante a ausência de comprovação, objetivamente mensurável, de qualquer serviço prestado.

682. Evidente, portanto, que tais circunstâncias eram de conhecimento de seu administrador [no caso, o Sr. Cláudio Rodrigues Tavares], não havendo como se presumir a boa-fé desse responsável, especialmente quando exsurgem dos autos elementos que atestam exatamente o contrário.

683. Sob tal linha de raciocínio, em conformidade com o art. 202, § 6°, do Regimento Interno/TCU, considera-se que os autos se encontram aptos a serem submetidos, desde logo, a julgamento de mérito perante o Tribunal.

684. Destarte, propõe-se que as contas dos responsáveis e do IEL/DF sejam julgadas irregulares, com amparo no art. 16, inc. III, alínea ‘c’, da Lei 8.443/1992, o que faz exsurgir a necessidade de notificação ao Ministério Público Federal, para os fins previstos no § 3° do aludido dispositivo legal.

685. De outra parte, com relação ao exame da culpabilidade, à luz dos parâmetros dispostos no art. 22 da LINDB, não se vislumbra a presença de circunstâncias práticas que tenham limitado ou impedido a atuação dos gestores do Sesi/DF em conformidade com a lei, uma vez que tinham os responsáveis a possibilidade de conhecer a ilicitude de seus atos e evitar o seu cometimento, já que, por intermédio de suas condutas, deram azo a que a contratada fosse remunerada sem que houvesse comprovação da execução do

objeto contratual, em descompasso a premissas básicas que regem o processo de execução da despesa pública, devidamente aplicáveis aos serviços sociais autônomos ante a natureza dos recursos que administram.

686. Na realidade, os fatos denotam certo grau de desleixo quanto a esse ônus, o que configura infração de notória gravidade e reprovabilidade, constituindo grave inobservância do dever de cuidado no trato com a coisa pública, revelando a existência de culpa grave, uma vez que se distancia do que seria esperado do administrador médio, parâmetro que retrata o dever de cuidado objetivo esperado de um gestor comum, capaz e prudente, considerados os obstáculos e as dificuldades reais apresentados à época da prática do ato impugnado, o que caracteriza o erro grosseiro a que alude o art. 28 da LINDB.

687. Nesse sentido, assente na jurisprudência desta Corte de Contas o entendimento segundo o qual, para fins de responsabilização perante o TCU, pode ser tipificado como erro grosseiro a autorização de pagamento sem a devida liquidação da despesa (cf. o Acórdão 2.699/2019 – 1ª Câmara, Rel. Min. Vital do Rêgo), que é exatamente do que se trata o caso concreto.

688. Na mesma direção, diversos outros precedentes caracterizam como erro grosseiro a ocorrência de irregularidades no processo de liquidação de despesa, a saber: Acórdãos 185/2019 – Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), 9.209/2022 – 1ª Câmara (Rel. Min. Jorge Oliveira), 3.972/2023 – 2ª Câmara (Rel. Min. Antônio Anastasia), 3.328/2023 – 2ª Câmara (Rel. Min. Sub. Marcos Bemquerer Costa) e 3.768/2022 – 2ª Câmara (Rel. Min. Augusto Nardes).

689. Ademais, sequer se pode alegar que o acúmulo de funções de direção existente no sistema indústria do Distrito Federal, em que o presidente da federação das indústrias local também responde pela direção das unidades regionais do Sesi, do Senai e do IEL, constituiria excludente de culpabilidade, tendo em conta que, conforme apurado, a fragilidade da estrutura de governança do sistema foi uma das causas que contribuíram para a ocorrência do resultado verificado nos autos (vide parag. 541 a 543).

690. Além disso, como visto, a situação tratada nos autos não se trata de caso isolado ou falha pontual, mas de prática disseminada na gestão do Sr. Jamal Jorge Bittar à frente do Sesi/DF e do Senai/DF, de modo que sua conduta, no caso concreto, deve ser avaliada em conjunto com os elementos externos examinados nas demais tomadas de contas especiais instauradas a partir do Acórdão 1.830/2024 – Plenário (Rel. Min. Vital do Rêgo), que sinalizam para um cenário de fraude e simulação dos instrumentos contratuais firmados entre os entes paraestatais referidos e o IEL/DF.

691. Em outras palavras, não descaracteriza o erro grosseiro a circunstância de parte dos pagamentos ter sido precedida de atesto nos correspondentes documentos fiscais, tendo em conta o caráter sistêmico da irregularidade materializada no processo.

692. De qualquer forma, ainda que se entenda de forma diversa, tal circunstância [atesto] não se prestaria para eximir o gestor de responsabilidade pela reparação integral do prejuízo quantificado nos autos, mas apenas de parcela desse montante (vide tab. 13), remanescendo sua responsabilidade em relação aos pagamentos que não foram precedidos de atestos.

693. O mesmo raciocínio, inclusive, se mostra aplicável à irregularidade que demandou a audiência do responsável Jamal Jorge Bittar, em função do que preceitua o art. 11, caput, do Regulamento de Licitações e Contratos do Sesi.

694. Nessa toada, colhe-se do Acórdão 2.677/2018 – Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), que, para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, pode ser tipificado como erro grosseiro o descumprimento de ato normativo próprio da entidade pelo gestor.

695. Caracterizada, portanto, a ocorrência de erro grosseiro na conduta do responsável Jamal Jorge Bittar, propõe-se, a teor do disposto no art. 28 da LINDB e, nos termos do art. 19, caput, da Lei 8.443/1992, sua condenação ao ressarcimento do prejuízo, devidamente atualizado e acrescido de juros de mora a partir das datas indicadas nas tab. 5 e XII desta instrução.

696. Adicionalmente, propõe-se, ao responsável referido, a aplicação individual da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, cabendo observar, contudo, que deve ser absorvida, em sua dosimetria, a multa adicional que lhe caberia aplicar com base no art. 58 desse mesmo diploma legal, em função da irregularidade relacionada à contratação do IEL/DF em desacordo às condicionantes estipuladas no Regulamento de Licitações e Contratos do Sesi.

697. Sobre esse aspecto, esclarece-se que, apesar de não representar bis in idem a aplicação concomitante das multas previstas nos arts. 57 e 58 da Lei 8.443/1992 ao mesmo responsável quando os fatos motivadores de cada penalidade forem distintos [situação que se configura quando a primeira penalidade está vinculada ao débito que foi objeto de citação e a segunda às irregularidades que foram objeto de audiência], a

jurisprudência desta Corte, majoritariamente, vem se pronunciando no sentido de que:

[...] nos casos em que há imputação da multa proporcional ao dano causado ao Erário, as irregularidades constatadas que não contribuíram para a constituição do dano podem ser consideradas na dosimetria da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, absorvendo a multa do art. 58 e tornando dispensável a aplicação desta última de forma autônoma (Acórdãos 9.853/2017-2ª Câmara, 8.024/2016-2ª Câmara, 7.719/2011-2ª Câmara, dentre outros). (Acórdão 1.497/2022 – Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler)

698. No mesmo sentido, entre outros, os Acórdãos 1.901/2023 – Plenário (Rel. Min. Sub. Augusto Sherman Cavalcanti), 6.328/2018 – 1ª Câmara (Rel. Min. Bruno Dantas) e 5.338/2025 – 2ª Câmara (Rel. Min. Antônio Anastasia).

699. Nesses casos, portanto, a pena pecuniária aplicada com base no primeiro dispositivo absorve a do segundo, mas a fixação do valor da sanção deve levar em consideração não só o montante do débito atualizado, como também as irregularidades que foram objeto de audiência e que não foram ilididas pelo responsável.

700. De outro modo, tendo em vista que os ditames da LINDB, em específico aqueles previstos em seus arts. 22 e 28, são endereçados precipuamente ao gestor público, e não ao particular contratado pela Administração, conforme entendimento veiculado, entre outros, no Acórdão 2.768/2019 – Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), propõe-se, desde logo, ao IEL/DF e a seu então superintendente, Cláudio Rodrigues Tavares, as mesmas providências veiculadas nos parágrafos precedentes (condenação em débito e aplicação da multa do art. 57 da Lei 8.443/1992).

701. Por sua vez, tendo em conta que o Sr. Jamal Jorge Bittar ainda mantém vínculo funcional com o Sesi/DF*, considera-se pertinente que o título executivo (acórdão condenatório) seja constituído com previsão de desconto das dívidas em sua remuneração, na forma prevista no art. 28, inc. I, da Lei 8.443/1992, sem prejuízo de que fique igualmente autorizado, alternativamente, em caso de frustração dessa medida, a cobrança judicial das dívidas, nos termos do inc. II do aludido dispositivo legal.

* O responsável é o atual presidente da Fibra (gestão 2022-2028), função que, nos termos do art. 44 do Regulamento do Sesi, lhe confere a posição de diretor do Sesi/DF. (https://www.sistemafibra.org.br/fibra/institucional/diretoria)

702. Por fim, com relação aos agentes aos quais se propõe o afastamento integral de suas responsabilidades [no caso, Antônio Rocha da Silva e Maria Gricélia Pinheiro de Melo, ex-diretor e ex-superintendente do Sesi/DF, e Marlon Nascimento, ex-superintendente do IEL/DF], entende-se que o caso concreto não comporta julgamento de contas.

703. No ponto, quanto ao último responsável referido, é pacífico o entendimento deste Tribunal no sentido de que, afastado o débito, não cabe o julgamento de contas de pessoas físicas ou jurídicas estranhas à Administração Pública, a ela vinculadas por instrumento de natureza contratual, uma vez que a jurisdição do TCU somente as alcança, em matéria de contas, se elas derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário, a teor do disposto no art. 71, inc. II, da Constituição Federal.

704. Nesse sentido, entre outros, os Acórdãos 995/2022 (Rel. Min. Benjamin Zymler) e 889/2012 (Rel. Min. Aroldo Cedraz), ambos proferidos pelo Plenário.

705. No caso, não é demais relembrar que a parcela do débito imputada ao responsável Marlon Nascimento foi integralmente afastada, de modo que, na linha desses precedentes, não se cogita de julgamento de contas.

706. De outra parte, no que pertine à situação dos ex-gestores do Sesi/DF arrolados nos autos, uma vez afastadas suas responsabilidades, poder-se-ia aventar que suas contas fossem julgadas regulares ou regulares com ressalva.

707. Contudo, pondera-se que o julgamento de contas, em qualquer uma dessas hipóteses, pressupõe um juízo positivo do TCU a respeito dos atos de gestão praticados pelos responsáveis, na linha do que estabelecem os seguintes dispositivos da LOTCU:

Art. 16. As contas serão julgadas:

I - regulares, quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável;

II - regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao Erário;

[...]

Art. 17. Quando julgar as contas regulares, o Tribunal dará quitação plena ao responsável.

Art. 18. Quando julgar as contas regulares com ressalva, o Tribunal dará quitação ao responsável e lhe

determinará, ou a quem lhe haja sucedido, a adoção de medidas necessárias à correção das impropriedades ou faltas identificadas, de modo a prevenir a ocorrência de outras semelhantes.

708. Como visto, na primeira hipótese, ao analisar os atos de gestão praticados pelo responsável, o Tribunal atestará a existência de todos os pressupostos referidos no texto legal [legalidade, legitimidade e economicidade], proferindo decisão que certifica sua boa gestão à frente dos recursos públicos que lhe foram confiados, dando-lhe quitação plena (art. 16, inc. I, c/c art. 17, da Lei 8.443/1992).

709. Na segunda hipótese, conquanto não ateste a observância desses requisitos, certificará, ao analisar os atos de gestão, a ocorrência de impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal da qual não tenha resultado dano ao erário, dando quitação ao gestor (art. 16, inc. II, c/c art. 18, da Lei 8.443/1992).

710. Evidente que nenhuma dessas hipóteses se amolda ao caso concreto, no qual as responsabilidades dos ex-gestores do Sesi/DF não foram afastadas em função de terem demonstrado a boa e regular aplicação dos recursos públicos por eles administrados, mas por questões de natureza processual relacionadas à ausência de evidências que permitissem sustentar a imputação de responsabilidade.

711. Com efeito, no caso do contrato de gestão documental firmado em maio/2013, não foi possível quantificar o débito no período compreendido entre junho/2013 e junho/2015, à vista de não constarem dos autos informações sobre os pagamentos contratuais efetuados nesse intervalo, o que resultou no afastamento da responsabilidade do Sr. Antônio Rocha da Silva, diretor do Sesi/DF à época.

712. Já no contrato celebrado em dezembro/2017, não foi possível manter a atribuição de responsabilidade à Sra. Maria Gricélia Pinheiro de Melo, então superintendente do ente paraestatal, devido a não estar documentado nos autos qualquer ato praticado pela gestora no âmbito dessa contratação.

713. Ora, nessa última hipótese, se não há atos de gestão praticados pela responsável, não há contas a serem julgadas.

714. Portanto, conforme se buscou demonstrar, a exclusão de responsabilidade em tomada de contas especial não implica, necessariamente, no reconhecimento de que os recursos foram bem geridos pelos responsáveis citados no processo ou, alternativamente, que somente tenham sido cometidas falhas de natureza formal.

715. No caso concreto, nenhum dos gestores logrou êxito em demonstrar a boa e regular gestão dos recursos públicos sob sua administração, de modo que, nessas condições, é forçoso reconhecer que o feito não dispõe de informações que possam subsidiar a manifestação desta Corte de Contas em relação à gestão dos recursos empregados na consecução dos objetos contratuais por esses responsáveis, o que configura impeditivo ao julgamento de suas contas, sendo, inclusive, temerário que este Tribunal profira deliberação, seja pela regularidade ou regularidade com ressalva, sem que disponha de todos os elementos necessários para tal.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

716. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

716.1. desconsiderar a personalidade jurídica do Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal (CNPJ 00.366.849/0001-83), com fulcro no art. 50 do Código Civil, e convalidar, com fundamento no art. 172 do Regimento Interno/TCU, as citações de Cláudio Rodrigues Tavares (CPF 417.455.741-15) e Marlon Nascimento (CPF 239.725.051-91);

716.2. considerar revel Cláudio Rodrigues Tavares, dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3°, da Lei 8.443/1992;

716.3. acolher as razões de justificativa e as alegações de defesa Antônio Rocha da Silva (CPF 144.330.101-97) e Maria Gricélia Pinheiro de Melo (CPF 450.616.294-34);

716.4. rejeitar as razões de justificativa e as alegações de defesa de Jamal Jorge Bittar (CPF 194.413.711-49) e as alegações de defesa do Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal;

716.5. rejeitar as alegações de defesa de Marlon Nascimento, sem prejuízo de, nos termos do art. 161 do Regimento Interno/TCU, aproveitar, em seu benefício, as circunstâncias objetivas presentes nas alegações de defesa do responsável Antônio Rocha da Silva, afastando sua responsabilidade em relação aos fatos apurados no processo;

716.6. julgar iliquidáveis as contas de Albano Esteves de Abreu (CPF 352.059.621-00), nos termos dos arts. 20 e 21 da Lei 8.443/1992, ordenando o seu trancamento;

716.7. julgar irregulares, com fundamento nos arts. 1°, inc. I, 16, inc. III, alínea ‘c’, e 19, caput, da Lei 8.443/1992, as contas de Jamal Jorge Bittar, Cláudio Rodrigues Tavares e do Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal, condenando-os, solidariamente, ao pagamento das importâncias adiante especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data de efetiva quitação, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias para que comprovem, perante o Tribunal, o

recolhimento das referidas quantias aos cofres do Departamento Regional do Sesi do Distrito Federal, nos termos do art. 23, inc. III, alínea 'a', da Lei 8.443/1992, c/c o art. 214, inc. III, alínea 'a', do Regimento Interno/TCU:

Contrato de 27/5/2013 – Processo Sesi/DF 5.863/2013		
Data	**Valor (R$)**	**Responsáveis Solidários**
17/2/2016	214.000,00	Jamal Jorge Bittar Cláudio Rodrigues Tavares IEL/DF
17/2/2016	214.000,00	
5/5/2016	214.000,00	
9/6/2016	214.000,00	
17/6/2016	214.000,00	
1/7/2016	214.000,00	
5/10/2016	214.000,00	
5/10/2016	214.000,00	
19/10/2016	214.000,00	
3/11/2016	214.000,00	
2/12/2016	214.000,00	
14/12/2016	214.000,00	

Contrato de 12/12/2017 – Processo Sesi/DF 15.035/2017		
Data	**Valor (R$)**	**Responsáveis Solidários**
12/1/2018	53.298,60	Jamal Jorge Bittar Cláudio Rodrigues Tavares IEL/DF
17/1/2018	49.500,00	
25/1/2018	11.000,00	
5/2/2018	47.300,00	
19/2/2018	37.200,00	
23/4/2018	33.000,00	Jamal Jorge Bittar IEL/DF
25/5/2018	71.500,00	
22/6/2018	63.157,89	
26/6/2018	120.000,00	
20/7/2018	90.000,00	
4/9/2018	40.000,00	
13/9/2018	76.385,75	
26/11/2018	168.421,05	
18/12/2018	55.000,00	

716.8. aplicar, individualmente, a Jamal Jorge Bittar, Cláudio Rodrigues Tavares e ao Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inc. III, alínea 'a', do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido pelo Tribunal até a do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

716.9. considerar, por ocasião da dosimetria da sanção proposta no parágrafo precedente ao responsável Jamal Jorge Bittar, que a fixação do valor da sanção deve levar em conta não só o montante do débito atualizado, como também a irregularidade objeto de audiência não ilidida pelo responsável;

716.10. autorizar, com fundamento no art. 28, inc. I, da Lei 8.443/1992, caso não atendida a notificação, o desconto integral ou parcelado das dívidas nos vencimentos, salários ou proventos do responsável Jamal Jorge Bittar, observados os limites previstos na legislação pertinente, autorizando, alternativamente, em caso de frustração dessa medida, a cobrança judicial das dívidas, na forma do disposto no art. 28, inc. II, da Lei 8.443/1992;

716.11. autorizar, desde logo, para os demais responsáveis, nos termos do art. 28, inc. II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, na forma da legislação em

vigor;

716.12. autorizar, desde logo, caso requerido pelos responsáveis, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, incidindo, sobre cada parcela, os correspondentes acréscimos legais, alertando-os que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno/TCU;

716.13. fixar aos responsáveis, no caso de parcelamento das dívidas, o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de 30 (trinta) dias, a contar da parcela anterior, para comprovar o recolhimento das demais parcelas;

716.14. remeter cópia da deliberação que vier a ser proferida ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Distrito Federal, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992;

716.15. enviar cópia do acórdão que vier a ser proferido aos responsáveis, para ciência, informando que a deliberação, acompanhada do relatório e voto que a fundamentarem, estará disponível para consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos;

716.16. encerrar o processo, nos termos do art. 169, inc. III, do Regimento Interno/TCU."

2. O Diretor responsável manifestou-se de acordo com a instrução precedente, nos seguintes termos (peça 130):

"Declaro, desde já, que concordo com a instrução precedente. Todavia, devido sua extensão, ofereço um resumo de facilitar o entendimento do caso.

2. Trata-se de TCE determinada pelo TCU após análise de denúncia acerca de possíveis irregularidades ocorridas no âmbito do 'sistema indústria' no Distrito Federal, envolvendo o Departamento Regional do Serviço Social da Indústria (Sesi/DF), o Departamento Regional do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai/DF), o Instituto Euvaldo Lodi (IEL/DF) e a Federação das Indústrias local (Fibra).

3. Na ocasião, foram decididas instauração de diversas TCE, audiência e determinações. A presente TCE trata apenas das citações e audiências de que trata item 9.4 do Acórdão 1.830/2024 – Plenário (Rel. Min. Vital do Rêgo).

4. A instrução precedente relatou que a denúncia versava sobre fraudes, a exemplo de contratação pelo IEL/DF de empresas prestadoras de serviços nas quais figuram como sócios o gerente de arrecadação do Senai/DN e a sua filha.

5. Após aprofundamento das apurações, foram constatadas, dentre outros, a não comprovação da realização dos serviços.

6. As citações efetivadas no presente processo decorreram da ausência de comprovação de que os serviços contratados pelo Sesi/DF com o IEL/DF tenham sido efetivamente prestados e abrangeram os seguintes responsáveis:

Tabela 2 - Responsáveis (citações)

Responsável	Função	Gestão
Albano Esteves de Abreu	Superintendente Sesi/DF	13/3/2013 a 2/4/2018
Maria Gricélia Pinheiro de Melo		26/4/2018 a 1/12/2020
Antônio Rocha da Silva	Diretor Sesi/DF e IEL/DF	27/5/2013 a 30/9/2014
Jamal Jorge Bittar		a partir de 1/10/2014
Marlon Nascimento	Superintendente IEL/DF	1/6/2011 a 31/6/2015
Cláudio Rodrigues Tavares		4/7/2015 a 2/4/2018

7. O débito proposto foi pela integralidade dos valores despendidos na execução da avença, alcançando a cifra de R$ 9.001.763,29 a valores originais pagos entre 16/6/2013 e 18/12/2018, distribuídos em dois contratos.

8. De outra parte, em sede de audiência foram chamados Maria Gricélia Pinheiro de Melo, Albano Esteves de Abreu, Jamal Jorge Bittar e Antônio Rocha da Silva por: (i) dispensa indevida de licitação para a contratação do IEL/DF; e (ii) ausência de fiscalização do instrumento contratual.

9. Implementadas as medidas preliminares, deixaram de apresentar manifestação os Srs, Cláudio Rodrigues Tavares e Albano Esteves de Abreu.

10. A instrução que se seguiu verificou (i) a validade das comunicações, (ii) o atendimento à comunicação do Sr. Albano Esteves de Abreu pelo comparecimento da sua curadora (iii) a necessidade de inclusão e citação do IEL/DF; e (iv) notificação dos demais responsáveis da inclusão do IEL.

11. Após autorização do Relator acerca das medidas propostas. Nessa ocasião, o IEL compareceu aos autos.

12. A instrução precedente tratou inicialmente dos contornos relacionados à prescrição, especialmente os trazidos pela Resolução TCU 344/2022. A partir dos aspectos gerais, consignou:

a. aproveitamento das causas interruptivas nos autos da denúncia (TC 023.520/2018-3);

b. inexistência de denúncia na esfera criminal;

c. recebimento da denúncia em 18/6/2018, como termo inicial para a contagem; e

d. natureza objetiva para interrupção em atos inequívocos de apuração do fato, ainda que haja corrente minoritária no TCU e divergências no STF.

13. A título ilustrativo da divergência existente entre as Turmas do Supremo Tribunal Federal, transcrevem-se, a seguir, trechos do julgamento proferido no Mandado de Segurança MS 40034 AgR/RJ (Rel. Min. Cármen Lúcia, destaques acrescidos), cujo agravo negado recentemente (em 26/9/2025, fonte: http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=791174412):

Este Supremo Tribunal firmou orientação de que os prazos prescricionais das pretensões punitiva e de ressarcimento do erário, nos órgãos de controle, são regidos pela Lei n. 9.873/1999. (...)

A Segunda Turma deste Supremo Tribunal tem assentado a incidência do princípio da unicidade da interrupção prescricional (art. 202 do Código Civil) no cálculo prescricional da pretensão de ressarcimento ao erário.

(...)

Ao divergir do Ministro Flávio Dino no julgamento do Agravo Regimental no Mandado de Segurança n. 39.894, assentei que 'essa não é, contudo, a compreensão dominante nesta Primeira Turma, que em vários precedentes já admitiu a possibilidade de múltiplas interrupções do prazo prescricional da pretensão de ressarcimento ao erário'.

(...)

Nesse julgamento (MS n. 40.108-AgR), acompanhei o Relator com ressalva de entendimento 'de que todos os atos inequívocos de apuração de lesão ao patrimônio público, ainda que praticados pela Administração Pública antes da notificação do agente investigado, são aptos a interromper o curso da prescrição da pretensão de ressarcimento ao erário'.

14. Com base nessas premissas, a primeira interrupção considerada foi em 8/11/2022 (juntada do relatório de inspeção) e a segunda em 4/9/2024 (Acórdão 1.830/2024 – Plenário Rel. Min. Vital do Rêgo). Anota-se que, independentemente de outras interrupções trazidas na instrução precedente, essas são suficientes para comprovar a não ocorrência das prescrições quinquenal e intercorrente.

15. Considerando a corrente minoritária desta Corte (atos investigatórios só interrompem para os previamente identificados), a instrução precedente anotou que poderia ter ocorrido a prescrição para a citação do IEL/DF e para as audiências propostas, cuja responsabilização e/ou identificação foi(ram) feita(s) tardiamente.

16. Portanto, caso utilizada a corrente minoritária, o resultado seria o da tabela 8, a seguir reproduzido:

Responsável	**Prescrição (S/N)**	
	Citações	**Audiências**
Jamal Jorge Bittar	N	S
Albano Esteves de Abreu		
Maria Gricélia Pinheiro de Melo		
Antônio Rocha da Silva		
Marlon Nascimento		N/A*
Cláudio Rodrigues Tavares		
IEL/DF	S	

17. Quanto à validade das comunicações processuais, em apertada síntese, a instrução precedente assentou que:

a) o sr. Albano Esteves de Abreu, declarado absolutamente incapaz pelo Judiciário, atendeu por meio de sua representante;

b) o Cláudio Rodrigues Tavares não compareceu aos autos. Todavia, é necessária a convalidação da sua citação por meio da desconstituição da personalidade jurídica do IEL/DF (não há evidências de participação direta do responsável e o vínculo meramente contratual entre a entidade privada e o Poder Público não permite a responsabilização solidária dos administradores por prejuízos causados ao erário). A desconstituição da PJ pode ser feita com fundamento no abuso da personalidade jurídica, uma vez que inexiste elementos mínimos que demonstrem a execução dos instrumentos contratuais pagos; e

c) a convalidação da sua citação do Sr. Marlon Nascimento, por meio da desconstituição da personalidade jurídica do IEL/DF, também é necessária.

18. Quanto ao demais requisitos, restou assente que a TCE:

a) foi instaurada por determinação do TCU;
b) possui valor acima do de alçada;
c) possui notificações que ocorreram dentro do período de dez anos;
d) o caso do Sr. Albano Esteves de Abreu, declarado absolutamente incapaz pelo Judiciário, merecia tratamento especial, uma vez que a sua esposa e atual curadora não dispunha de meios para reconstituir e esclarecer os fatos, tampouco podia se valer do auxílio do responsável para obter os documentos necessários à apresentação de defesa nesta tomada de contas especial.

19. Considerando a conjugação de todos os fatores, foi proposto que o Tribunal reconhecesse o efetivo prejuízo ao exercício do contraditório e da ampla defesa de Albano Esteves de Abreu e julgue iliquidáveis as suas contas, na esteira do decidido em precedente do Tribunal (Acórdão 5.268/2009 – 2ª Câmara, Rel. Min. Sub. Augusto Sherman Cavalcanti).

20. No exame técnico, a instrução precedente traz a contextualização e evolução da relação entre Sesi, Senai e IEL.

21. Em suma, o IEL é uma pessoa jurídica privada, sem fins lucrativos, mantida pelo Sesi, o Senai e a Confederação Nacional da Indústria (CNI). Assim:

a. a transferência de recursos deveria ocorrer por meio de convênios, seguindo os requisitos aplicáveis a esse tipo de instrumento;
b. atos normativos autorizaram os departamentos do Sesi e do Senai, na condição de associados instituidores e mantenedores, a repassar até 1,5% de suas dotações orçamentárias para a consecução dos objetivos dos respectivos núcleos do IEL; e
c. os normativos estabelecem que, no caso de realização, pelo IEL, de atividade de interesse exclusivo do Sesi e do Senai, deve ser celebrado contrato de prestação de serviços, observadas as disposições dos regulamentos de licitações e contratos dos respectivos entes paraestatais.

22. Todavia, mesmo após decisão do TCU e orientação dos Conselhos Nacionais de Sesi e Senai, o sistema Fibra jamais observou os preceitos básicos contidos nos regulamentos que disciplinavam as transferências de recursos do Sesi/DF e do Senai/DF ao IEL/DF.

23. No caso concreto, o dano apurado nos autos decorre da ausência de comprovação de que serviços diversos contratados pelo Senai/DF com o IEL/DF tenham sido efetivamente prestados. Mesmo após a realização de ação de fiscalização na unidade jurisdicionada, não foi possível obter elementos mínimos que demonstrassem a execução dos instrumentos contratuais.

24. Portanto, as condutas dos envolvidos citados estiveram relacionadas a justificativa/recebimento/regularidade de pagamentos sem comprovação da efetiva execução dos serviços contratados.

25. Por sua vez, a audiência esteve relacionada à contratação e fiscalização irregulares, além das autorizações de pagamentos sem evidências da realização de serviços.

26. Foi relatado que, mesmo sendo verificada falha material na instrução à peça 10 dos autos, ao fazer referência a contratos não abrangidos na presente tomada de contas especial, não se constatou prejuízo à defesa das partes, as quais apresentaram manifestação relacionada aos contratos objeto de análise no processo.

Defesa de Antônio Rocha da Silva (diretor do Sesi/DF)

27. Em apertada síntese:

a. suscita a prescrição decorrente da ausência de ciência do responsável, da unicidade da interrupção e impossibilidade de incidência de múltiplos marcos interruptivos;
b. enfatiza desconhecimento acerca do contrato (assinado por outros superintendentes) e ausência de provas de pagamento durante sua gestão;
c. explica que ocupava múltiplos cargos e aborda a complexidade do sistema;
d. aponta para desvios dos gestores setoriais, aludindo inclusive a possibilidade fraude por meio de uso de data retroativa no contrato;

Defesa de Marlon Nascimento (superintendente do IEL/DF) e de Maria Gricélia Pinheiro de Melo (superintendente do Sesi/DF)

28. Em linhas gerais:

a. aborda o longo tempo transcorrido desde a ocorrência dos fatos;
b. suscita a prescrição decorrente do decurso de mais de cinco anos da prática dos atos;
c. explica que o Sesi/DF e o IEL/DF atuam de forma integrada e complementar;
d. propõe que os serviços foram efetivamente prestados, mesmo não se tratando de produtos físicos, uma vez que existem: (i) relatórios periódicos de execução; (ii) atas de reuniões técnicas; (iii) registros

fotográficos; (iv) sistema informatizado de gestão documental; (v) notas fiscais emitidas com o detalhamento dos serviços prestados; e (vi) verificação da efetiva prestação dos serviços pelos gestores e fiscais dos contratos.

e. informa que a Sra. Maria Gricélia Pinheiro de Melo teria atuado como gestora após encerramento do primeiro contrato e sua função (quanto ao segundo contrato) era apenas o acompanhamento administrativo dos processos e a submissão à autoridade competente, após a verificação da conformidade documental;

f. relembra que a unidade técnica já tinha proposto a exclusão de sua responsabilidade no processo de denúncia;

g. ressalva que não é requerido de um novo gestor a revisão integral de todas as contratações efetuadas anteriormente;

h. sugere que houve auditorias externas durante todo o período de execução dos contratos sem indicação de irregularidades;

i. esclarece que o Sr. Marlon Nascimento não se envolveu na fiscalização ou o atesto dos serviços e que atuou apenas no contrato firmado em 2013;

j. destaca que não detinha competência para autorizar os pagamentos por parte do Sesi/DF;

k. busca demonstrar a legalidade, a economicidade e a eficiência das contratações;

l. tenta evidenciar terem agido com boa-fé, transparência e baseados em pareceres técnicos e jurídicos, sem qualquer intuito de causar prejuízo ao erário, sem negligência, sem imprudência nem imperícia; e

m. abraçam que não havia, na documentação disponível, qualquer elemento que pudesse suscitar dúvidas quanto à regularidade da execução contratual.

Defesa de Jamal Jorge Bittar (diretor do Sesi/DF)

29. Em apertada síntese:

a. aborda a prescrição decorrente da unicidade da interrupção e impossibilidade de incidência de múltiplos marcos interruptivos;

b. aponta a responsabilidade das fraudes para o Sr. Cláudio Rodrigues Tavares;

c. informa que ajuizou ações de ressarcimento perante o Poder Judiciário e afastou os envolvidos, demonstrando proatividade e desconhecimento prévio do esquema;

d. abraça a existência de prejuízo à defesa em função de o contrato ter mais de dez anos, ainda que esse tenha continuado a posterior;

e. propõe que o esquema de desvio prejudica a identificação de provas;

f. rebate a possibilidade de responsabilização subjetiva do gestor por atos fraudulentos cometidos por subordinados;

g. abraça ter agido com base na confiança legítima das informações prestadas pelas áreas técnicas e administrativas, dentro da estrutura de confiança;

h. abraça ter continuado o primeiro contrato e que não teria condições de avaliar todos os documentos;

i. traz assunto alheio ao chamamento da citação (cessão de galpão do Sesi/DF ao IEL/DF);

j. defende a regularidade das licitações e que não participou do primeiro certame;

k. invoca a aplicação dos preceitos previstos na LINDB (dolo ou erro grosseiro);

l. sugere o enquadramento de suas decisões no Business Judgment Rule (Regra da Decisão de Negócios);

m. assevera que as imputações contra ele dirigidas não passariam de ilações que presumem o conhecimento do responsável a respeito das supostas irregularidades;

n. defende a ausência de dolo e culpa, essa na medida em que não teria agido com negligência, imprudência ou imperícia no desempenho das suas atividades; e

o. elenca medidas implementadas que teriam contribuído para a melhoria da governança na gestão administrativa (implementação de código de ética, criação de controladoria etc.).

Defesa do IEL/DF

30. de mais importante e em resumo:

a. sugere ausência de competência do TCU (recursos alheios ao tesouro nacional e ausência de provas de origem atrelada à contribuições compulsórias);

b. indica deliberação do próprio Tribunal onde se exigiu a demonstração inequívoca da origem pública ou parafiscal dos recursos a fim de justificar a fiscalização sobre o ‘Sistema S’;

c. aborda a prescrição decorrente da unicidade da interrupção e impossibilidade de incidência de múltiplos marcos interruptivos;

d. indica prejuízo à defesa em decorrência do longo tempo decorrido entre a ocorrência dos fatos e a apuração, tornando as contas iliquidáveis;

e. propõe confusão patrimonial, visto que o Senai/DF é um dos fundadores e mantenedores do IEL/DF e que sua condenação levaria a restituir o próprio mantenedor;

f. sustenta que o IEL/DF atuou meramente como contratado de boa-fé;

g. acredita na indevida inversão do ônus da prova, partindo da premissa de que houve inexecução contratual e exigindo do contratado a demonstração negativa, de que prestou os serviços;

h. defende inexistência de nexo de causalidade entre qualquer conduta do IEL/DF e eventual prejuízo ao erário, pois o instituto não teria participado da elaboração dos termos de referência contratuais ou da definição dos critérios de fiscalização;

i. aduz que, sem a demonstração de dolo ou culpa específica dos gestores do instituto, a responsabilização administrativa se tornaria inviável;

j. alega que o contrato tratava de serviços que, por sua própria natureza, não resultavam, necessariamente, em produtos físicos facilmente mensuráveis ou em entregas tangíveis concentradas no tempo;

k. critica a metodologia de quantificação do débito por ter imputado o valor integral do contrato como dano, sem considerar as parcelas eventualmente executadas;

l. requer o afastamento do débito relacionado a sub-rogação às empresas Criativa, Solução e Insight, o qual foi objeto de ações de ressarcimento julgadas procedentes pelo Poder Judiciário em favor do IEL/DF; e

m. busca demonstrar boa-fé por agir diligentemente ao tomar conhecimento das possíveis fraudes (ações de ressarcimento).

Análises

31. Em síntese, a instrução precedente avaliou que a competência desta Corte para atuar frente a irregularidades de recursos em entidades do sistema S está positivada em Lei e amplamente assentada em sua jurisprudência, sendo inclusive confirmada na Suprema Corte Brasileira.

32. De outra parte, a instrução considerou que o precedente invocado pela, não é aplicável ao caso concreto, pois os pagamentos impugnados foram custeados por recursos próprios da federação das indústrias estadual, proveniente do repasse de receitas obrigatórias dos departamentos regionais do Sesi e do Senai, do que não se cogita no caso concreto. Ademais, segundo decidido no precedente invocado na peça de defesa, constituiria ônus da parte identificar a fonte de custeio das despesas a fim de afastar a incidência do controle externo.

33. A instrução voltou a abordar a questão da prescrição, assunto vencido anteriormente, ao qual foram acrescidas, dentre outras, decisões e teses confirmando a natureza objetiva do ato de apuração dos fatos e inaplicabilidade da tese da unicidade das causas interruptivas da prescrição.

34. Ressaltou que a própria Segunda Turma, que costumeiramente abraçava a tese da unicidade, em recente julgado, afastou expressamente esse entendimento reafirmando a incidência integral da disciplina prevista na Lei 9.873/1999 ao processo de controle externo.

35. Quanto ao prejuízo ao exercício do contraditório e da ampla defesa, observou não ter havido delonga para tal por não ter decorrido prazo superior a dez anos entre a data de ocorrência do dano e a citação dos responsáveis. Ainda que fosse esse o caso, o prejuízo não seria automático, devendo os responsáveis demonstrar objetivamente a sua ocorrência.

36. Quanto ao impacto da fraude à defesa (possíveis documentos destruídos), foi inicialmente esclarecido que o alegado esquema de desvio de recursos aludido pelas partes não envolve, diretamente, os contratos tratados nos presentes autos, mas contratações firmadas entre o Senai/DF e o IEL/DF, as quais são objeto de apuração no TC 021.909/2024-5.

37. Ademais, a ausência de comprovação de execução dos contratos era situação recorrente, constatada em diversas outras contratações, inclusive mais recentes, envolvendo as mesmas partes, ou seja, o Sesi/DF, o Senai/DF e o IEL/DF.

38. Observou, ainda, que os mesmos documentos que ora se exigem já haviam sido solicitados por ocasião da fiscalização efetivada no processo de denúncia, realizada pouco mais de três anos e meio após o encerramento do contrato firmado em 2013 e um ano e meio do contrato celebrado em 2017. Se tais documentos, de fato, existissem, seria de todo o interesse da unidade jurisdicionada tê-los apresentado à equipe de fiscalização do Tribunal quando demandado.

39. Quanto ao mérito das razões de justificativas, inicialmente relembrou-se tratar de questão afeta à contratação direta sem pressupostos válidos.

40. Feito esse contexto, passou-se a análise das audiências, iniciando pelas de Antônio Rocha da Silva

(ex-diretor do Sesi/DF).

41. Em relação ao requerimento de produção de prova pericial, consignou-se que o pleito não encontra amparo legal.

42. Também foi considerado pouco crível que a autoridade máxima do Sesi/DF não tivesse conhecimento a respeito de contrato de elevada materialidade, cuja vigência perdurou por mais de três anos.

43. Todavia, foi constatado, de fato, não ter havido participação do responsável nos atos praticados na fase pré-contratual do instrumento analisado. Dessa forma, no que tange à audiência, foi propôs acolher as razões de justificativa do responsável.

44. Análise das defesas da Maria Gricélia Pinheiro de Melo (ex-superintendente do Sesi/DF).

45. Foi refirmado que a audiência da ex-gestora abrangia apenas o contrato de gestão documental formalizado em 2017 e que essa contratação foi autorizada apenas pelo diretor do Sesi/DF, Jamal Jorge Bittar, também responsável pela formalização do instrumento contratual.

46. Portanto, quanto à audiência, foi proposto acolher as suas razões de justificativa.

47. Finalmente, passou-se a análise das alegações de Jamal Jorge Bittar.

48. Foi reforçado que, de fato, a audiência do gestor se restringia ao contrato formalizado em 2017. Todavia, conforme regulamento, as contratações diretas efetivadas pelo ente paraestatal, seja por dispensa ou inexigibilidade, demandavam justificativa circunstanciada, algo que não foi atendido.

49. Nesse sentido, foi verificado que o termo de referência, que não possuía assinatura da área demandante, estava desacompanhado de orçamento ou memória de cálculo do valor proposto. Inferiu-se, contudo, que o montante tenha sido obtido da proposta comercial apresentada pelo IEL/DF (contratado).

50. Por ausência de cotações, não há indicativo de que a contratação direta do IEL/DF tenha representado vantagem econômica em relação à contratação de outras empresas. Ou seja, as justificativas genéricas trazidas (também utilizadas nas demais contratações) fiaram-se na necessidade do serviço e na disponibilidade do IEL/DF fazer o atendimento.

51. Portanto, reputaram-se não observados os pressupostos exigidos no art. 11 do Regulamento de Licitações e Contratos do Sesi, pois a contratação não foi precedida de justificativas circunstanciadas a respeito da situação concreta que lhe deu amparo, tampouco o preço foi justificado, sendo proposto a rejeição das razões de justificativa.

52. Na sequência, foi feita a análise das alegações de defesa (Citações).

53. Delimitou-se que houve a ausência de comprovação de execução dos serviços mesmo após requisições desta Corte para que o ente paraestatal apresentasse a documentação. Na fiscalização, foram obtidas apenas algumas notas fiscais e respectivas ordens de pagamento, além da proposta comercial oriunda do IEL/DF e do próprio instrumento contratual. Não foram identificadas, no processo, as medições das atividades que teriam sido realizadas.

54. A equipe de fiscalização havia reportado que o contrato em questão era de mesmo valor de outro do Senai/DF, ainda que seu objeto fosse cerca de quatro vezes menor. Ainda, por ocasião da fiscalização, o contrato para execução dos serviços em questão era cerca de dez vezes menor daquele firmado a cerca de uma década. Ademais, o valor do contrato foi majorado, sem apresentação (i) da documentação que justificasse a razão da alteração do valor contratual; e (ii) do termo aditivo.

55. Continuando, mesmo após requisição da equipe de fiscalização, o Sesi/DF havia se limitado a informar não ter localizado '... nenhum dos documentos solicitados...'. Em nova resposta, o Sesi consignou:

Conforme já informado, na visita técnica realizada pela equipe de auditoria constatou-se que até hoje não existiu qualquer serviço referente à tabela de temporalidade e plano de classificação dos documentos do Sesi/DF. O serviço de gestão documental prestado pelo IEL/DF basicamente se resume a armazenamento de documentos.

56. Em síntese, como os documentos requisitados pela equipe no curso da fiscalização correspondiam aos produtos que deveriam ter sido entregues pela contratada, a ausência de sua apresentação levou à presunção de inexecução dos instrumentos contratuais.

57. Iniciando pela defesa do Sr. Antônio Rocha da Silva (ex-diretor do Sesi/DF), foi abordado que a ausência de comprovação de inexecução contratual pelo TCU deveria ser parcialmente acatada, uma vez que, para o contrato de 2013, a equipe de fiscalização trouxe apenas documentos de liquidação de despesas compreendidos entre fevereiro e dezembro/2016 (cerca de 32% do valor do instrumento). A equipe relatou o seguinte (grifo acrescentado):

Como não possuímos as demais datas de pagamento do referido contrato nem as notas fiscais correspondentes aos pagamentos, a maneira encontrada para estabelecer as datas referentes aos débitos foi utilizar o cronograma de pagamentos estabelecido na proposta de serviços encaminhada pelo IEL/DF no dia 14/5/2013

58. Nas demais TCE, a despeito da deficiente documentação de liquidação de despesas, essas possuíam ao menos, de uma planilha de controle de pagamentos. Já no presente caso, além da ausência da planilha de controle de pagamentos, o próprio relatório de inspeção indicou que as despesas efetivadas em 2016 não seguiram o cronograma constante da proposta comercial que deu base ao contrato.

59. Uma vez que cabe à unidade técnica do Tribunal demonstrar os fatos apurados nas fiscalizações e que não há provas, na presente TCE, de que os pagamentos impugnados, tidos como efetivados entre 2013 e 2015, tenham, de fato, ocorrido, esses valores não podem persistir como dano. Foi reconhecido que a fiscalização deveria ter envidado esforços adicionais para confirmar a ocorrência dos pagamentos no sistema informatizado de gestão de contratos ou por meio de extratos bancários requisitados ao Sesi/DF.

60. Portanto, foi proposto o afastamento integral da responsabilidade do Sr. Antônio Rocha da Silva em relação aos fatos apurados nos autos, aproveitando a análise para aos demais responsáveis citados pelos mesmos fatos, o que implicou no decréscimo do montante imputado como débito ao responsável Jamal Jorge Bittar e ao IEL/DF.

61. No que tange à defesa de Maria Gricélia Pinheiro de Melo (ex-superintendente do Sesi/DF), a instrução pontuou que:

a. houve a individualização da conduta;

b. inexiste respaldo para os requerimentos de designação de perícia e de ‘produção de todas as provas em direito admitidas’;

c. o pleito de juntada aos autos os documentos comprobatórios contradiz a tese de que há, nos autos, evidências de comprovação da execução dos serviços;

d. não há documentos no processo que corroborem a assertiva de que os pagamentos foram precedidos da verificação da efetiva prestação dos serviços pelos gestores e fiscais dos contratos; e

e. a proposta de exclusão de sua responsabilidade, que constou no relatório de inspeção, refere-se a outros contratos.

62. Todavia, no que tange à ausência de competência da superintendente para autorizar os pagamentos contratuais, foi identificado (i) que não há, nos autos, nenhum documento que vincule, de forma objetiva, a responsável Maria Gricélia Pinheiro de Melo a qualquer ato praticado no âmbito dessa contratação; (ii) o regulamento do Sesi dispõe para competir ao diretor de cada departamento autorizar as despesas da região, tanto de pessoal, como de material e serviços, assinando cheques e ordens de pagamento; (iii) não há, nos autos, delegação outorgando competência à então superintendente para autorizar as despesas da unidade.

63. Foi avaliado que a competência cabia ao do responsável Jamal Jorge Bittar, diretor do Sesi/DF, de modo que, na ausência das ordens de pagamento contratuais, afigura-se lídimo presumir que as despesas tenham sido autorizadas por esse gestor, a ele incumbindo oferecer contraprova.

64. Portanto, foi proposto o acolhimento de alegações de defesa da ex-superintendente do Sesi/DF.

65. No que se refere à análise das alegações de defesa de Jamal Jorge Bittar (diretor do Sesi/DF), foi entendido que:

a. não trouxe qualquer esclarecimento a respeito da comprovação da execução dos serviços objeto dos contratos;

b. o eventual esquema de desvio de recursos, a que alude o responsável, não envolve, diretamente, os contratos tratados nos presentes autos, mas sim outros;

c. as melhorias implementadas pelo responsável na gestão do ente paraestatal, após a ocorrência dos fatos, produzem efeitos voltados apenas para o futuro;

d. no âmbito da primeira contratação, autorizou o pagamento de serviços cuja execução não foi comprovada e, na segunda contratação, não ofereceu contraprova de não ter sido o responsável por autorizar os pagamentos impugnados;

e. o processo de liquidação de despesas é posterior e não se insere no de formação do instrumento contratual; e

f. apesar de parte das notas fiscais conter atesto, não cabendo ao dirigente máximo revisar o ato em minúcias, a falha foi identificada em diversas outras contratações envolvendo o Sesi/DF, o Senai/DF e o IEL/DF. Ou seja, era (i) prática disseminada, situação recorrente; (ii) falha grave no dever de regulamentação e supervisão dos subordinados; e (iii) desorganização administrativa.

66. Assim, (i) considerou-se que seria contraproducente, no atual estágio processual, restituir os autos à fase de citação a fim de integrar os aludidos agentes que atestaram duas notas fiscais, lembrando-se que a solidariedade passiva é benefício do Estado-autor; e (ii) propugnou-se por manter apenas a responsabilidade do Sr. Jamal Jorge Bittar pela reparação dos prejuízos quantificados inclusive no caso das notas fiscais com atesto.

67. Concernente aos quatro relatórios de prestação de serviços do contrato de 2017, tratam de declarações firmadas por representantes do IEL/DF (contratado), nas quais se informa, de modo bastante genérico, as atividades supostamente desenvolvidas. Constituem, assim, documentos de teor meramente declaratório, não corroborados por qualquer outro elemento constante dos autos.

68. Quanto ao atestado de execução de serviços, três meses após a ocorrência dos últimos pagamentos impugnados, e produzido a título de encerramento do contrato, é inconsistente pela ausência de quaisquer elementos que comprovassem a execução dos serviços.

69. Concernente ao acúmulo de funções de direção, foi observado que a fragilidade estava na estrutura de governança (falhas sistêmicas).

70. Considerou que a conduta do gestor, consistente na autorização dos pagamentos contratuais, sem que fosse previamente demonstrada a execução dos serviços, mostrou-se decisiva para a ocorrência do dano.

71. Avaliou que a liquidação da despesa, mesmo para os entes paraestatais, não é mera formalidade, mas ato destinado a avaliar se as cláusulas contratuais foram cumpridas, gerando, assim, a obrigação de pagamento para a administração contratante.

72. Quanto à LINDB, arrazoou que a conduta se tratava de erro grosseiro

73. Portanto, foi proposta a manutenção da responsabilização do envolvido.

74. Passou-se a análise das alegações de IEL/DF.

75. Quanto à confusão patrimonial, foi observado que o IEL/DF possui patrimônio próprio, conforme próprio estatuto da entidade. Ademais a confusão patrimonial [situação arguida pela parte] é a ausência de separação efetiva entre os bens, direitos e obrigações da pessoa jurídica e dos seus sócios ou administradores, que não é o caso concreto. Ao Senai/DF cabia exigir a prestação; ao IEL/DF, por sua vez, o pagamento.

76. No que toca à ausência de pressupostos, foi observado que estavam caracterizados nos autos todos os pressupostos que legitimam a responsabilização do particular contratado.

77. Apesar de os contratos terem sido regularmente pagos, não tiveram a sua execução física comprovada, o que gerou a presunção relativa de inexecução contratual e benefício do envolvido.

78. No que tange à inversão do ônus da prova, a rigor, a jurisprudência desta Corte de Contas sinaliza que o ônus da prova sobre ocorrências ilegais imputadas a terceiros contratados pela Administração cabe ao TCU, tendo em conta que a obrigação do contratado de comprovar a prestação dos serviços como condição para receber o pagamento devido, dá-se perante a administração contratante, e não por exigência do órgão de controle, que, para condenar terceiro solidário, deve atestar que o serviço deixou de ser realizado.

79. Dessa forma, reconheceu-se não ter sido apontado, na fiscalização levada a termo nos autos de denúncia, que os serviços não foram realizados, mas que não haveria comprovação de sua execução.

80. Por outro lado, há obrigação do contratado de comprovar a prestação dos serviços como condição para receber o pagamento devido perante a administração contratante.

81. Com efeito, rememora-se, nesse ponto, que, embora a equipe de fiscalização não tenha assentado, de forma incisiva, que os serviços não foram executados, levantou dúvida razoável a respeito de sua existência, tendo identificado outras contratações em que adotado o mesmo modus operandi, as quais são objeto de apuração nas demais tomadas de contas especiais instauradas.

82. Nessas condições, é seguro afirmar que os contratos tratados no presente processo não foram casos isolados.

83. Portanto, vislumbra-se que o ônus imposto ao IEL/DF, no bojo da presente relação processual, se trata, pura e simplesmente, do mesmo ônus do qual deveria ter se desincumbido perante o contratante, ou seja, provar que o fato que justificou os pagamentos – prestação de serviço – se materializou.

84. Desse modo, consoante já enfatizado, era de se esperar que os processos administrativos constituídos pelo Sesi/DF contivessem documentação que evidenciasse as atividades desenvolvidas pela contratada ou, ainda, que contivesse quaisquer outros elementos que, no mínimo, fornecessem uma ideia dos serviços supostamente executados.

85. De forma diferente, porém igualmente válida, seria de se esperar que as partes citadas nos autos, em especial o IEL/DF, que, em tese, teria prestado os serviços, apresentassem uma narrativa sólida das entregas, seus objetos e datas.

86. Todavia, a prova documental da prestação dos serviços não existe no processo.

87. Nesses termos, a própria incapacidade de as partes, minimamente, comprovarem a execução dos objetos contratuais, conduz à conclusão, não somente lógica, mas inafastável, de que os serviços não foram executados.

88. De outra parte, a ideia trazida de que os serviços foram prestados e que a natureza dos serviços

contratados não resultaria em produtos físicos facilmente mensuráveis ou em entregas tangíveis concentradas no tempo, não pode ser aceita na medida em que desconfigura o próprio processo de liquidação da despesa.

89. Ademais, não se estar exigindo da contratada, nos presentes autos, a apresentação de documentos em prazo superior ao que exige a legislação ordinária.

90. Seguindo para inadequação da metodologia de apuração do dano, pois serviços intelectuais nem sempre gerariam produtos físicos tangíveis, realmente, imputou-se, a título de débito, o montante integral despendido nas três contratações, o que se justifica ante a natureza da irregularidade apurada, na medida em que não houve comprovação de nenhum serviço prestado pela entidade contratada.

91. Evidentemente, tivessem as partes se desincumbido desse ônus, os valores pagos pelos serviços que efetivamente viessem a ser comprovados seriam abatidos do total apurado como prejuízo.

92. Relembrou-se, todavia, que a maior parte do prejuízo quantificado no âmbito da primeira contratação foi afastada ante a ausência de documentos que evidenciassem a execução financeira do instrumento contratual entre os exercícios de 2013 e 2015.

93. Foi ainda registrado inexistir a alegada identidade entre os valores discutidos nos presentes autos com aqueles objetos de cobrança judicial, onde o IEL/DF obteve decisões favoráveis do Poder Judiciário contra as empresas.

94. Prosseguindo para a boa-fé e à natureza jurídica do IEL/DF e vinculação com o sistema indústria, não foi observada necessidade de análise específica a respeito da argumentação apresentada pela parte, tendo em vista que os elementos que fundamentam a sua responsabilização são distintos e não se referem à regularidade do vínculo contratual mantido entre o Sesi/DF e o IEL/DF, mas à ausência de elementos que comprovem a execução do respectivo objeto e justifiquem, dessa forma, os pagamentos recebidos.

95. De fato, constatou-se que os pagamentos contratuais, em regra, foram autorizados pelo diretor e pela superintendente do Sesi/DF, funções exercidas pelos responsáveis citados nos autos, conforme os respectivos períodos de gestão.

96. Portanto, foi proposto rejeitar as alegações de defesa trazidas pelo IEL/DF.

97. Partindo para a análise das alegações de defesa de Marlon Nascimento (ex-superintendente do IEL/DF), foi observado que sua responsabilidade se encontrava limitada ao contrato de gestão documental firmado em 2013, abrangendo apenas os pagamentos efetivados entre junho/2013 e junho/2015, os quais, consoante já tratado, não se encontravam documentados no processo.

98. Destarte, foi proposto afastar sua responsabilidade.

99. Em relação ao responsável cuja revelia restou caracterizada – Cláudio Rodrigues Tavares – não há elementos nos autos que lhe possam ser aproveitados para fins de exclusão de sua responsabilidade, a qual se encontra devidamente caracterizada a partir das provas acostadas ao processo.

100. No mais, vão se vislumbrou a presença de circunstâncias práticas que tenham limitado ou impedido a atuação dos gestores do Sesi/DF em conformidade com a lei, uma vez que os responsáveis tinham a possibilidade de conhecer a ilicitude de seus atos e evitar o seu cometimento.

101. Adicionalmente, foi proposto que a multa do art. 58 da LOTCU, proposta para o Sr. Jamal Jorge Bittar, fosse absorvida na multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, em sua dosimetria.

102. Considerando que o Sr. Jamal Jorge Bittar ainda mantém vínculo funcional com o Sesi/DF, foi entendido ser pertinente que o título executivo (acórdão condenatório) seja constituído com previsão de desconto das dívidas em sua remuneração, sem prejuízo de que fique igualmente autorizado, alternativamente, em caso de frustração dessa medida, a cobrança judicial das dívidas, nos termos do inc. II do aludido dispositivo legal.

103. Por fim, com relação aos agentes aos quais foi proposto o afastamento integral de suas responsabilidades [no caso, Antônio Rocha da Silva e Maria Gricélia Pinheiro de Melo, ex-diretor e ex-superintendente do Sesi/DF, e Marlon Nascimento, ex-superintendente do IEL/DF], foi entendido que o caso concreto não comporta julgamento de contas.

104. Portanto, estamos de acordo com a proposta de encaminhamento trazida na instrução precedente de:

a. desconsiderar a personalidade jurídica do Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal e convalidar a citação de Cláudio Rodrigues Tavares;

b. considerar revel o Sr. Cláudio Rodrigues Tavares;

c. acolher as razões de justificativa e as alegações de defesa de Antônio Rocha da Silva e Maria Gricélia Pinheiro de Melo;

d. rejeitar alegações de defesa e as razões de justificativa de Jamal Jorge Bittar, Marlon Nascimento e do Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal;
e. julgar iliquidáveis as contas de Albano Esteves de Abreu;
f. julgar irregulares, as contas de Jamal Jorge Bittar, Cláudio Rodrigues Tavares e do Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal, condenando-os, solidariamente, ao pagamento dos débitos listados;
g. aplicar individualmente a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 a Jamal Jorge Bittar, Cláudio Rodrigues Tavares e ao Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal, levando em conta, na dosimetria de Jamal Jorge Bittar, a audiência não ilidida;
h. autorizar o desconto nos vencimentos, salários ou proventos do responsável Jamal Jorge Bittar;
i. autorizar a cobrança judicial e o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas; e
j. envio de copias e encerramento do processo.

105. Portanto, manifesto-me de acordo com a proposta formulada por PAULO ALBERTO MANCINI PIRES, AUFC.

106. Declaro, ainda, que foi verificado, no que se mostrou aplicável, o atendimento ao disposto na Resolução – TCU 315/2020."

3. O Ministério Público junto ao TCU, representado nos autos pelo Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico, manifestou-se nos termos do seguinte parecer (peça 132):

"Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada em cumprimento ao Acórdão 1.830/2024 – Plenário, adotado no TC 023.520/2018-3, processo que teve por objeto denúncia acerca de possíveis irregularidades ocorridas no âmbito do 'sistema indústria' no Distrito Federal, envolvendo o Departamento Regional do Serviço Social da Indústria (Sesi/DF), o Departamento Regional do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai/DF), o Instituto Euvaldo Lodi (IEL/DF) e a Federação das Indústrias local (Fibra).

Em cumprimento à aludida deliberação, quatro tomadas de contas especial foram instauradas, sendo que a presente TCE cuida das irregularidades relacionadas aos contratos firmados entre o Sesi/DF e o IEL/DF em 27/5/2013 (Processo Sesi/DF 5.863/2013) e em 12/12/2017 (Processo Sesi/DF 15.035/2017), os quais tinham por objeto a execução de serviços de gestão documental, nos termos do subitem 9.4 da decisão retrocitada.

Após a prática dos atos processuais cabíveis, a AudTCE propõe no essencial (peça 129):

716.1. desconsiderar a personalidade jurídica do Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal (CNPJ 00.366.849/0001-83), com fulcro no art. 50 do Código Civil, e convalidar, com fundamento no art. 172 do Regimento Interno/TCU, as citações de Cláudio Rodrigues Tavares (CPF 417.455.741-15) e Marlon Nascimento (CPF 239.725.051-91);

716.2. considerar revel Cláudio Rodrigues Tavares, dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3°, da Lei 8.443/1992;

716.3. acolher as razões de justificativa e as alegações de defesa Antônio Rocha da Silva (CPF 144.330.101-97) e Maria Gricélia Pinheiro de Melo (CPF 450.616.294-34);

716.4. rejeitar as razões de justificativa e as alegações de defesa de Jamal Jorge Bittar (CPF 194.413.711-49) e as alegações de defesa do Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal;

716.5. rejeitar as alegações de defesa de Marlon Nascimento, sem prejuízo de, nos termos do art. 161 do Regimento Interno/TCU, aproveitar, em seu benefício, as circunstâncias objetivas presentes nas alegações de defesa do responsável Antônio Rocha da Silva, afastando sua responsabilidade em relação aos fatos apurados no processo;

716.6. julgar iliquidáveis as contas de Albano Esteves de Abreu (CPF 352.059.621-00), nos termos dos arts. 20 e 21 da Lei 8.443/1992, ordenando o seu trancamento;

716.7. julgar irregulares, com fundamento nos arts. 1°, inc. I, 16, inc. III, alínea 'c', e 19, caput, da Lei 8.443/1992, as contas de Jamal Jorge Bittar, Cláudio Rodrigues Tavares e do Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal, condenando-os, solidariamente, ao pagamento das importâncias adiante especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data de efetiva quitação, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Departamento Regional do Sesi do Distrito Federal, nos termos do art. 23, inc. III, alínea 'a', da Lei 8.443/1992, c/c o art. 214, inc. III, alínea 'a', do Regimento Interno/TCU:

(...)

716.8. aplicar, individualmente, a Jamal Jorge Bittar, Cláudio Rodrigues Tavares e ao Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inc. III, alínea 'a', do

Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido pelo Tribunal até a do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

716.9. considerar, por ocasião da dosimetria da sanção proposta no parágrafo precedente ao responsável Jamal Jorge Bittar, que a fixação do valor da sanção deve levar em conta não só o montante do débito atualizado, como também a irregularidade objeto de audiência não ilidida pelo responsável; (...).

Apresentamos pontuais considerações acerca da proposta acima, com fundamento nos argumentos adiante expendidos.

O primeiro aspecto diz respeito à prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória no âmbito do TCU, cabendo transcrever o seguinte trecho da instrução da unidade técnica, por cuidar justamente do ponto de nossa divergência (grifos acrescidos):

72. Conforme assentado anteriormente, embora minoritários, há precedentes nesta Corte de Contas que atribuem à prescrição natureza subjetiva, cuja aferição, portanto, deve ser feita de maneira individualizada para cada um dos agentes a quem se imputa responsabilidade.

73. Para essa corrente, o efeito interruptivo previsto no art. 5°, inc. II, da Resolução TCU 344/2022, somente se aperfeiçoa quando o ato de apuração contém medidas inequívocas de apuração de condutas individualmente descritas, imputadas aos responsáveis.

74. Analisando-se a questão sob esse prisma, inicialmente no que pertine às irregularidades que fundamentaram as citações efetivadas nesta tomada de contas especial, verifica-se que o primeiro ato que contém medidas inequívocas de apuração de condutas individualmente descritas, imputadas aos responsáveis [à exceção do IEL/DF], se trata do relatório de inspeção formalizado em 8/11/2022, no processo de denúncia originário (peça 200 do TC 023.520/2018-3).

75. Com efeito, constata-se, a partir da p. 51 do relatório, a caracterização de todos os elementos que fundamentaram a citação de Jamal Jorge Bittar e Antônio Rocha da Silva, na condição de diretores do Sesi/DF; Albano Esteves de Abreu e Maria Gricélia Pinheiro de Melo, ex-superintendentes do Sesi/DF; e, por fim, Marlon Nascimento e Cláudio Rodrigues Tavares, então superintendentes do IEL/DF.

76. No caso, todas as condutas se encontram individualmente descritas e imputadas aos responsáveis (vide matriz de responsabilização no Apêndice II do relatório).

77. Nessas condições, a prescrição teria sido interrompida nessa oportunidade em relação a cada um desses responsáveis, sendo novamente interrompida por ocasião da prolação do Acórdão 1.830/2024 – Plenário (Rel. Min. Vital do Rêgo), em 9/9/2024, ato que determinou suas citações, conforme subitem 9.4 do referido aresto, e, por fim, já na presente tomada de contas especial, em função da efetivação das correspondentes citações, nas datas indicadas na tab. 7.

78. Dessa feita, não estaria caracterizada a prescrição quanto a esses responsáveis.

79. Esse entendimento, contudo, não se aplicaria ao IEL/DF.

(...)

83. Na realidade, verifica-se que somente se cogitou da responsabilização do IEL/DF quando a apuração já se encontrava em sede de tomada de contas especial, mais precisamente em 6/10/2025, conforme instrução às peças 68 a 70 dos autos, quando já teria se aperfeiçoado a prescrição, cuja contagem, consoante discorrido alhures, se iniciou em 18/6/2018

84. Nesse diapasão, estaria caracterizada a prescrição a favor da pessoa jurídica em referência.

85. De fato, somente a partir desse ato é que foi suscitada a necessidade de responsabilização da pessoa jurídica, de sorte que, na linha do que se defende na corrente jurisprudencial em epígrafe, os demais atos previamente praticados, embora tenham tido por objetivo promover a apuração dos fatos, não poderiam ser considerados como aptos a interromper a prescrição.

86. Por sua vez, no que pertine às irregularidades que demandaram as audiências efetivadas nesta tomada de contas especial, melhor sorte não restaria.

87. Isso porque, ainda que a irregularidade que deu causa às audiências [no caso, a contratação direta do IEL/DF em desacordo às condicionantes previstas no Regulamento de Licitações e Contratos do Sesi] tenha sido devidamente identificada na fiscalização (conf. parag. 36, 44 e 69 a 73 do relatório à peça 200 do TC 023.520/2018-3), a proposta de responsabilização formulada no relatório não abarcou a necessidade de realização de audiência a respeito da legalidade das contratações diretas efetivadas pelo ente paraestatal, sendo a medida determinada diretamente na deliberação adotada nos autos de denúncia, nos termos da fundamentação constante do respectivo voto condutor:

35. De outro lado, o prosseguimento das TCEs a serem autuadas em decorrência do que ora se examina em nada

restaria prejudicado com análises efetuadas com base em contratações diretas indevidas (a exigirem as audiências dos envolvidos), seguidas de ocorrência de dano ao erário caracterizado pela ausência de comprovação da execução dos serviços contratados (a reclamarem a citação dos responsáveis).

36. Diante do exposto, e visando a adequada apuração de todas as irregularidades observadas, entendo que a instauração das respectivas tomadas de contas especiais deve ter como fundamento o dano decorrente da ausência de comprovação da execução dos respectivos contratos. Indícios de fraude porventura observados podem constituir agravantes das condutas identificadas e até mesmo demandar a atuação de outras instâncias para apuração de eventuais ilícitos penais.

37. Tendo em vista essa distinção, entendo necessário determinar à unidade técnica responsável que, por ocasião da instauração das respectivas TCE, promova de forma individualizada a apuração das responsabilidades pela realização de contratações ilegais e a apuração pelo dano decorrente do pagamento por serviços não realizados ou realizados em desconformidade com o contrato e normativos aplicáveis, para que, por ocasião da citação, as condutas sejam especificadas de forma precisa. (destaques no original)

88. Ou seja, somente a partir desse ato, adotado em 9/9/2024, quando já se teria consumado a prescrição, é que se ventilou a necessidade de responsabilização dos gestores não só pela ocorrência de dano ao erário [objeto das citações], mas pela prática de atos com grave infração à norma legal [objeto das audiências].

89. Nessas condições, igualmente estaria caracterizada a prescrição da pretensão punitiva a favor dos agentes ouvidos em audiência nos autos, no caso, Jamal Jorge Bittar, Albano Esteves de Abreu, Maria Gricélia Pinheiro de Melo e Antônio Rocha da Silva.

90. Nesse ponto, enfatiza-se que não se deve confundir as audiências propostas no relatório de inspeção com aquelas efetivadas nesta tomada de contas especial.

91. De fato, ainda que as audiências propostas naquela oportunidade, conf. parag. 396, ‘g’, ‘h’ e ‘i’, do relatório, devidamente acolhidas pelo Tribunal, abarquem os mesmos responsáveis que figuram nesta tomada de contas especial [à exceção de Antônio Rocha da Silva], as irregularidades que as fundamentam são distintas.

Por nos alinhar à corrente minoritária a que se referiu a instrução, e pelos fatos expostos no trecho acima transcrito, entendemos que a prescrição se operou em relação a todas as irregularidades imputadas ao IEL/DF, bem como às irregularidades que demandaram, nestes autos, as audiências de Jamal Jorge Bittar, Albano Esteves de Abreu, Maria Gricélia Pinheiro de Melo e Antônio Rocha da Silva.

Sobre o tema, não é demais registrar a pluralidade de deliberações do Supremo Tribunal Federal, que exigem que o marco interruptivo implique diretamente as pessoas investigadas. Vejamos as ementas (grifos adicionados):

a) no MS 37.834: ‘2. A agravante se limitou a reiterar as razões da peça de informações, sem refutar os fundamentos específicos da decisão recorrida. Repetiu alegações acerca da imprescritibilidade da pretensão ressarcitória e de atos de investigação que interromperiam o prazo prescricional. No entanto, tais atos não implicavam diretamente os agravados, sendo inábeis para causar a interrupção da prescrição relativa à conduta que lhes foi imputada’

b) no MS 39167 ED: 3. Para interromperem a prescrição, os atos de investigação devem implicar diretamente os responsáveis, que devem ser cientificados de forma tempestiva. Precedentes. 4. Se os fatos apurados não chegaram ao conhecimento do responsável a tempo, o Supremo Tribunal Federal não tem reconhecido os marcos interruptivos da prescrição eventualmente invocados pela Administração. Precedentes. 5. Embargos de declaração acolhidos, com efeitos infringentes, para cassar as decisões proferidas na Tomada de Contas Especial (...);

c) no MS 39072 AgR: ‘VIII - 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)’;

d) no MS 39657: ‘2. Para interromperem a prescrição, os atos de investigação devem implicar diretamente os responsáveis, que devem ser cientificados de forma tempestiva’.

De modo ainda mais específico – por retratar similaridade de situação fática –, mencionamos a decisão do STF, tomada em sede do MS 40176 / DF, concedendo a segurança para reconhecer a prescrição da pretensão punitiva e de ressarcimento do TCU nos autos da TC-010.733/2018-3, processo em que atuamos sustentando ter havido a prescrição, por inclusão tardia. Oportuno ter em mente o seguinte trecho do voto de eminente Relator (grifos acrescidos):

Consta no voto condutor, acima transcrito, a divergência sobre o tema, instaurada entre a unidade técnica e o Ministério Público junto ao TCU, o qual sustentou que os atos de solução conciliatória (item ‘b’) e de apuração

do fato (item ‘c’) foram direcionados exclusivamente à construtora Setec e, por essa razão, só poderiam interromper a prescrição em desfavor da contratada.

A despeito da relevante discordância do Ministério Público, o Tribunal de Contas solucionou a questão controvertida com base na compreensão de que ‘a contagem de prazo é interrompida por qualquer ato de apuração, não importando se nele estão precisamente ou potencialmente indicados os responsáveis pelas irregularidades’ (doc. 1, p. 19). Essa concepção, todavia, está em flagrante dissonância com o entendimento firmado nesta Suprema Corte sobre a matéria, como adiante indicarei.

Um outro ponto que merece considerações diz respeito à proposta de convalidação das citações de Cláudio Rodrigues Tavares e Marlon Nascimento, tendo em vista não ter havido a prévia desconsideração da personalidade jurídica do Instituto Euvaldo Lodi.

Eis a fundamentação da instrução:

103. Contudo, a despeito da regularidade formal do ato de comunicação processual do Sr. Cláudio Rodrigues Tavares, verifica-se a necessidade de convalidação do ato em função dos fundamentos adiante apresentados.

104. Segundo identificado na fiscalização efetivada nos autos de denúncia, o responsável exerceu a função de superintendente do IEL/DF entre 4/7/2015 e 2/4/2018.

105. Referida pessoa jurídica, ante o que restou apurado, atuou na condição de contratada para a prestação de serviços de gestão documental ao Sesi/DF, conforme contratos firmados em maio/2013 e dezembro/2017.

106. Desse modo, tratando-se de vínculo de natureza contratual, a responsabilidade pelo ressarcimento, em regra, é da própria pessoa jurídica contratada, e não de seus administradores, consoante entendimento jurisprudencial assente nesta Corte de Contas, a exemplo do decidido, entre outros, nos Acórdãos 4.654/2025 (Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues) e 8.987/2020 (Rel. Min. Bruno Dantas), ambos da 1ª Câmara.

107. Com efeito, é pacífico o entendimento de que o vínculo meramente contratual entre a entidade privada e o Poder Público não permite a responsabilização solidária da empresa contratada e de seus administradores por prejuízos causados ao erário, exceção feita às hipóteses legais de desconsideração da personalidade jurídica previstas no art. 50 do Código Civil vigente, aprovado pela Lei 10.406/2002.

108. Adicionalmente, a jurisprudência deste Tribunal admite a possibilidade de responsabilização direta dos administradores de pessoa jurídica contratada, sem prévia necessidade de desconsideração da personalidade jurídica, que tenham participado ativamente de irregularidade da qual resultou prejuízo ao erário, sob o fundamento de que os arts. 70, parágrafo único, e 71, inc. II, da CF/1988, não fazem distinção entre agentes públicos ou particulares para fins de recomposição do dano.

109. Nesse sentido, entre outros, os Acórdãos 2.273/2019 e 2.193/2017, ambos proferidos pelo Plenário, sob relatoria do Min. Benjamin Zymler.

110. No caso concreto, observa-se não ter sido suscitado o incidente de desconsideração da personalidade jurídica do IEL/DF, sendo a citação de seu superintendente autorizada diretamente pelo Relator, conforme despacho à peça 14.

111. Tampouco há nos autos indicativos de participação ativa do Sr. Cláudio Rodrigues Tavares no cometimento da irregularidade da qual resultou prejuízo ao erário.

112. Nessas condições, não havendo, no processo, elementos que permitam concluir pela participação ativa do administrador no cometimento da irregularidade que culminou no dano ao erário, consigna-se que a citação efetivada nos autos não poderia ter alcançado o responsável sem que, previamente, fosse desconsiderada a personalidade jurídica do IEL/DF.

113. E, sobre esse último aspecto, verifica-se estarem presentes os requisitos materiais tipificados no art. 50 do Código Civil – abuso da personalidade jurídica caracterizado por desvio de finalidade ou confusão patrimonial – que autorizariam a adoção de tal medida.

114. De fato, rememora-se que, mesmo após a realização de ação de fiscalização nos entes paraestatais que compõem o ‘sistema indústria’ no Distrito Federal, não foi possível obter elementos mínimos que demonstrassem a execução dos instrumentos contratuais firmados com o IEL/DF.

115. Em outras palavras, os elementos colhidos na fiscalização apontaram, fortemente, que os contratos não foram executados, mas que foram firmados de forma fraudulenta, com o intuito exclusivo de gerar pagamentos indevidos à pessoa jurídica contratada.

116. Ora, a se confirmar esse juízo preliminar, caracterizado o abuso da personalidade jurídica do IEL/DF mediante desvio de finalidade, cujas finalidades institucionais básicas, estipuladas no art. 2° de seu

estatuto (peça 82), não se coadunam com práticas ilícitas dessa natureza.

117. Isto posto, presentes os pressupostos legais que autorizariam a desconsideração da personalidade jurídica do IEL/DF, cabe avaliar a possibilidade de convalidação da citação do responsável, ante o disposto no art. 172, caput, do Regimento Interno/TCU:

Art. 172. Não se tratando de nulidade absoluta, considerar-se-á válido o ato que, praticado de outra forma, tiver atingido o seu fim.

118. Nesse diapasão, pacífico o entendimento de que se não houver prejuízo à defesa do responsável alcançado pela decisão, o fato de a citação ter ocorrido antes da desconsideração da personalidade jurídica não impede a aplicação do instituto a fim de alcançar o patrimônio de administrador da pessoa jurídica que contribuiu para o dano ao erário, tendo em vista a possibilidade de convalidação, pelo colegiado, da citação, com fundamento no art. 172 do Regimento Interno/TCU.

119. Nessa linha, entre outros, os Acórdãos 1.060/2021 (Rel. Min. Sub. Augusto Sherman Cavalcanti), 2.848/2018 (Rel. Min. Augusto Nardes) e 385/2018 (Rel. Min. Bruno Dantas), todos do Plenário.

120. No caso em espeque, em sintonia com tais deliberações, entende-se que o fato de a citação ter ocorrido antes de qualquer deliberação quanto à aplicação do instituto da desconsideração da personalidade jurídica ao IEL/DF não trouxe prejuízos à defesa do Sr. Cláudio Rodrigues Tavares, o qual, citado em endereço válido, optou pela revelia.

121. Dessa forma, por não se tratar de nulidade absoluta e ter o ato atingido a sua finalidade sem causar prejuízos à parte ou a terceiros, basta ao colegiado, por ocasião do julgamento de mérito desta tomada de contas especial, desconsiderar a personalidade jurídica do IEL/DF e, com fundamento no art. 172 do Regimento Interno/TCU, convalidar a citação do responsável.

122. Por fim, tendo em conta que as considerações precedentes se aplicam à situação do responsável Marlon Nascimento, que exerceu a função de superintendente do IEL/DF em gestão anterior (1/6/2011 a 31/6/2015), entende-se pela necessidade de que sua citação também seja objeto de convalidação.

O primeiro ponto que reclama averiguação é se Cláudio Rodrigues Tavares e Marlon Nascimento exerceram funções de administração ou se eram meros empregados do ente.

Isso é relevante pois entendemos que o instituto da desconsideração da personalidade jurídica se aplica aos ‘administradores ou de sócios da pessoa jurídica’ (art. 50 do Código Civil), mas não alcançam ilimitadamente qualquer empregado do ente.

Embora encontremos deliberações em linha diversa, cremos que este é o melhor entendimento sobre o tema, cabendo registrar o seguinte enunciado constante do repositório da Jurisprudência Selecionada:

O vínculo contratual entre a entidade privada e o Poder Público não permite a responsabilização dos agentes da empresa contratada (administradores, sócios ou empregados) por prejuízos causados ao erário. Na hipótese de estarem presentes os requisitos para a desconsideração da personalidade jurídica, os sócios e os administradores da empresa contratada podem ser alcançados, mas não os empregados (art. 50 do Código Civil). Acórdão 1.482/2022-Plenário

Cláudio Rodrigues Tavares e Marlon Nascimento ocuparam o cargo de Superintendente do IEL/DF. Ao compulsarmos os documentos do processo de Denúncia que deu ensejo estes autos, encontramos o estatuto do referido Instituto (peça 129 do TC-023.520/2018-3).

No capítulo que trata da estrutura administrativa do IEL-DF, o estatuto estabelece que compete ao Superintendente ‘fazer a gestão técnica, administrativa e operacional do Instituto, zelando pelo correto cumprimento das leis e normas pertinente’, estando então correta a inclusão do referido agente nestes autos, pois administrava o ente.

Sem dúvida, a inclusão dos referidos responsáveis deve se dar via desconsideração da personalidade jurídica do ente, não havendo óbice à convalidação dos atos de citação, consoante entendimento da Corte adotado nos Acórdãos 7.070/2025-Primeira Câmara, 1.060/2021-Plenário e 2.848/2018-Plenário:

Se não houver prejuízo à defesa do responsável alcançado pela decisão, o fato de a citação ter ocorrido antes da desconsideração da personalidade jurídica pelo relator ou pelo Tribunal não impede a aplicação desse instituto para alcançar o patrimônio de sócio de empresa que contribuiu para dano ao erário, tendo em vista a possibilidade de convalidação, pelo colegiado, da citação promovida pela unidade técnica (art. 172 do Regimento Interno do TCU).

Por fim, cremos que o mesmo procedimento deve ser adotado em relação a Jamal Jorge Bittar, diretor-presidente do Instituto Euvaldo Lodi.

A instrução menciona os Acórdãos 2.273/2019 e 2.193/2017, ambos proferidos pelo Plenário, que dariam suporte jurisprudencial para a citação direta. De fato, o repositório da Jurisprudência Selecionada registra o

seguinte enunciado extraído das razões de decidir das referidas deliberações:

O TCU pode determinar a citação de sócios de empresa, sem necessidade de prévia desconsideração da personalidade jurídica, que tenham participado ativamente de irregularidade da qual resultou prejuízo ao erário, pois os arts. 70, parágrafo único, e 71, inciso II, da Constituição Federal não fazem distinção entre agentes públicos ou particulares para fins de recomposição de dano.

Não obstante tais deliberações, não encontramos, em nossa pesquisa, outras deliberações da Corte seguindo a referida linha de entendimento, tendo o Tribunal preferido adotar a desconsideração da personalidade jurídica em diversos outros casos seguintes, medida cuja competência já foi reconhecida pelo STF, em diversas ocasiões, valendo mencionar, por todos, o MS 35.920, cuja ementar traz os seguintes dizeres, na parte de interesse ao tema (ênfase adicionada):

3. É legal e constitucionalmente fundada a desconsideração da pessoa jurídica pelo TCU, de modo a alcançar o patrimônio de pessoas físicas ou jurídicas envolvidas na prática de atos lesivos ao erário público, observados o contraditório e a ampla defesa.

Assim, para evitar eventuais questionamentos judiciais, opinamos pela expressa desconsideração da personalidade jurídica do IEL-DF e convalidação das citações de Cláudio Rodrigues Tavares, Marlon Nascimento e Jamal Jorge Bittar.

Diante das considerações expendidas, opinamos, em conclusão, pela concordância com a proposta da AUDTCE, ressalvando o exame do direito de punir e de condenar em débito. Nesse ponto, entendemos ser cabível o reconhecimento da prescrição em relação às irregularidades imputadas ao IEL/DF, bem como àquelas que fundamentaram, nestes autos, as audiências de Jamal Jorge Bittar, Albano Esteves de Abreu, Maria Gricélia Pinheiro de Melo e Antônio Rocha da Silva. Quanto à desconsideração da personalidade jurídica do mencionado Instituto (subitem 716.1), sugerimos que seja também convalidada a citação de Jamal Jorge Bittar.

É a manifestação deste representante do Ministério Público junto ao TCU."

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial (TCE) autuada em cumprimento ao subitem 9.4 do Acórdão 1.830/2024-TCU-Plenário, proferido no processo de denúncia TC 023.520/2018-3, destinada a apurar possíveis irregularidades e dano ao erário decorrentes da ausência de comprovação da execução dos serviços de gestão documental contratados pelo Departamento Regional do Serviço Social da Indústria no Distrito Federal (Sesi/DF) junto ao Instituto Euvaldo Lodi no Distrito Federal (IEL/DF).

67. O procedimento instaurou-se a partir dos achados colhidos pela equipe de inspeção deste Tribunal no bojo da referida denúncia, que descortinou a existência de graves distorções nos fluxos negociais e contratuais entre Sesi/DF, Senai/DF e IEL/DF, sobressaindo a celebração sistemática de contratações diretas mediante dispensa indevida de licitação, aliada à ausência de comprovação material das contraprestações contratadas. Diante desse quadro, sobreveio o Acórdão 1.830/2024-TCU-Plenário, ordenando a cisão das apurações em tomadas de contas especiais individualizadas, cabendo a este feito o exame do prejuízo atinente aos serviços de gestão do arquivo documental do Sesi/DF.

68. As despesas aqui questionadas originaram-se de duas avenças administrativas: o Contrato firmado em 27/5/2013 (Processo Sesi/DF 5.863/2013) e o Contrato firmado em 12/12/2017 (Processo Sesi/DF 15.035/2017), voltados, em sua concepção formal, a atividades técnicas de organização, guarda, triagem e administração do acervo de documentos do Sesi/DF.

69. No âmbito do controle externo desta Corte, ordenou-se a citação solidária pelo débito e o chamamento em audiência dos seguintes gestores: Antônio Rocha da Silva (então Diretor Regional do Sesi/DF), Jamal Jorge Bittar (Diretor Regional do Sesi/DF e Diretor Regional do IEL/DF a partir de 1º/10/2014), Albano Esteves de Abreu (então Superintendente do Sesi/DF), Maria Gricélia Pinheiro de Melo (então Superintendente do Sesi/DF), Marlon Nascimento (então Superintendente do IEL/DF) e Cláudio Rodrigues Tavares (então Superintendente do IEL/DF). As audiências tiveram como escopo a apuração de irregularidades na contratação direta sem amparo regulamentar e a omissão nos deveres de fiscalização contratual.

70. Regularmente comunicados, Antônio Rocha da Silva, Marlon Nascimento, Maria Gricélia Pinheiro de Melo e Jamal Jorge Bittar compareceram aos autos e apresentaram suas respectivas manifestações de defesa. Por sua vez, Cláudio Rodrigues Tavares, devidamente notificado, não compareceu aos autos nem recolheu a importância reclamada, caracterizando-se a sua revelia processual. Quanto a Albano Esteves de Abreu, interveio no feito sua curadora legalmente constituída, Janaína Braga D'Almeida, instruindo a petição com sentença judicial que atesta a sua interdição por incapacidade civil absoluta superveniente, oportunidade em que arguiu a

inviabilidade fática do exercício da ampla defesa e requereu o trancamento do processo. Jamal Jorge Bittar articulou preliminares de prescrição e defendeu, no mérito, a inexistência de erro grosseiro, a atuação respaldada em instâncias técnicas de apoio e a imediata deflagração de providências administrativas e judiciais reparatórias após a constatação das condutas ilícitas praticadas no âmbito do IEL/DF.

71. Posteriormente, acolhendo proposta de saneamento processual, foi determinada a citação do Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal (IEL/DF) na condição de contratado e devedor solidário. A pessoa jurídica aduziu defesa sustentando incompetência do TCU sobre receitas próprias da entidade, prescrição das pretensões deste Tribunal, inadequação da imputação sob o prisma da confusão patrimonial com seus mantenedores (penalização circular do mesmo sistema) e carência de suporte probatório da acusação de inexecução contratual.

72. Em sua análise, a Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) rejeitou a ocorrência de prescrição sob a ótica da vertente objetiva dos atos instrutórios da Resolução-TCU 344/2022, indicando, subsidiariamente, os desdobramentos de eventual adoção da corrente subjetiva. No mérito, concluiu pela inexistência de comprovação da efetiva prestação dos serviços técnicos de gestão arquivística e propôs: a) promover a desconsideração da personalidade jurídica do IEL/DF (art. 50 do Código Civil) para convalidar as citações de Cláudio Rodrigues Tavares e Marlon Nascimento (art. 172 do Regimento Interno do TCU); b) declarar a revelia de Cláudio Rodrigues Tavares; c) acolher as razões e alegações de defesa formuladas por Antônio Rocha da Silva e Maria Gricélia Pinheiro de Melo; d) aproveitar em prol de Marlon Nascimento as circunstâncias objetivas da defesa de Antônio Rocha da Silva (art. 161 do RITCU), afastando o débito; e) considerar iliquidáveis as contas de Albano Esteves de Abreu, determinando o respectivo trancamento (arts. 20 e 21 da Lei 8.443/1992); e f) julgar irregulares as contas de Jamal Jorge Bittar, Cláudio Rodrigues Tavares e do IEL/DF, condenando-os solidariamente ao ressarcimento do débito remanescente (R$ 2.568.000,00 pelo contrato de 2013 e R$ 915.763,29 pelo contrato de 2017) e sancionando-os individualmente com a multa do art. 57 da Lei 8.443/1992.

73. O Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), em parecer subscrito pelo Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico, manifestou concordância geral com o encaminhamento de mérito e com o trancamento das contas de Albano Esteves de Abreu, mas seguiu a vertente subjetiva quanto à contagem do prazo prescricional. Assentando que as medidas interruptivas exigem atos individualizados voltados a cada investigado, sustentou a consumação da prescrição punitiva e ressarcitória em favor do IEL/DF, ante a sua citação extemporânea, além da prescrição da pretensão punitiva referente às audiências ordenadas a Jamal Jorge Bittar, Albano Esteves de Abreu, Maria Gricélia Pinheiro de Melo e Antônio Rocha da Silva. Sugeriu, em complemento, estender a convalidação da citação a Jamal Jorge Bittar mediante a desconsideração da personalidade jurídica do IEL/DF.

74. Feita essa breve contextualização, passo a decidir.

75. Inicialmente, no que tange à prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento do dano ao erário, acolho a linha de fundamentação sustentada pelo *Parquet* de contas, cujas conclusões incorporo às minhas razões de decidir.

76. O Supremo Tribunal Federal, ao fixar o Tema 899 da Repercussão Geral no julgamento do RE 636.886, fixou a tese de que a pretensão de ressarcimento ao erário consubstanciada em título executivo de Tribunal de Contas sujeita-se à prescrição regida pela Lei 9.873/1999. No âmbito desta Corte, a matéria foi disciplinada por meio da Resolução-TCU 344/2022, que previu a prescrição ordinária quinquenal em seu art. 2º e a prescrição intercorrente trienal em seu art. 8º.

77. Nesse contexto, cumpre destacar que a jurisprudência da Suprema Corte (a exemplo dos Mandados de Segurança 37.834/DF, 38.627/DF, 39.072/DF, 39.167/DF, 39.556/DF e 39.657/DF) vem sedimentando que a interrupção da prescrição deve ser aferida sob o prisma subjetivo, demandando atos inequívocos de apuração direcionados individualmente a cada responsável, não se prestando atos genéricos de fiscalização a interromper indefinidamente o prazo prescricional em relação a agentes que não foram expressamente visados pela apuração originária.

78. De modo ainda mais específico, por retratar contornos fáticos de inegável similitude com o caso vertente – notadamente a inclusão tardia de responsáveis no polo passivo –, revela-se oportuno invocar a decisão do Supremo Tribunal Federal prolatada no Mandado de Segurança 40.176/DF, destacada no judicioso parecer do MPTCU. Naquela assentada, a Suprema Corte concedeu a segurança para reconhecer a prescrição justificada pela inclusão tardia de uma parte, rechaçando expressamente a tese objetiva de que a contagem do prazo seria interrompida por qualquer ato apuratório, independentemente da precisa ou potencial indicação dos responsáveis. O voto condutor do julgado assentou que essa concepção genérica encontra-se em “flagrante

dissonância" com o entendimento do STF, reafirmando que atos de apuração direcionados a um determinado ator processual não interrompem a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU em relação a outros.

79. Avançando nessa diretriz, cumpre ponderar que, embora ainda não haja pleno consenso, esta Corte de Contas vem prestigiando a tese de que atos processuais que caminham em sentido oposto à efetivação da pretensão ressarcitória ou punitiva estatal não ostentam aptidão para interromper a prescrição. Conforme a percuciente fundamentação do Acórdão 3.554/2024-Primeira Câmara, as causas interruptivas consubstanciam eventos que demonstram o empenho do Estado em exercer o seu poder punitivo ou de promover o ressarcimento. Por conseguinte, pronunciamentos técnicos ou decisões que propõem o afastamento de responsabilidade ou a aprovação de contas atuam em direção diametralmente oposta, assemelhando-se, por analogia, a sentenças absolutórias no direito penal ou de improcedência na seara da improbidade administrativa, as quais não interrompem o fluxo prescricional por sinalizarem que não há mais o que ser perseguido. Esse primado da segurança jurídica foi recentemente referendado pelo Plenário no Acórdão 1.555/2025, que consolidou a premissa de que atos que dispensam a necessidade de apurações tendentes a uma condenação atuam em sentido oposto à pretensão do TCU e, portanto, devem ser descartados como marcos interruptivos da prescrição.

80. É exatamente o que se verifica na espécie. Constata-se que o Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal (IEL/DF) somente veio a ser formalmente indicado e integrado à relação processual para fins de citação no exercício de 2025, no curso desta tomada de contas especial apartada. Aliás, conforme esclarecido pela AudTCE, o relatório de inspeção havia proposto, anteriormente, a restrição da responsabilização aos administradores do IEL/DF, afastando a pessoa jurídica. Assim, considerando o recebimento da denúncia como termo inicial para contagem do prazo prescricional (meados de 2018), transcorreu lapso temporal superior a seis anos sem a ocorrência de ato inequívoco formal de imputação de débito contra a instituição, operando-se, portanto, a prescrição quinquenal de ambas as pretensões (ressarcitória e punitiva) a seu respeito.

81. Pelo mesmo fundamento, consumou-se a prescrição da pretensão punitiva relativamente às matérias objeto de audiência atribuídas a Jamal Jorge Bittar, Albano Esteves de Abreu, Maria Gricélia Pinheiro de Melo e Antônio Rocha da Silva (focadas na contratação direta sem os pressupostos regulamentares e na ausência de fiscalização formal dos ajustes). Isso porque a determinação expressa para a realização de tais audiências somente restou deliberada e formalizada no Acórdão 1.830/2024-TCU-Plenário, prolatado em 4/9/2024, quando já havia escoado o prazo quinquenal contado da protocolização da denúncia perante o Tribunal.

82. Lado outro, concordando com a AudTCE e com o MPTCU, observo que a prescrição da pretensão ressarcitória não restou configurada em relação a Cláudio Rodrigues Tavares e Jamal Jorge Bittar, cujas condutas foram tempestivamente tangenciadas pelos atos de apuração deste Tribunal e sucedidas de regulares citações.

83. Superada a análise da prescrição, acolho a proposição uniforme da unidade instrutora e do MPTCU para promover a desconsideração da personalidade jurídica do Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal (IEL/DF), com base no art. 50 do Código Civil e no art. 172 do Regimento Interno do TCU, convalidando-se a citação pessoal de Cláudio Rodrigues Tavares e Marlon Nascimento.

84. A medida encontra pleno respaldo no caso concreto, haja vista que as apurações técnicas e o conjunto probatório demonstram nítido desvio de finalidade e grave confusão operacional na utilização do IEL/DF, o qual serviu como estrutura intermediária para captar recursos públicos parafiscais do Sesi/DF e repassá-los a empresas fictícias, sem a devida e efetiva contraprestação dos serviços contratados.

85. É oportuno destacar que o IEL/DF, nada obstante revestir a forma jurídica de associação civil de direito privado sem finalidade lucrativa, recebe montante expressivo de contribuições parafiscais arrecadadas compulsoriamente e transferidas por seus entes mantenedores (Sesi/DF e Senai/DF). Esses valores guardam indiscutível natureza pública, sujeitando-se plenamente ao controle externo a cargo desta Corte, nos termos do art. 70, parágrafo único, e do art. 71, inciso II, da Constituição Federal.

86. Com efeito, conforme precedente consubstanciado no Acórdão 2.620/2022-TCU-Plenário (relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa), conquanto a instituição paraestatal não seja *a priori* obrigada a discriminar a fonte específica de custeio de cada despesa corrente, recai sobre ela o ônus probatório indeclinável de demonstrar a efetiva e exclusiva utilização de receitas privadas/não compulsórias, caso pretenda afastar a incidência do controle externo de contas.

87. Essa diretriz adquire especial relevo diante do que restou expressamente assentado por este Plenário no Acórdão 2.042/2026-TCU-Plenário (proferido no TC 023.520/2018-3), no qual se esclareceu que o

IEL/DF opera em regime financeiro de caixa único, sem promover segregação contábil apta a estremar as fontes de seus custeios como públicas ou privadas. Essa ausência de segregação orçamentária e contábil posiciona o IEL/DF como entidade gestora de recursos públicos, atraindo a jurisdição do TCU sobre seus atos e sobre os administradores que os gerenciam. Tal constatação, ao menos em tese, dispensaria a própria necessidade de desconsideração da personalidade jurídica para alcançar e citar seus dirigentes operacionais. Não obstante, para dissipar quaisquer dúvidas processuais e imprimir máxima segurança jurídica ao feito, acolho formalmente o instituto da desconsideração para convalidar o chamamento de Cláudio Rodrigues Tavares e Marlon Nascimento.

88. Passo, assim, ao exame de mérito quanto às responsabilidades delineadas nestes autos, destacando inicialmente a situação de Cláudio Rodrigues Tavares, então Superintendente do IEL/DF, como passo a expor.

89. Devidamente citado para apresentar defesa quanto ao débito resultante da não execução dos serviços de gestão documental, Cláudio Rodrigues Tavares manteve-se inerte, incorrendo em revelia processual, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

90. A revelia do responsável consolida o lastro probatório reunido no processo. Os elementos demonstram que Cláudio Rodrigues Tavares conduziu diretamente a estrutura executiva do IEL/DF no período das irregularidades, chancelando a contratação e viabilizando a liquidação de serviços que não foram prestados. Cláudio Tavares atestou notas fiscais e emitiu relatórios de prestação de serviços ideologicamente falsos, simulando a regularidade de prestações laborais fáticas que jamais existiram. As fiscalizações deste Tribunal evidenciaram que os serviços de alta especialização arquivística e documental (tais como a confecção de tabelas de temporalidade e instrumentos de classificação funcional) jamais foram realizados, circunscrevendo-se a atuação a mera estocagem física de caixas em galpão, com o propósito de viabilizar a emissão de notas fiscais e o desvio de recursos públicos.

91. A conduta perpetrada por Cláudio Rodrigues Tavares ostenta gravidade acentuada, dolo específico e manifesta má-fé, acarretando prejuízo direto ao patrimônio gerido pelo Sesi/DF. Desse modo, impõe-se julgar irregulares as suas contas, com fundamento no art. 16, inciso III, alíneas "c" e "d", da Lei 8.443/1992, condenando-o ao recolhimento do débito apurado correspondente aos atos praticados durante o período de sua gestão executiva no IEL/DF, com a consequente cominação da multa proporcional ao dano prevista no art. 57 da mesma lei.

92. No tocante a Jamal Jorge Bittar, divirjo da proposição formulada pelo MPTCU quanto à necessidade de desconsiderar a personalidade jurídica do IEL/DF para validar a sua citação.

93. A desconsideração da personalidade jurídica (art. 50 do Código Civil) consubstancia mecanismo excepcional vocacionado a afastar a autonomia patrimonial da pessoa jurídica privada para responsabilizar sócios ou administradores que dela tenham se valido com desvio de finalidade ou confusão patrimonial, superando uma blindagem societária que de outro modo impediria a imputação de responsabilidade.

94. Na situação de Jamal Jorge Bittar, a aplicação de tal instituto é impertinente. O gestor foi convocado a responder perante esta Corte precipuamente na condição de Diretor Regional do Sesi/DF – entidade do Sistema S gestora e ordenadora de recursos públicos de matriz parafiscal compulsória. A sua sujeição ao controle externo e a sua legitimação passiva defluem diretamente dos arts. 70, parágrafo único, e 71, inciso II, da Constituição Federal, e do art. 5º, inciso I, da Lei 8.443/1992, prescindindo da teoria da desconsideração patrimonial do IEL/DF.

95. Assim, fixada a higidez formal de sua citação na condição originária de dirigente do Sesi/DF, passo ao exame de mérito de sua culpabilidade. Como visto, a unidade instrutora opinou pela rejeição de suas alegações de defesa e sua condenação solidária ao débito, fundamentando que o gestor, ao autorizar a liberação de pagamentos sem a devida comprovação física da execução dos serviços, teria agido com culpa grave e cometido erro grosseiro. Divirjo dessa proposta por compreender que a análise pormenorizada das circunstâncias fáticas, aliada à aplicação das normas de regência e à jurisprudência deste Tribunal, conduz a outra conclusão, conforme passo a expor.

96. A responsabilidade pessoal perante os Tribunais de Contas rege-se pelos cânones da responsabilidade subjetiva, balizada pelas diretrizes do art. 28 do Decreto-Lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – Lindb). Sob esse prisma, a imposição de débito ou sanção pessoal requer a inequívoca caracterização de dolo ou erro grosseiro.

97. Consoante pacífica jurisprudência desta Corte, o erro grosseiro traduz-se na falha manifesta, inescusável e inaceitável, decorrente de grave desatenção aos deveres elementares de cautela, distanciando-se expressivamente da conduta esperada de um gestor médio confrontado com idênticas circunstâncias de fato.

98. Nessa linha, a jurisprudência desta Corte (a exemplo dos Acórdãos 886/2025 e 1.460/2025, ambos

do Plenário) estabelece clara distinção entre a persecução do débito e a responsabilização pessoal do gestor. A imputação de solidariedade a um agente público para restituir valores dos quais não se beneficiou – especialmente quando o dano decorre de fraude operada por outro responsável encarregado da execução contratual – transcende a mera recomposição do erário e exige rigorosa análise de culpabilidade. Assim, a responsabilização do gestor pressupõe a comprovação de que sua conduta contribuiu para o prejuízo com, no mínimo, culpa grave (erro grosseiro), sendo a inviabilidade de percepção do vício condição suficiente para afastá-la.

99. Na hipótese vertente, Jamal Jorge Bittar ocupava o topo da pirâmide hierárquica do Sistema Indústria no Distrito Federal (Presidente da Fibra e Diretor Regional do Sesi, Senai e IEL). Diante do expressivo volume de operações e da complexidade administrativa de uma estrutura corporativa desse porte (segundo relatado, o Diretor Regional despachava e subscrevia anualmente entre 45.000 e 50.000 atos e documentos administrativos), a conduta do dirigente máximo deve ser avaliada sob o prisma da razoabilidade e das limitações práticas inerentes às suas funções.

100. Constitui princípio basilar da administração de organizações complexas a segregação de funções, instrumento que divide as atribuições de planejamento, execução, atestação e controle entre diferentes agentes. Corolário desse princípio é a teoria da confiança (ou princípio da confiança legítima), amplamente albergada por esta Corte.

101. A jurisprudência deste Tribunal é no sentido de que a autoridade máxima de um órgão ou entidade não responde, geralmente, por ilícitos ou inconsistências operacionais praticados por subordinados ou setores técnicos especializados, a menos que haja manifesta discrepância perceptível sem a necessidade de reexame fático-operacional ou que o dirigente tenha sido formalmente alertado da irregularidade.

102. Assim, exigir que o Diretor Regional do Sesi/DF inspecionasse pessoalmente as caixas de arquivo, os sistemas de microfilmagem ou a conferência física dos documentos relativos aos contratos de gestão documental significaria subverter a estrutura organizacional da entidade e impor ao dirigente máximo o encargo do controle operacional direto, ignorando a segregação de funções.

103. Ao examinar a documentação constante dos processos administrativos de pagamento, a própria AudTCE consignou que algumas notas fiscais contavam com atesto de prestação dos serviços em seu verso e que o processo continha quatro relatórios formais de prestação de serviços emitidos ao longo da execução contratual (em tempo, verifica-se que as demais notas foram digitalizadas sem imagem do verso, impossibilitando averiguar se igualmente foram atestadas). Mais relevante ainda, a instrução apurou que três desses quatro relatórios de execução foram subscritos diretamente pelo então Superintendente do IEL/DF, Cláudio Rodrigues Tavares. De fato, a emissão das notas fiscais pelo IEL/DF conferia ao processo a necessária aparência de regularidade administrativo-financeira. Tal circunstância mostrava-se plenamente apta a respaldar as autorizações da Diretoria Regional, especialmente por se tratar de documentação que tramitava com a chancela e o esteio formais da superintendência daquele instituto.

104. Esse contexto demonstra que Jamal Jorge Bittar não autorizou os repasses financeiros sem amparo documental. Ao contrário, as autorizações de pagamento foram exaradas com base em notas fiscais, relatórios e atestos produzidos pelo executivo de alto escalão do IEL/DF (Superintendente), autoridade que possuía atribuição regimental e competência técnica para certificar a prestação dos serviços.

105. Tem-se, assim, que o dirigente máximo foi induzido em erro pela atuação de seu subordinado. Cláudio Rodrigues Tavares montou uma blindagem documental falsa para acobertar a inexecução dos serviços. Exigir que o Diretor Regional duvidasse de relatórios oficiais subscritos por seu próprio Superintendente e promovesse investigações paralelas a cada instrução de pagamento equivaleria a exigir um padrão de conduta que claramente excede o que seria esperado para a situação.

106. A defesa de Jamal Jorge Bittar trouxe ainda aos autos cópias de decisões proferidas pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT) em ações de ressarcimento movidas pelo Sistema Indústria contra Cláudio Rodrigues Tavares e terceiros (Processos 0732203-04.2020.8.07.0001, 0732206-56.2020.8.07.0001 e 07232208-26.2020.8.07.0001).

107. Pontuou acertadamente a AudTCE que tais processos judiciais não versam diretamente sobre os contratos de gestão documental do Sesi/DF debatidos nesta TCE. Não obstante, tais julgados ostentam inegável valor probatório e contextual que corroboram a análise de responsabilidade desta Corte. As sentenças do TJDFT confirmam a existência de um *modus operandi* sofisticado e de uma rede de fraudes projetada pelo ex-superintendente Cláudio Rodrigues Tavares, que se valia do cargo para burlar os sistemas de controle e emitir documentos falsos em larga escala.

108. A engrenagem fraudulenta foi pormenorizada nas referidas ações cíveis, sendo relevante destacar

que, na Apelação Cível 0732203-04.2020.8.07.0001, a 8ª Turma Cível daquela Corte de Justiça firmou entendimento sobre a ausência de execução material dos serviços e o conluio fraudulento:

"Verificou-se não se tratar de mero descumprimento contratual em que há notas fiscais e ateste de serviços, mas de esquema arquitetado, cuja conduta está sendo apurada pela Polícia Federal e merece ser analisada e repelida com a devida acuidade. Comprovada a associação de três réus para desviar recursos de instituição, por meio de falsa prestação de serviços de assessoria e consultoria (...), impõe-se a condenação para ressarcir (...)."

109. A existência desse ambiente de fraude dissimulada reforça a conclusão de que as falhas de liquidação não decorreram de incúria ou desídia de Jamal Jorge Bittar, mas sim de um ardil elaborado pelo agente fraudador para omitir a inexecução do conhecimento das instâncias superiores de controle.

110. A boa-fé objetiva e a inocorrência de negligência por parte de Jamal Jorge Bittar ficam bem caracterizadas na postura adotada pelo gestor assim que constatou os primeiros indícios substanciais de irregularidade, apontados na denúncia que originou esta TCE: a) determinou uma busca ativa nos arquivos institucionais para apurar a efetiva existência física dos relatórios e produtos da gestão documental; b) verificada a inexecução material e a inveracidade das atestações, procedeu ao imediato afastamento e à demissão do Superintendente Cláudio Rodrigues Tavares; c) instaurou sindicâncias e auditorias internas; e d) promoveu o ajuizamento célere de ações cíveis de reparação de danos perante o TJDFT, obtendo decisões condenatórias que constituíram títulos executivos em montante superior a R$ 11 milhões.

111. O fato de essas ações judiciais não apresentarem exata identidade com os contratos em debate nesta TCE não pode, evidentemente, desmerecer a conduta do gestor. Considerando que as demandas foram propostas para resguardar o patrimônio da entidade antes mesmo da apuração consolidada das tomadas de contas especiais instauradas por força do Acórdão 1.830/2024-TCU-Plenário – ou seja, antes da exata apuração de responsabilidades e da quantificação do dano –, seria faticamente impossível exigir estrita correlação entre o que foi buscado judicialmente e o apurado na via do controle externo. Na verdade, essa pronta iniciativa evidencia a proatividade do gestor superior em responsabilizar os envolvidos e buscar a reparação dos danos institucionais de forma sistêmica, consubstanciando um sólido elemento apto a corroborar sua boa-fé e a demonstrar que não houve conivência com os desvios operacionais.

112. Essa conduta saneadora é inconciliável com a figura do gestor desidioso ou tolerante com ilicitudes. Exigir do dirigente máximo a onisciência acerca de estratagemas dissimulados articulados internamente por escalões operacionais – mormente quando o próprio dirigente atuou para cessar o dano, afastar os perpetradores e buscar o ressarcimento perante o Judiciário – implicaria reconhecer uma indevida responsabilidade objetiva no âmbito do controle externo, rechaçada pelo nosso ordenamento.

113. Não restando configurado o erro grosseiro do art. 28 da Lindb em relação à conduta do dirigente máximo, impõe-se acolher as alegações de defesa de Jamal Jorge Bittar, afastando-se o débito a ele atribuído e julgando suas contas regulares com ressalva, dando-lhe quitação, com fundamento nos arts. 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992.

114. No tocante ao Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal (IEL/DF), conforme já assentei neste voto, considero que as pretensões punitiva e de ressarcimento foram fulminadas pela prescrição quinquenal, dado que a sua inclusão processual ocorreu apenas no exercício de 2025, muito após o escoamento do prazo legal contado da denúncia originária.

115. Nada obstante, além do impedimento prescricional, compreendo que a responsabilização da pessoa jurídica do IEL/DF pelo débito seria inadequada no plano material. As provas coligidas revelam que o IEL/DF atuou como ente instrumentalizado mediante fraudes orquestradas por seu ex-superintendente Cláudio Rodrigues Tavares. Constatadas as falhas, a instituição adotou imediatas medidas corretivas, realizando varreduras internas, destituindo os responsáveis e demandando judicialmente os terceiros e gestores envolvidos perante o TJDFT.

116. Nessa conjuntura, impor ao IEL/DF a condenação em débito implicaria consumar uma penalização circular contraproducente: subtrair recursos de uma associação civil privada sem fins lucrativos, cuja missão estatutária consiste no desenvolvimento de programas de tecnologia, estágio e capacitação industrial, para ressarcir o Sesi/DF (entidade pertencente ao mesmo arranjo regional do Sistema Fibra), enfraquecendo projetos educacionais e produtivos legítimos sem atingir o patrimônio dos reais beneficiários do desvio.

117. Quanto a Maria Gricélia Pinheiro de Melo, Antônio Rocha da Silva e Marlon Nascimento, adoto como razões de decidir a fundamentação uniforme expedida pela AudTCE e pelo MPTCU para afastar a responsabilidade de tais gestores quanto ao débito apurado.

118. O acervo probatório confirma que Antônio Rocha da Silva não praticou atos de gestão financeira ou liquidação da despesa no período de execução dos pagamentos. De igual modo, Maria Gricélia Pinheiro de

Melo assumiu a função de Superintendente do Sesi/DF quando os fatos e a contratação inicial já estavam consumados, exercendo o cargo por período reduzido.

119. Quanto a Marlon Nascimento, embora tenha exercido a superintendência do IEL/DF em fração do período, aproveitam-lhe as circunstâncias objetivas reconhecidas em favor de Antônio Rocha da Silva, constatando-se a inexistência de nexo causal entre suas condutas e os prejuízos identificados.

120. No que se refere a Albano Esteves de Abreu, então Superintendente do Sesi/DF, verifico que sua curadora comprovou documentalmente que o responsável foi interditado judicialmente em razão de incapacidade civil absoluta.

121. A constatação de incapacidade civil plena e definitiva, atestada por decisão judicial de interdição, inviabiliza o exercício do contraditório e da ampla defesa pelo responsável ou por sua curadora, a qual noticiou a impossibilidade fática de recompor os fatos ou reunir documentos do período da gestão.

122. Portanto, em consonância com os pronunciamentos convergentes da unidade instrutora e do MPTCU, acolho a proposta de julgar iliquidáveis as contas de Albano Esteves de Abreu, determinando o seu trancamento e o consequente arquivamento do feito quanto a este responsável, com fundamento nos arts. 20 e 21 da Lei 8.443/1992. Esse desfecho se alinha ao já decidido no Acórdão 2.042/2026-TCU-Plenário, quando esta Corte avaliou situação similar em relação a esse responsável.

123. Por derradeiro, não poderia encerrar este voto sem assinalar que a análise destes autos descortina falhas estruturais nos mecanismos de governança e controle interno no âmbito do Departamento Regional do Sesi/DF e do IEL/DF.

124. As instituições integrantes dos serviços sociais autônomos, por gerirem recursos públicos de origem parafiscal compulsória, vinculam-se aos postulados da legalidade, moralidade, impessoalidade e eficiência, cabendo-lhes velar pela estrita conformidade de suas despesas. A concretização de liquidações financeiras e pagamentos desprovidos de verificação física e material da efetiva execução dos serviços revela a fragilidade dos fluxos de fiscalização então vigentes.

125. Cumpre pontuar que medidas destinadas a compelir o Sesi-DF a mitigar e sanar essas desconformidades são tratadas nos autos conexos do TC 021.910/2024-3, razão pela qual deixo de expedir comandos análogos neste julgado.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em tagDataSessao.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator

ACÓRDÃO Nº 2258/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 021.911/2024-0.

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

3. Responsáveis: Albano Esteves de Abreu (352.059.621-00); Antonio Rocha da Silva (144.330.101-97); Cláudio Rodrigues Tavares (417.455.741-15); Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal (00.366.849/0001-83); Jamal Jorge Bittar (194.413.711-49); Maria Gricélia Pinheiro de Melo (450.616.294-34); Marlon Nascimento (239.725.051-91).

4. Unidades Jurisdicionadas: Departamento Regional do Sesi no Distrito Federal; Federação das Indústrias do Distrito Federal; Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal.

5. Relator: Ministro Bruno Dantas.

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: André Luís Pinheiro Guimarães (33.822/OAB-DF), representando Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal; Fernanda Leoni (330.251/OAB-SP), representando Jamal Jorge Bittar; Janaina Braga D´Almeida, representando Albano Esteves de Abreu; Carlos Henrique dos Santos de Alencastro (41.517/OAB-DF), Inacio Bento de Loyola Alencastro (15.083/OAB-DF) e outros, representando Maria Gricélia Pinheiro de Melo; Carlos Henrique dos Santos de Alencastro (41.517/OAB-DF), Inacio Bento de Loyola Alencastro (15.083/OAB-DF) e outros, representando Marlon Nascimento.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada em cumprimento ao Acórdão 1.830/2024-TCU-Plenário, com vistas à apuração de irregularidades em contratos firmados entre o Departamento Regional do Serviço Social da Indústria no Distrito Federal (Sesi/DF) e o Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal (IEL/DF);

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

9.1. reconhecer a ocorrência da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do Tribunal de Contas da União em relação ao Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal (IEL/DF), bem como da pretensão punitiva decorrente das audiências ordenadas a Jamal Jorge Bittar, Albano Esteves de Abreu, Maria Gricélia Pinheiro de Melo e Antônio Rocha da Silva;

9.2. desconsiderar a personalidade jurídica do Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal (IEL/DF), com fulcro no art. 50 do Código Civil e no art. 172 do Regimento Interno do TCU, convalidando-se a citação de Cláudio Rodrigues Tavares e Marlon Nascimento;

9.3. considerar revel Cláudio Rodrigues Tavares, para todos os efeitos, com fundamento no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

9.4. considerar iliquidáveis as contas de Albano Esteves de Abreu, com fulcro nos arts. 20 e 21 da Lei 8.443/1992, ordenando o seu trancamento e o consequente arquivamento do processo em relação a esse responsável;

9.5. acolher as alegações de defesa apresentadas por Antônio Rocha da Silva, Maria Gricélia Pinheiro de Melo e Jamal Jorge Bittar, sem prejuízo de aproveitar, em benefício de Marlon Nascimento, as circunstâncias objetivas presentes nas alegações de defesa de Antônio Rocha da Silva, e julgar regulares com ressalva as suas contas, dando-lhes quitação, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992;

9.6. julgar irregulares as contas de Cláudio Rodrigues Tavares, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas "c" e "d", e 19 da Lei 8.443/1992, condenando-o ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU), o recolhimento das dívidas aos cofres do Departamento Regional do Serviço Social da Indústria no Distrito Federal (Sesi/DF), atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora calculados a partir das datas indicadas até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Contrato de 27/5/2013 – Processo Sesi/DF 5.863/2013	
Data	**Valor (R$)**
17/2/2016	214.000,00
17/2/2016	214.000,00
5/5/2016	214.000,00
9/6/2016	214.000,00
17/6/2016	214.000,00
1/7/2016	214.000,00
5/10/2016	214.000,00
5/10/2016	214.000,00
19/10/2016	214.000,00
3/11/2016	214.000,00
2/12/2016	214.000,00
14/12/2016	214.000,00

Contrato de 12/12/2017 – Processo Sesi/DF 15.035/2017	
Data	**Valor (R$)**
12/1/2018	53.298,60
17/1/2018	49.500,00
25/1/2018	11.000,00
5/2/2018	47.300,00
19/2/2018	37.200,00

9.7. aplicar a Cláudio Rodrigues Tavares a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de

R$ 300.000,00 (trezentos mil reais), com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.8. 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;

9.9. autorizar, se requerido pelo responsável, o pagamento das dívidas 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-se o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, devendo incidir sobre cada parcela os encargos legais cabíveis, alertando o responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217, §§ 1º e 2º, do citado Regimento Interno;

9.10. dar ciência deste acórdão aos responsáveis, ao Departamento Regional do Sesi no Distrito Federal (Sesi/DF), ao Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal (IEL/DF) e, com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 209, § 7º, do Regimento Interno do TCU, à Procuradoria da República no Distrito Federal, para a adoção das providências que entender cabíveis.

10. Ata n° 32/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 25/8/2026 – Extraordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2258-32/26-P.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Bruno Dantas (Relator), Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Odair Cunha.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.
13.4. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE IV – Plenário
TC 021.912/2024-6
Natureza: Tomada de Contas Especial
Unidades Jurisdicionadas: Departamento Regional do Senai no Distrito Federal; Federação das Indústrias do Distrito Federal; Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal.
Responsáveis: Albano Esteves de Abreu (352.059.621-00); Cláudio Rodrigues Tavares (417.455.741-15); Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal (00.366.849/0001-83); Jamal Jorge Bittar (194.413.711-49).
Representação legal: André Luis Pinheiro Guimarães (33822/OAB-DF), representando Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal; Fernanda Leoni (330251/OAB-SP), representando Jamal Jorge Bittar; Daniel Fonseca Roller (17568/OAB-DF) e Camila de Araujo Silva (87270/OAB-DF), representando Albano Esteves de Abreu.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONTRATAÇÕES CELEBRADAS ENTRE O DEPARTAMENTO REGIONAL DO SENAI NO DISTRITO FEDERAL (SENAI/DF) E O INSTITUTO EUVALDO LODI DO DISTRITO FEDERAL (IEL/DF). AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS DE GESTÃO DOCUMENTAL. PRESCRIÇÃO DAS PRETENSÕES

PUNITIVA E RESSARCITÓRIA EM FAVOR DO IEL/DF. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA RELATIVA À AUDIÊNCIA. DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA DO IEL/DF. REVELIA DE UM RESPONSÁVEL, COM IRREGULARIDADE DAS CONTAS, DÉBITO E MULTA. ACOLHIMENTO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DE UM RESPONSÁVEL. AUSÊNCIA DE DOLO OU ERRO GROSSEIRO. CONTAS REGULARES COM RESSALVA. CONTAS ILIQUIDÁVEIS EM RELAÇÃO A UM RESPONSÁVEL.

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 em Tomada de Contas Especial (peça 67):

"INTRODUÇÃO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada em cumprimento ao Acórdão 1.830/2024 – Plenário (Rel. Min. Vital do Rêgo), adotado no TC 023.520/2018-3, processo que teve por objeto denúncia acerca de possíveis irregularidades ocorridas no âmbito do 'sistema indústria' no Distrito Federal, envolvendo o Departamento Regional do Serviço Social da Indústria (Sesi/DF), o Departamento Regional do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai/DF), o Instituto Euvaldo Lodi (IEL/DF) e a Federação das Indústrias local (Fibra).

2. Após regular instrução processual, a denúncia foi apreciada por intermédio da decisão supracitada, vazada nos termos adiante reproduzidos (destaque acrescido):

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de denúncia a respeito de possíveis irregularidades ocorridas nas entidades que compõem o Sistema Fibra – 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);

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

9.1. conhecer da presente denúncia para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. determinar à Segecex a instauração de tomada de contas especial, com fundamento no art. 47 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 252 do RI/TCU e art. 41 da Resolução 259/2014, para promover a citação solidária dos responsáveis pelo dano decorrente de ausência de comprovação de execução dos serviços contratados pelo Senai/DF junto ao IEL, por meio de contrato firmado em 18/12/2015 (Processo Senai/DF 10.506/2015, peça 120, p. 378-382), bem como para realizar a audiência dos responsáveis por irregularidades identificadas na contratação daquele ajuste;

9.3. determinar à Segecex a instauração de tomada de contas especial, com fundamento no art. 47 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 252 do RI/TCU e art. 41 da Resolução 259/2014, para promover a citação solidária dos responsáveis pelo dano decorrente de ausência de comprovação de execução dos serviços contratados pelo Sesi/DF junto ao IEL/DF, por meio de contratos firmados em 4/12/2017 (Processo Sesi/DF 14.919/2017, peça 110, p. 224-228); 5/12/2017 (Processo Sesi/DF 14.950/2017, peça 121, p. 1.290-1.293) e 12/12/2017 (Processo Sesi/DF 15.079/2017, peça 121, p. 1.524-1.527), bem como para realizar a audiência dos responsáveis por irregularidades identificadas na contratação daqueles ajustes;

9.4. determinar à Segecex a instauração de tomada de contas especial, com fundamento no art. 47 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 252 do RI/TCU e art. 41 da Resolução 259/2014, para promover a citação solidária dos responsáveis pelo dano decorrente de ausência de comprovação de execução dos serviços de gestão documental contratados pelo Sesi/DF junto ao IEL/DF, por meio de contratos firmados em 27/5/2013 (Processo Sesi/DF 5.863/2013, peça 112, p. 538-540) e 12/12/2017 (Processo Sesi/DF 15.035/2017, peça 121, p. 1.470-1.472), incluindo-se no rol de responsáveis a então superintendente do Senai/DF, Sra. Maria Gricélia Pinheiro de Melo, consoante motivação registrada no Voto, bem como para realizar a audiência dos responsáveis por irregularidades identificadas na contratação daqueles ajustes;

9.5. determinar à Segecex a instauração de tomada de contas especial, com fundamento no art. 47 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 252 do RI/TCU e art. 41 da Resolução 259/2014, para promover a citação solidária dos responsáveis pelo dano decorrente de ausência de comprovação de execução dos serviços de gestão documental contratados pelo Senai/DF junto ao IEL/DF, por meio de contrato firmado em 13/7/2015 e prorrogado em 2/6/2016 (Processo Senai/DF 3.670/2015, peça 120, p. 675-677 e p. 689-690), bem como para realizar a audiência dos responsáveis por irregularidades identificadas na contratação daquele ajuste;

9.6. determinar ao Sesi/DF, com base no art. 4º, incisos I e II, da Resolução TCU 315/2020, que:
9.6.1. regularize, no prazo de 30 (trinta) dias, a situação dos pagamentos irregulares realizados ao IEL/DF para guardar documentos em seu próprio imóvel, procedendo o cálculo dos valores pagos indevidamente e a suspensão de novos pagamentos irregulares;
9.6.2. calcule, no prazo de 30 (trinta) dias, junto ao IEL/DF o valor do prejuízo causado pelo Instituto à entidade em razão da ausência de execução integral dos planos de ação de 2018 até a data atual, caracterizando desvio de finalidade praticado pelo Instituto ao não aplicar os recursos repassados pela entidade nas atividades previstas no plano de ação e correlacionadas com a missão institucional do Sesi/DF, o que afronta a Resolução-Sesi 02/2009, bem como o Acórdão 155/2013-TCU-Plenário, e adote providências com vista ao ressarcimento dos recursos irregularmente represados pelo IEL/DF;
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;
9.7. determinar ao Senai/DF, com base no art. 4º, incisos I e II, da Resolução TCU 315/2020, que:
9.7.1. regularize, no prazo de 30 (trinta) dias, junto ao Sesi/DF e ao IEL/DF a situação dos pagamentos irregulares que foram e estão sendo realizados ao IEL/DF para guardar documentos em imóvel do Sesi/DF, procedendo o cálculo dos valores pagos indevidamente e a suspensão de novos pagamentos irregulares;
9.7.2. calcule, no prazo de 30 (trinta) dias, junto ao IEL/DF o valor do prejuízo causado pelo Instituto à entidade em razão da ausência de execução integral dos planos de ação de 2018 até a data atual, caracterizando desvio de finalidade praticado pelo Instituto ao não aplicar os recursos repassados pela entidade nas atividades previstas no plano de ação e correlacionadas com a missão institucional do Senai/DF, o que afronta a Resolução-Senai 375/2009, bem como o Acórdão 155/2013-TCU-Plenário, e adote as providências com vista ao ressarcimento dos recursos irregularmente represados pelo IEL/DF;
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 Antonio 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 Antonio 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;
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;
9.11.2. promover diligências e outras medidas saneadoras necessárias para avaliar a vigência e execução

financeira dos contratos objeto do item 9.6, identificando, inclusive, se foram firmados novos contratos em substituição ou em continuidade aos contratos fiscalizados;
9.11.3. manifestar-se, desde logo, quanto à necessidade de adoção das medidas dispostas no art. 276 do Regimento Interno do TCU;
9.12. determinar a formação de apartado, nos termos do art. 43 da Resolução-TCU 259/2014, para:
9.12.1. acompanhar as providências adotadas em face do item 9.7 desta decisão;
9.12.2. promover diligências e outras medidas saneadoras necessárias para avaliar a vigência e execução financeira dos contratos objeto do item 9.7, identificando, inclusive, se foram firmados novos contratos em substituição ou em continuidade aos contratos fiscalizados;
9.12.3. manifestar-se, desde logo, quanto à necessidade de adoção das medidas dispostas no art. 276 do Regimento Interno do TCU;
9.13. excluir o Sindicato dos Empregados em Entidades de Assistência Social e Formação Profissional do Distrito Federal como parte interessada no presente processo, nos termos dos arts. 144 a 146 do Regimento Interno do TCU;
9.14. notificar o Sesi/DF, Senai/DF, IEL/DF, a Fibra/DF, o denunciante e demais responsáveis acerca do teor desta decisão;
9.15. restituir os autos à unidade técnica para prosseguimento do feito.

3. Referida deliberação, a teor do disposto em seus subitens 9.2 a 9.5, deu ensejo à constituição dos processos de tomada de contas especial a seguir relacionados:

Tabela 1 - Tomadas de contas especiais (Acórdão 1.830/2024 - Plenário)

TC	Objeto (subitens deliberação)
021.909/2024-5	9.2
021.910/2024-3	9.3
021.911/2024-0	9.4
021.912/2024-6	9.5

Fonte: E-TCU

4. Apuram-se, nos presentes autos de tomada de contas especial, as irregularidades relacionadas a contrato firmado entre o Senai/DF e o IEL/DF em 13/7/2015 (Processo Senai/DF 3.670/2015), o qual tinha por objeto a execução de serviços de gestão documental, nos termos do subitem 9.5 da decisão retrocitada.

5. Registre-se, por oportuno, que as audiências determinadas nos subitens 9.8 a 9.10 da deliberação foram efetivadas nos próprios autos de denúncia. Já as demais providências determinadas nos subitens 9.6, 9.7, 9.11 e 9.12 do aresto são objeto de acompanhamento promovido nos TC 021.913/2024-2 e 022.228/2024-1.

HISTÓRICO

6. A denúncia apresentada ao Tribunal versava sobre os seguintes aspectos, nos termos de instrução à peça 32 do TC 023.520/2018-3:
a) depósitos realizados pelo Sesi/DN ao Senai/DF sem os devidos registros contábeis de arrecadação;
b) contratação pelo IEL/DF de empresas prestadoras de serviços nas quais figuram como sócios, por exemplo, o gerente de arrecadação do Senai/DN e a sua filha, e cujas atividades indicadas no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas não contemplam o objeto contratado;
c) riscos associados a despesas comprovadas com Recibo de Prestação de Serviços (RPS): mesmo prestador laborando em serviços não correlatos, valores idênticos para serviços de complexidades distintas, possibilidade de parentesco de alguns prestadores de serviços com funcionários das entidades contratantes etc.;
d) declaração do presidente da FIBRA/DF sugerindo o conhecimento de irregularidades no Sistema S do Distrito Federal (chamado de ‘caixa de ferramentas’);
e) notícias da imprensa sobre irregularidades praticadas em tais entidades;
f) existência de inquérito na Polícia Civil do DF sobre o uso de recursos da FIBRA para pagamento de honorários advocatícios em causa de interesse particular do seu presidente.

7. Após a realização de diligências e ante a necessidade de aprofundamento das apurações, foi promovida inspeção nas unidades jurisdicionadas envolvidas nos fatos denunciados, cujo relatório se encontra acostado à peça 200 dos autos de denúncia, trasladado por cópia para a peça 7 do presente processo.

8. Em síntese, foram identificados cinco achados no curso da inspeção (peça 7, p. 83):
a) indícios de fraude e não comprovação da realização dos serviços contratados pelo Sesi/DF e Senai/DF junto ao IEL de 2015 a 2018 (palestra, comunicação, consultoria, etc.);
b) indícios de fraude e não comprovação da realização dos serviços de gestão documental;

c) baixo percentual de execução dos planos de ação acordados entre Sesi/DF e Senai/DF com o IEL/DF a partir de 2018, com a não devolução dos recursos não executados pelo IEL/DF;
d) adiantamento de repasses compulsórios à Fibra entre os anos de 2015 e 2018 sem realizar o acerto de contas no fim dos exercícios, gerando uma dívida em favor do Sesi, cujo cálculo gerou prejuízo ao Sesi/DF; e
e) falta de autorização do Conselho Nacional do Sesi para realização de empréstimo com alienação fiduciária e da busca da proposta mais vantajosa para o Sesi/DF na repactuação do empréstimo com o Sicoob.

9. O Tribunal, por sua vez, ao apreciar os resultados da fiscalização, aquiescendo à maior parte das conclusões alvitradas pela unidade técnica, proferiu o Acórdão 1.830/2024 – Plenário (Rel. Min. Vital do Rêgo), deliberação que deu origem à presente tomada de contas especial, assim como aos demais feitos relacionados na tab. 1 desta instrução, sem prejuízo do seguinte ajuste quanto ao fundamento para a instauração dos processos, consignado no voto proferido pelo Relator:

36. Diante do exposto, e visando a adequada apuração de todas as irregularidades observadas, entendo que a instauração das respectivas tomadas de contas especiais deve ter como fundamento o dano decorrente da ausência de comprovação da execução dos respectivos contratos. Indícios de fraude porventura observados podem constituir agravantes das condutas identificadas e até mesmo demandar a atuação de outras instâncias para apuração de eventuais ilícitos penais.

37. Tendo em vista essa distinção, entendo necessário determinar à unidade técnica responsável que, por ocasião da instauração das respectivas TCE, promova de forma individualizada a apuração das responsabilidades pela realização de contratações ilegais e a apuração pelo dano decorrente do pagamento por serviços não realizados ou realizados em desconformidade com o contrato e normativos aplicáveis, para que, por ocasião da citação, as condutas sejam especificadas de forma precisa.

10. Constituídos os presentes autos e submetidos à instrução inicial, propôs-se, após análise que concluiu pela inocorrência de prescrição em relação aos fatos apurados, a realização de citações e audiências, nos termos suscitados à peça 10, as quais foram devidamente autorizadas pelo Relator, Min. Bruno Dantas, conforme despacho à peça 14.

11. As citações efetivadas no processo abrangeram os seguintes responsáveis:

Tabela 2 - Responsáveis (citações)

Responsável	**Função**	**Gestão**
Albano Esteves de Abreu	Diretor Senai/DF	2/3/2012 a 2/4/2017
Jamal Jorge Bittar	Presidente Conselho Regional Senai/DF	a partir de 1/10/2014
	Diretor IEL/DF	
Cláudio Rodrigues Tavares	Superintendente IEL/DF	4/7/2015 a 11/9/2018

12. Por sua vez, o dano apurado nesta tomada de contas especial decorre, basicamente, da ausência de comprovação de que os serviços de gestão documental contratados pelo Senai/DF com o IEL/DF tenham sido efetivamente prestados, o que motivou a imputação de débito pela integralidade dos valores despendidos na execução da avença, conforme detalhamento adiante:

Tabela 3 - Composição débito

Data	Valor (R$)
21/7/2015	214.000,00
26/8/2015	214.000,00
7/10/2015	214.000,00
6/11/2015	214.000,00
2/12/2015	214.000,00
2/12/2015	214.000,00
18/1/2016	214.000,00
28/1/2016	214.000,00
2/3/2016	214.000,00
5/4/2016	214.000,00
4/5/2016	214.000,00
2/6/2016	214.000,00
1/7/2016	214.000,00
2/8/2016	214.000,00
2/9/2016	214.000,00
19/12/2016	214.000,00

	Data	Valor (R$)
TOTAL (R$)		3.424.000,00

13. Adicionalmente, em sede de audiência foi chamado apenas o ex-diretor do Senai/DF, Albano Esteves de Abreu, a quem foram imputadas as seguintes irregularidades: (i) dispensa indevida de licitação para a contratação do IEL/DF; (ii) ausência de justificativa para a contratação direta; e (iii) ausência de fiscalização do instrumento contratual, de modo a possibilitar o pagamento por serviços cuja execução não foi comprovada.

14. Implementadas as medidas preliminares, conforme documentos às peças 15 a 25, 27, 31 e 35, veio aos autos, tempestivamente, a peça de defesa de Jamal Jorge Bittar (peças 36 e 38 a 42).

15. Por outro lado, deixaram de se manifestar os demais responsáveis, conforme certificado à peça 37 dos autos.

16. Em análise aos elementos constantes do processo, conforme instrução à peça 47, consignou-se, em síntese:

a) a validade da comunicação processual do responsável Cláudio Rodrigues Tavares, assim como a configuração de revelia (cf. parag. 25 a 29);

b) a nulidade da comunicação processual de Albano Esteves de Abreu, suprida pelo comparecimento de sua curadora, Janaína Braga D' Almeida, ao processo (cf. parag. 30 a 38);

c) a necessidade de inclusão do IEL/DF no polo passivo dos autos, sendo proposta a sua citação (cf. parag. 39 a 46); e

d) ser oportuna a expedição de notificação aos demais agentes citados, a fim de cientificá-los da inclusão do IEL/DF na condição de responsável solidário pelo débito apurado nesta tomada de contas especial, em caso de deferimento da medida então proposta (cf. parag. 47).

17. Autorizadas, pelo Relator, Min. Bruno Dantas, as medidas propostas, nos termos de despacho à peça 50, procedeu-se à citação do IEL/DF via o Ofício 45.973/2025, efetivada em 5/11/2025, conforme documentos acostados às peças 52 e 53 dos autos.

18. Em resposta, foram apresentadas, de forma tempestiva, as alegações de defesa à peça 59.

19. Adicionalmente, deferiu-se à parte pleito de prorrogação de prazo para complementação de suas alegações de defesa, conforme expediente à peça 62.

20. Não houve, contudo, até o momento, o ingresso de elementos adicionais de defesa de parte do IEL/DF.

21. Por fim, constata-se que, embora autorizadas pelo Relator, a unidade responsável pela execução das comunicações processuais deixou de expedir as notificações propostas no parag. 49.3 da instrução à peça 47, referidas no parag. 16.d supra.

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

Avaliação sobre a ocorrência de prescrição

I. A Resolução TCU 344/2022

22. À míngua de regulamentação legal específica e após sucessivas decisões do Supremo Tribunal Federal (STF), em especial as proferidas por ocasião dos julgamentos do Recurso Extraordinário (RE) 636.886 (tema 889 da Repercussão Geral) e da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5.509, o Tribunal de Contas da União, no exercício de seu poder regulamentar, expediu, em 11/10/2022, a Resolução TCU 344/2022, a qual regulamenta, no âmbito interno, a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento.

23. Posteriormente, em 13/3/2024, o Tribunal implementou alterações pontuais no ato normativo por intermédio da Resolução TCU 367/2024.

24. De acordo com a regulamentação adotada, a prescrição nos processos de controle externo em curso no TCU, exceto os de apreciação, para fins de registro, da legalidade dos atos de admissão de pessoal ou de concessão de aposentadorias, reformas e pensões, observará o disposto na Lei 9.873/1999, na forma aplicada pelo STF, em especial na ADI 5.509, nos termos do art. 1° da aludida resolução.

25. Como regra geral, definiu-se em cinco anos o prazo prescricional para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento, sem prejuízo de que seja aplicado o prazo previsto na lei penal quando houver recebimento de denúncia na esfera criminal a respeito dos mesmos fatos tratados no processo de controle externo.

26. Segundo o art. 4° do ato normativo, o prazo prescricional terá início a partir dos eventos a seguir relacionados:

Art. 4° O prazo de prescrição será contado:

I – da data em que as contas deveriam ter sido prestadas, no caso de omissão de prestação de contas;

II – da data da apresentação da prestação de contas ao órgão competente para a sua análise inicial;

III – do recebimento da denúncia ou da representação pelo Tribunal ou pelos órgãos de controle interno, quanto às apurações decorrentes de processos dessa natureza;
IV – da data do conhecimento da irregularidade ou do dano, quando constatados em fiscalização realizada pelo Tribunal, pelos órgãos de controle interno ou pelo próprio órgão ou entidade da Administração Pública onde ocorrer a irregularidade;
V – do dia em que tiver cessado a permanência ou a continuidade, no caso de irregularidade permanente ou continuada.

27. De outra parte, as causas interruptivas da prescrição se encontram dispostas no art. 5° da resolução, adiante reproduzido:

Art. 5º A prescrição se interrompe:
I – pela notificação, oitiva, citação ou audiência do responsável, inclusive por edital;
II – por qualquer ato inequívoco de apuração do fato;
III – por qualquer ato inequívoco de tentativa de solução conciliatória;
IV – pela decisão condenatória recorrível.
§ 1° A prescrição pode se interromper mais de uma vez por causas distintas ou por uma mesma causa desde que, por sua natureza, seja repetível no curso do processo.
§ 2° Interrompida a prescrição, começa a correr novo prazo a partir do ato interruptivo.
§ 3º Não interrompem a prescrição o pedido e concessão de vista dos autos, emissão de certidões, prestação de informações, juntada de procuração ou subestabelecimento e outros atos de instrução processual de mero seguimento do curso das apurações.
§ 4° A interrupção da prescrição em razão da apuração do fato ou da tentativa de solução conciliatória, tal como prevista nos incisos II e III do caput, pode se dar em decorrência da iniciativa do próprio órgão ou entidade da Administração Pública onde ocorrer a irregularidade.
§ 5º A interrupção da prescrição em razão dos atos previstos no inciso I tem efeitos somente em relação aos responsáveis destinatários das respectivas comunicações.

28. Convém salientar que, nos termos do art. 6°, caput, são aproveitadas as causas interruptivas, ocorridas em processo diverso, quando se tratar de fato coincidente ou que se encontre na linha de desdobramento causal da irregularidade ou do dano em apuração, sendo a mesma disposição aplicável aos atos praticados pelos jurisdicionados do TCU, tais como os órgãos repassadores de recursos mediante transferências voluntárias e os órgãos de controle interno, entre outros, em processo diverso, nos termos de seu § 1°.

29. Entretanto, o § 2° do dispositivo em referência excepciona desse entendimento os atos praticados em inquéritos policiais ou procedimentos apuratórios conduzidos pelo Ministério Público ou em processos judiciais, cíveis ou criminais, ainda que relativos a fato coincidente ou conexo.

30. Por sua vez, as causas impeditivas ou suspensivas do prazo prescricional vieram previstas no art. 7° da norma:

Art. 7º Não corre o prazo de prescrição:
I – enquanto estiver vigente decisão judicial que determinar a suspensão do processo ou, de outro modo, paralisar a apuração do dano ou da irregularidade ou obstar a execução da condenação;
II – durante o sobrestamento do processo, desde que não tenha sido provocado pelo TCU, mas sim por fatos alheios à sua vontade, fundamentadamente demonstrados na decisão que determinar o sobrestamento;
III – durante o prazo conferido pelo Tribunal para pagamento da dívida na forma do art. 12, § 2º, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992;
IV – enquanto estiver ocorrendo o recolhimento parcelado da importância devida ou o desconto parcelado da dívida nos vencimentos, salários ou proventos do responsável;
V – no período em que, a juízo do Tribunal, justificar-se a suspensão das apurações ou da exigibilidade da condenação, quanto a fatos abrangidos em Acordo de Leniência, Termo de Cessação de Conduta, Acordo de Não Persecução Civil, Acordo de Não Persecução Penal ou instrumento análogo, celebrado na forma da legislação pertinente;
VI – sempre que delongado o processo por razão imputável unicamente ao responsável, a exemplo da submissão extemporânea de elementos adicionais, pedidos de dilação de prazos ou realização de diligências necessárias causadas por conta de algum fato novo trazido pelo jurisdicionado não suficientemente documentado nas manifestações processuais.

31. Por fim, a norma trouxe hipótese de prescrição intercorrente em seu art. 8°, a qual incidirá caso o processo seja paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, a ela se aplicando as demais causas impeditivas, suspensivas e interruptivas da prescrição principal.

32. Destaca-se que a prescrição intercorrente também é interrompida por qualquer ato que evidencie o andamento regular do processo, excetuando-se o pedido e a concessão de vista dos autos, a emissão de certidões, a prestação de informações, a juntada de procuração ou substabelecimento e outros atos que não interfiram de modo relevante no curso das apurações.

33. Inclusive, por intermédio do Acórdão 534/2023 – Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), esta Corte de Contas firmou entendimento a respeito do termo de início da prescrição intercorrente:

9.2. fixar entendimento, nos termos do art. 16, inciso V, do Regimento Interno do Tribunal e do art. 8° da Resolução n° 344/2022, no sentido de que o marco inicial da fluição da prescrição intercorrente se inicia somente a partir da ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição ordinária, consoante elencado no art. 5° da nominada Resolução;

34. Registre-se que, com o advento da Resolução TCU 367/2024, o entendimento supra foi acrescido ao corpo do ato normativo, figurando em seu art. 8°, § 3°.

35. Delineados os contornos do normativo aprovado pelo Tribunal, passa-se à análise do caso concreto em relação à eventual ocorrência de prescrição.

II. Abrangência dos exames

36. Conforme salientado, nos termos do art. 6°, caput, da Resolução TCU 344/2022, com redação dada pela Resolução TCU 367/2024, são aproveitadas as causas interruptivas da prescrição, ocorridas em processo diverso, quando se tratar de fato coincidente ou que se encontre na linha de desdobramento causal da irregularidade ou do dano em apuração.

37. Isto posto, considerando que a presente tomada de contas especial decorre de apuração conduzida em autos de denúncia (TC 023.520/2018-3), consigna-se que a análise, com o fim de aferir a eventual ocorrência de prescrição no caso concreto, abrangerá os atos processuais praticados no referido processo e nos presentes autos.

III. Prazo

38. Não há, nos autos, informações a respeito do recebimento de denúncia na esfera criminal acerca dos fatos tratados no processo, razão pela qual a prescrição, no caso concreto, regula-se pelo prazo quinquenal previsto no art. 2° da Resolução TCU 344/2022.

IV. Termo inicial

39. A tomada de contas especial que ora se apresenta decorre de apuração conduzida em processo de denúncia, consoante já salientado.

40. Em situações dessa espécie, o marco inicial para a contagem do prazo prescricional corresponde ao ingresso da denúncia no Tribunal, conforme delineado no art. 4°, inc. III, da Resolução TCU 344/2022.

41. Nesse sentido, aliás, o Acórdão 10.681/2023 – 1ª Câmara (Rel. Min. Sub. Augusto Sherman Cavalcanti).

42. Por sua vez, para a adequada definição do termo de início, deve ser considerada a data de protocolo da denúncia, e não a de autuação do respectivo processo, conforme esclarecido nos Acórdãos 7.712/2022 – 1ª Câmara (Rel. Min. Jorge Oliveira) e 1.730/2023 – 2ª Câmara (Rel. Min. Antônio Anastasia).

43. Dessa forma, embora o TC 023.520/2018-3 tenha sido constituído em 12/7/2018, a denúncia foi recebida no protocolo do TCU em 18/6/2018, conforme se observa na lateral do documento (cópia à peça 6 do referido processo).

44. À vista do exposto, adota-se, com fundamento no art. 4°, inc. III, da Resolução TCU 344/2022, na linha dos precedentes referidos, a data de 18/6/2018 como termo inicial para a contagem do prazo prescricional.

V. Interrupção da prescrição por ato inequívoco de apuração do fato: entendimento a ser adotado no caso concreto

45. De acordo com o disposto no art. 5°, inc. II, da Resolução TCU 344/2022, a prescrição se interrompe por qualquer ato inequívoco de apuração do fato.

46. Conforme a jurisprudência majoritária deste Tribunal, ato inequívoco de apuração do fato comporta natureza objetiva, interrompendo a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU mesmo nos casos em que ainda não exista a identificação de todos os responsáveis pela irregularidade objeto da investigação, pois o art. 2º, inc. II, da Lei 9.873/1999, estabelece que a interrupção ocorre com a apuração do fato, não fazendo menção explícita à apuração da autoria.

47. Nessa linha, entre outros, os seguintes julgados: Acórdãos 883/2025 (Rel. Min. Benjamin Zymler), 2.436/2024 (Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues), 2.112/2024 (Rel. Min. Benjamin Zymler),

463/2024 (Rel. Min. Jhonatan de Jesus) e 2.643/2022 (Rel. Min. Sub. Augusto Sherman Cavalcanti), todos do Plenário.

48. Por sua vez, a teor do previsto no art. 5°, § 1°, da Resolução TCU 344/2022, a prescrição pode se interromper mais de uma vez por causas distintas ou por uma mesma causa desde que, por sua natureza, seja repetível no curso do processo, de forma que incidem sucessivas interrupções do prazo prescricional, bastando, para tanto, que se materializem atos que, inequivocamente, tenham por intuito apurar o fato.

49. Registre-se, desde logo, que o entendimento referido nos parágrafos precedentes, embora majoritário nesta Corte de Contas, enfrenta forte resistência no STF.

50. Com efeito, sobressaem na Suprema Corte, de forma cada vez mais recorrente, em suas duas Turmas, julgados que expressam o entendimento no sentido de que a aplicação irrestrita das causas de interrupção constantes do art. 2º da Lei 9.873/1999 compromete os princípios da segurança jurídica e da previsibilidade, tornando, na prática, indefinidas as apurações levadas a efeito pelo TCU.

51. Nesse sentido, citam-se, entre outras, recentes decisões proferidas no MS 40.274 AgR (Segunda Turma, Rel. Min. Gilmar Mendes, Dje de 29/10/2025) e MS 40.108 AgR (Primeira Turma, Rel. Min. Cristiano Zanin, Dje de 24/6/2025).

52. De outra parte, no que toca ao efeito interruptivo do ato de apuração do fato, considera-se que o enunciado que melhor representa a posição predominante da Suprema Corte pode ser extraído da ementa do MS 40.176 AgR (Primeira Turma, Rel. Min. Cristiano Zanin, Dje de 24/6/2025):

Para interromperem a prescrição com base no art. 2º, II, da Lei n. 9.873/1999, os atos inequívocos de apuração devem implicar diretamente os responsáveis, os quais precisam, ainda, serem cientificados deles de forma contemporânea às respectivas apurações (MS 39657, Rel. Min. Flávio Dino, Primeira Turma, DJe 25/10/2024; MS 38223 AgR, Rel. Min. Nunes Marques, Segunda Turma, DJe 26/5/2023).

53. Referida orientação, a seu turno, também pode ser observada em diversos julgados adotados pela Segunda Turma, a teor, entre outros, do MS 40.028 AgR (Rel. Min. Nunes Marques, Red. Min. Gilmar Mendes, Dje de 27/10/2025).

54. Por fim, sobejam decisões, especialmente na Segunda Turma, que apregoam a aplicação do princípio da unicidade da interrupção do prazo prescricional (art. 202, caput, do Código Civil) ao processo de controle externo, conforme se verifica, por exemplo, no julgamento do MS 40.122 AgR (Rel. Min. Edson Fachin, Red. Min. Gilmar Mendes, Dje de 26/9/2025).

55. Na mesma direção, no âmbito da Primeira Turma, colaciona-se a decisão proferida no julgamento do MS 39.894 AgR (Rel. Min. Flávio Dino, Dje de 30/5/2025).

56. Inclusive, nesta própria Corte de Contas, extraem-se precedentes que atribuem à prescrição natureza subjetiva, cuja aferição, portanto, deve ser feita de maneira individualizada para cada um dos responsáveis.

57. Nessa linha, na 1ª Câmara, o Acórdão 12.015/2023 (Rel. Min. Jorge Oliveira); por sua vez, na 2ª Câmara, enumeram-se os Acórdãos 5.215/2023, 620/2024, 763/2024 e 8.350/2024, todos proferidos sob a relatoria do Min. Sub. Marcos Bemquerer Costa; assim como os Acórdãos 1.705/2025 (Rel. Min. Augusto Nardes) e 2.058/2025 (Rel. Min. Aroldo Cedraz).

58. Adicionalmente a esses julgados, cita-se decisão monocrática adotada em 9/9/2025 no TC 008.880/2024-7, onde o Relator, Min. Augusto Nardes, reconheceu a ocorrência de prescrição em favor de ente federado que não integrou a fase interna de tomada de contas especial (peça 115 desse processo).

59. Segundo esses precedentes: (i) não caracteriza marco interruptivo da prescrição ato de apuração dos fatos que não contém medidas inequívocas de apuração de condutas individualmente descritas, imputadas aos responsáveis; e (ii) atos de apuração dos fatos somente interrompem a prescrição em relação aos responsáveis já identificados no procedimento apuratório, não alcançando, portanto, outros responsáveis que venham a ser identificados posteriormente.

60. Portanto, como visto, a interrupção do prazo prescricional nas apurações levadas a termo pelo TCU segue sendo matéria controversa.

61. Superadas essas considerações, adotar-se-á, no caso concreto, para fins de aferição da prescrição em relação aos fatos apurados nos autos, o entendimento predominante atualmente seguido por esta Corte de Contas, que atribui, ao ato de apuração, natureza objetiva, sem prejuízo de admitir a possibilidade de múltiplas interrupções do prazo prescricional, a teor do disposto no art. 5°, § 1°, da Resolução TCU 344/2022 (vide subseção VI).

62. De qualquer forma, considera-se pertinente que a ocorrência de prescrição também seja aferida sob viés alternativo, com enfoque na linha interpretativa consignada nas decisões relacionadas no parag.

57 (vide subseção VII).

VI. Avaliação sobre a ocorrência de prescrição (corrente majoritária)

63. Iniciada a fluência do prazo prescricional a partir do ingresso da denúncia no TCU, em 18/6/2018 e, analisados os atos processuais praticados no TC 023.520/2018-3 e na presente tomada de contas especial, verifica-se não ter ocorrido a prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento desta Corte de Contas.

64. Com efeito, no bojo da denúncia precedente, a prescrição foi interrompida, no mínimo, em duas oportunidades.

65. A primeira, em 8/11/2022, data de juntada do relatório de inspeção aos autos (peça 200 do referido processo); a segunda, por ocasião da apreciação do processo por intermédio do Acórdão 1.830/2024 – Plenário (Rel. Min. Vital do Rêgo), em sessão de 4/9/2024.

66. Ambos os atos visaram, de forma inequívoca, à apuração dos fatos denunciados ao Tribunal, correspondendo a causas objetivas de interrupção do prazo prescricional que atingem a todos os responsáveis indistintamente.

67. Deslocando-se a análise para estes autos de tomada de contas especial, constata-se que as partes foram citadas nas datas adiante indicadas, conforme documentos acostados às peças 18 a 25, 27, 31, 52 e 53:

Tabela 4 - Citações

Responsável	Data
Jamal Jorge Bittar	27/2/2025
Cláudio Rodrigues Tavares	
Albano Esteves de Abreu	14/3/2025*
IEL/DF	5/11/2025

* data de manifestação da representante legal do responsável no TC 021.909/2024-5 (peça 34 desse processo, trasladada por cópia à peça 44 dos autos)

68. A teor do estipulado no art. 5°, inc. I e § 5°, da Resolução TCU 344/2022, a prescrição se interrompe pela citação, com efeitos pessoais aos responsáveis destinatários das comunicações.

69. Isto posto, o curso da prescrição, para cada responsável, foi interrompido nas datas indicadas.

70. Dessa feita, não exaurido o prazo ordinário de prescrição entre o marco inicial e o primeiro ato interruptivo, assim como entre os demais eventos interruptivos aqui caracterizados, conclui-se pela não ocorrência da prescrição principal, encontrando-se hígida, portanto, a pretensão ressarcitória que se busca viabilizar no processamento desta tomada de contas especial e a punitiva dela decorrente, assim como a pretensão punitiva derivada da audiência efetivada nos autos.

71. De outra parte, o histórico de movimentação desta tomada de contas especial, bem como da denúncia que a precedeu, evidenciam não ter ocorrido a prescrição intercorrente, ainda que os autos de denúncia tenham permanecido sem movimentação por período de quase dois anos, consideradas as datas de juntada do relatório de fiscalização (8/11/2022) e de apreciação do processo (9/9/2024).

VII. Avaliação sobre a ocorrência de prescrição (corrente minoritária)

72. Conforme assentado anteriormente, embora minoritários, há precedentes nesta Corte de Contas que atribuem à prescrição natureza subjetiva, cuja aferição, portanto, deve ser feita de maneira individualizada para cada um dos agentes a quem se imputa responsabilidade.

73. Para essa corrente, o efeito interruptivo previsto no art. 5°, inc. II, da Resolução TCU 344/2022, somente se aperfeiçoa quando o ato de apuração contém medidas inequívocas de apuração de condutas individualmente descritas, imputadas aos responsáveis.

Analisando-se a questão sob esse prisma, inicialmente no que pertine às irregularidades que fundamentaram as citações efetivadas nesta tomada de contas especial, verifica-se que o primeiro ato que contém medidas inequívocas de apuração de condutas individualmente descritas, imputadas aos responsáveis [à exceção do IEL/DF], se trata do relatório de inspeção formalizado em 8/11/2022, no processo de denúncia originário (peça 200 do TC 023.520/2018-3, cópia à peça 7 dos autos).

74. Com efeito, constata-se, a partir da p. 52 do relatório, a caracterização de todos os elementos que fundamentaram a citação de Jamal Jorge Bittar e Albano Esteves de Abreu, presidente do Conselho Regional e diretor do Senai/DF à época, respectivamente, assim como de Cláudio Rodrigues Tavares, então superintendente do IEL/DF, cujas condutas se encontram individualmente descritas e imputadas aos responsáveis (vide matriz de responsabilização no Apêndice II do relatório).

75. Nessas condições, a prescrição teria sido interrompida nessa oportunidade em relação a cada um desses responsáveis, sendo novamente interrompida por ocasião da prolação do Acórdão 1.830/2024 – Plenário (Rel. Min. Vital do Rêgo), em 9/9/2024, ato que determinou suas citações, conforme subitem 9.3 do referido aresto, e, por fim, já na presente tomada de contas especial, em função da efetivação das correspondentes citações, nas datas indicadas na tab. 4.

76. Dessa feita, não estaria caracterizada a prescrição quanto a esses responsáveis.

77. Esse entendimento, contudo, não se aplicaria ao IEL/DF.

78. Efetivamente, observa-se que o relatório supracitado caminhou no sentido de restringir a responsabilização aos administradores do IEL/DF, afastando a pessoa jurídica, consoante justificativa nos parag. 45 a 48:

45. A prova disso foram os contratos de gestão documental firmados entre Sesi/DF e IEL/DF que inicialmente foram feitos por meio de contrato, posteriormente mudou para transferência com exigência de plano de ação e prestação e contas e depois, novamente, voltou a ser feito por meio de contrato.

46. Até por esse motivo, será proposta a responsabilização dos gestores e não do IEL/DF, afinal o instrumento fático dos contratos irregulares foi convênio e não contrato. Assim, cabe responsabilizar os gestores e não o instituto.

[...]

48. Não teria sentido também a responsabilização do instituto em razão de seus mantenedores, além da Fibra, serem as duas entidades que [sic] tiverem seus recursos subtraídos, Sesi/DF e Senai/DF.

79. Tal ato, portanto, por atuar em sentido oposto à efetivação da pretensão ressarcitória ou punitiva estatal, ao pugnar pelo afastamento de sua responsabilidade, não comportaria efeito interruptivo em relação à prescrição.

80. Nesse sentido, aliás, entre outros, os Acórdãos 1.555/2025 – Plenário (Rel. Min. Aroldo Cedraz) e 3.554/2024 – 1ª Câmara (Rel. Min. Jorge Oliveira).

81. Na realidade, verifica-se que somente se cogitou da responsabilização do IEL/DF quando a apuração já se encontrava em sede de tomada de contas especial, mais precisamente em 13/10/2025, conforme instrução às peças 47 a 49 dos autos, quando já teria se aperfeiçoado a prescrição, cuja contagem, consoante discorrido alhures, se iniciou em 18/6/2018

82. Nesse diapasão, estaria caracterizada a prescrição a favor da pessoa jurídica em referência.

83. De fato, somente a partir desse ato é que foi suscitada a necessidade de responsabilização da pessoa jurídica, de sorte que, na linha do que se defende na corrente jurisprudencial em epígrafe, os demais atos previamente praticados, embora tenham tido por objetivo promover a apuração dos fatos, não poderiam ser considerados como aptos a interromper a prescrição.

84. Por sua vez, no que pertine às irregularidades que demandaram a audiência efetivada nesta tomada de contas especial, melhor sorte não restaria.

85. Isso porque a proposta de responsabilização formulada no relatório de inspeção não abarcou a necessidade de realização de audiência a respeito da legalidade das contratações diretas efetivadas pelo ente paraestatal, sendo a medida determinada diretamente na deliberação adotada nos autos de denúncia, nos termos da fundamentação constante do respectivo voto condutor:

35. De outro lado, o prosseguimento das TCEs a serem autuadas em decorrência do que ora se examina em nada restaria prejudicado com análises efetuadas com base em contratações diretas indevidas (a exigirem as audiências dos envolvidos), seguidas de ocorrência de dano ao erário caracterizado pela ausência de comprovação da execução dos serviços contratados (a reclamarem a citação dos responsáveis).

36. Diante do exposto, e visando a adequada apuração de todas as irregularidades observadas, entendo que a instauração das respectivas tomadas de contas especiais deve ter como fundamento o dano decorrente da ausência de comprovação da execução dos respectivos contratos. Indícios de fraude porventura observados podem constituir agravantes das condutas identificadas e até mesmo demandar a atuação de outras instâncias para apuração de eventuais ilícitos penais.

37. Tendo em vista essa distinção, entendo necessário determinar à unidade técnica responsável que, por ocasião da instauração das respectivas TCE, promova de forma individualizada a apuração das responsabilidades pela realização de contratações ilegais e a apuração pelo dano decorrente do pagamento por serviços não realizados ou realizados em desconformidade com o contrato e normativos aplicáveis, para que, por ocasião da citação, as condutas sejam especificadas de forma precisa. (destaques no original)

86. Ou seja, somente a partir desse ato, adotado em 9/9/2024, quando já teria se consumado a prescrição, é que se ventilou a necessidade de responsabilização dos gestores não só pela ocorrência de dano ao

erário [objeto das citações], mas pela prática de atos com grave infração à norma legal [objeto das audiências].

87. Nessas condições, igualmente estaria caracterizada a prescrição da pretensão punitiva a favor do agente ouvido em audiência nos autos, no caso, Albano Esteves de Abreu, ex-diretor do Senai/DF.

88. Nesse ponto, enfatiza-se que não se deve confundir a audiência proposta no relatório de inspeção com aquela efetivada nesta tomada de contas especial.

89. Com efeito, ainda que a audiência proposta naquela oportunidade, conf. parag. 396, 'h', do relatório, devidamente acolhidas pelo Tribunal, abarque o mesmo responsável, a irregularidade que a fundamenta é distinta.

90. Realmente, conforme já salientado nesta instrução, as audiências determinadas nos subitens 9.8 a 9.10 do Acórdão 1.830/2024 – Plenário (Rel. Min. Vital do Rêgo) foram efetivadas no próprio processo de denúncia (vide parag. 5).

91. Dessa feita, o ato em questão (relatório de inspeção) não se prestaria para interromper a prescrição em relação às irregularidades cuja apuração somente se deu nos presentes autos, conforme instrução às peças 10 a 12.

92. Nesse sentido, conforme assentado na jurisprudência do STF:

A interrupção da prescrição por ato inequívoco que importe apuração do fato exige identidade entre as irregularidades investigadas e aquelas que futuramente venham a justificar o exercício da pretensão punitiva. (MS 38.421 AgR. Primeira Turma. Rel. Min. Roberto Barroso. Dje de 6/10/2022)

93. Em idêntica direção, no âmbito desta Corte de Contas, a exigir identidade entre as irregularidades investigadas e aquelas que venham a justificar o exercício da pretensão punitiva ou ressarcitória, entre outros, os Acórdãos 583/2025 (Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues), 983/2024 (Rel. Min. Jorge Oliveira) e 668/2023 (Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues), todos do Plenário.

94. Isto posto, por ausência de identidade com as irregularidades apuradas na presente tomada de contas especial, referido evento não interromperia o curso da prescrição em relação ao responsável Albano Esteves de Abreu.

95. Portanto, em síntese, caso, na apreciação desta tomada de contas especial, venha a ser adotada a corrente que atribui à prescrição natureza subjetiva, cuja aferição, portanto, deve ser feita de maneira individualizada para cada um dos agentes a quem se imputa responsabilidade, ter-se-ia o seguinte quadro:

Tabela 5 – Análise prescrição (corrente minoritária)

Responsável	**Prescrição (S/N)**	
	Citações	**Audiências**
Jamal Jorge Bittar	N	N/A*
Cláudio Rodrigues Tavares		
Albano Esteves de Abreu		S
IEL/DF	S	N/A*

* não aplicável

Avaliação sobre a validade das comunicações processuais

97. Conforme reportado na instrução às peças 47 a 49, os responsáveis Albano Esteves de Abreu e Cláudio Rodrigues Tavares, não se manifestaram no processo.

98. Em relação ao primeiro, reitera-se, nessa oportunidade, os termos da análise precedente.

99. Nesses termos, ainda que identificada a ocorrência de nulidade na citação do Sr. Albano Esteves de Abreu, declarado absolutamente incapaz de praticar os atos da vida civil em sede de tutela antecipada deferida em ação de interdição/curatela, posteriormente confirmada mediante sentença proferida pelo Poder Judiciário, a falha foi suprida pelo comparecimento de sua representante legal aos autos, a teor do art. 179, inc. III, do Regimento Interno/TCU (vide parag. 30 a 38 da instrução à peça 47).

100. Por sua vez, de acordo com a análise levada a termo naquela assentada, o responsável Cláudio Rodrigues Tavares, embora regularmente comunicado por meio de expediente enviado ao respectivo endereço, extraído da base de dados da Receita Federal, não se manifestou nos autos (vide parag. 26 a 29 da instrução referida).

101. Dessa feita, uma vez aferida a validade do ato de comunicação, na medida em que realizado em endereço obtido em fonte de dados oficial, constante da base da Receita Federal, cuja responsabilidade pela atualização compete ao próprio responsável, consoante iterativa jurisprudência desta Corte de Contas, a exemplos dos Acórdãos 111/2023 – Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler) e 6.290/2024 – 2ª Câmara (Rel. Min. Sub. Marcos Bemquerer Costa), pugnou-se pela decretação de revelia da parte.

102. Contudo, a despeito da regularidade formal do ato de comunicação processual do Sr. Cláudio Rodrigues Tavares, verifica-se a necessidade de convalidação do ato em função dos fundamentos adiante apresentados.

103. Segundo apurado na fiscalização efetivada nos autos de denúncia, o responsável exerceu a função de superintendente do IEL/DF entre 4/7/2015 e 11/9/2018.

104. Referida pessoa jurídica, ante o que restou apurado, atuou na condição de contratada para a prestação de serviços de gestão documental ao Senai/DF, conforme contrato firmado em julho/2015.

105. Desse modo, tratando-se de vínculo de natureza contratual, a responsabilidade pelo ressarcimento, em regra, é da própria pessoa jurídica contratada, e não de seus administradores, consoante entendimento jurisprudencial assente nesta Corte de Contas, a exemplo do decidido, entre outros, nos Acórdãos 4.654/2025 (Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues) e 8.987/2020 (Rel. Min. Bruno Dantas), ambos da 1ª Câmara.

106. Com efeito, é pacífico o entendimento de que o vínculo meramente contratual entre a entidade privada e o Poder Público não permite a responsabilização solidária da empresa contratada e de seus administradores por prejuízos causados ao erário, exceção feita às hipóteses legais de desconsideração da personalidade jurídica previstas no art. 50 do Código Civil vigente, aprovado pela Lei 10.406/2002.

107. Adicionalmente, a jurisprudência deste Tribunal admite a possibilidade de responsabilização direta dos administradores de pessoa jurídica contratada, sem prévia necessidade de desconsideração da personalidade jurídica, que tenham participado ativamente de irregularidade da qual resultou prejuízo ao erário, sob o fundamento de que os arts. 70, parágrafo único, e 71, inc. II, da CF/1988, não fazem distinção entre agentes públicos ou particulares para fins de recomposição do dano.

108. Nesse sentido, entre outros, os Acórdãos 2.273/2019 e 2.193/2017, ambos proferidos pelo Plenário, sob relatoria do Min. Benjamin Zymler.

109. No caso concreto, observa-se não ter sido suscitado o incidente de desconsideração da personalidade jurídica do IEL/DF, sendo a citação de seu superintendente autorizada diretamente pelo Relator, conforme despacho à peça 14.

110. Tampouco há nos autos indicativos de participação direta do Sr. Cláudio Rodrigues Tavares no cometimento da irregularidade da qual resultou prejuízo ao erário.

111. Nessas condições, não havendo, no processo, elementos que permitam concluir pela participação direta do administrador no cometimento da irregularidade que culminou no dano ao erário, consigna-se que a citação efetivada nos autos não poderia ter alcançado o responsável sem que, previamente, fosse desconsiderada a personalidade jurídica do IEL/DF.

112. E, sobre esse último aspecto, verifica-se estarem presentes os requisitos materiais tipificados no art. 50 do Código Civil – abuso da personalidade jurídica caracterizado por desvio de finalidade ou confusão patrimonial – que autorizariam a adoção de tal medida.

113. De fato, rememora-se que, mesmo após a realização de ação de fiscalização nos entes paraestatais que compõem o 'sistema indústria' no Distrito Federal, não foi possível obter elementos mínimos que demonstrassem a execução do instrumento contratual firmado com o IEL/DF.

114. Em outras palavras, os elementos colhidos na fiscalização sugeriram, fortemente, que o contrato não foi executado, mas que foi firmado de forma fraudulenta, com o intuito exclusivo de gerar pagamentos indevidos à pessoa jurídica contratada.

115. Ora, a se confirmar esse juízo preliminar, caracterizado o abuso da personalidade jurídica do IEL/DF mediante desvio de finalidade, cujas finalidades institucionais básicas, estipuladas no art. 2° de seu estatuto (peça 55), não se coadunam com práticas ilícitas dessa natureza.

116. Isto posto, presentes os pressupostos legais que autorizariam a desconsideração da personalidade jurídica do IEL/DF, cabe avaliar a possibilidade de convalidação da citação do responsável, ante o disposto no art. 172, caput, do Regimento Interno/TCU:

Art. 172. Não se tratando de nulidade absoluta, considerar-se-á válido o ato que, praticado de outra forma, tiver atingido o seu fim.

117. Nesse diapasão, pacífico o entendimento de que se não houver prejuízo à defesa do responsável alcançado pela decisão, o fato de a citação ter ocorrido antes da desconsideração da personalidade jurídica não impede a aplicação do instituto a fim de alcançar o patrimônio de administrador da pessoa jurídica que contribuiu para o dano ao erário, tendo em vista a possibilidade de convalidação, pelo colegiado, da citação, com fundamento no art. 172 do Regimento Interno/TCU.

118. Nessa linha, entre outros, os Acórdãos 1.060/2021 (Rel. Min. Sub. Augusto Sherman

Cavalcanti), 2.848/2018 (Rel. Min. Augusto Nardes) e 385/2018 (Rel. Min. Bruno Dantas), todos do Plenário.

119. No caso em espeque, em sintonia com tais deliberações, entende-se que o fato de a citação ter ocorrido antes de qualquer deliberação quanto à aplicação do instituto da desconsideração da personalidade jurídica ao IEL/DF não trouxe prejuízos à defesa do Sr. Cláudio Rodrigues Tavares, o qual, citado em endereço válido, optou pela revelia.

120. Dessa forma, por não se tratar de nulidade absoluta e ter o ato atingido a sua finalidade sem causar prejuízos à parte ou a terceiros, basta ao colegiado, por ocasião do julgamento de mérito desta tomada de contas especial, desconsiderar a personalidade jurídica do IEL/DF e, com fundamento no art. 172 do Regimento Interno/TCU, convalidar a citação do responsável.

121. Por fim, com relação às notificações que, embora autorizadas pelo Relator, não foram implementadas (conf. parag. 16.d e 21), não se verifica, ante a ausência de prejuízo às partes, a necessidade de restituição dos autos à unidade técnica competente, pois tais comunicações não se destinavam ao exercício do contraditório [já viabilizado no processo], mas a dar mera ciência aos demais responsáveis a respeito da inclusão do IEL/DF na condição de responsável solidário pelo débito apurado no processo.

Avaliação dos requisitos de procedibilidade previstos na Instrução Normativa TCU 98/2024 (valor de constituição da TCE e viabilidade do exercício do contraditório e ampla defesa)

VIII. Abrangência do art. 6° da IN-TCU 98/2024

122. Os procedimentos de instauração, organização e encaminhamento dos processos de tomada de contas especial ao Tribunal de Contas da União encontram-se regulamentados na IN-TCU 98/2024, cujo art. 6°, em seus inc. I e II, estabelece hipóteses de dispensa de instauração do processo, nos termos adiante reproduzidos:

Art. 6 º Salvo determinação em contrário do Tribunal de Contas da União, fica dispensada a instauração da tomada de contas especial, nas seguintes hipóteses:

I – o valor do débito for inferior a R$ 120.000,00, considerando o modo de referenciação disposto no § 3º deste artigo;

II – houver transcorrido prazo superior a dez anos entre a data provável de ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa competente;

123. A rigor, o referido dispositivo, assim como o próprio ato normativo em questão, é precipuamente voltado aos processos de tomada de contas especial encaminhados ao Tribunal pelos órgãos repassadores de recursos e de controle interno, aplicando-se apenas subsidiariamente às tomadas de contas especiais instauradas diretamente por esta Corte de Contas, seja pelo procedimento previsto no art. 47 da Lei 8.443/1992 ou por determinação de constituição de processos apartados.

124. Nessas condições, considerando que a presente tomada de contas especial decorre de determinação do próprio Tribunal, as disposições do art. 6° da IN-TCU 98/2024 (‘salvo determinação em contrário do Tribunal de Contas da União’), em princípio, a ela não se aplicam.

125. De qualquer forma, registram-se, para fins de observância do aludido dispositivo normativo, as considerações a seguir.

IX. Valor de constituição da tomada de contas especial

126. O dano quantificado nos autos, sem qualquer atualização, supera a cifra de R$ 3 milhões, ultrapassando, com folga, o valor que autorizaria o pronto arquivamento do feito por racionalidade administrativa.

X. Viabilidade do exercício do contraditório e da ampla defesa

127. O art. 6°, inc. II, da IN-TCU 98/2024, prevê a possibilidade de dispensa de instauração da tomada de contas especial quando houver transcorrido prazo superior a dez anos entre a data provável de ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa competente.

128. No caso, o contrato foi firmado em julho/2015 e os dispêndios efetivados ocorreram até dezembro/2016, quando se consumou o prejuízo, portanto.

129. Por sua vez, os responsáveis foram citados ao longo do exercício de 2025, conforme indicado (vide tab. 4).

130. Verifica-se, pois, não ter decorrido o decênio entre a data de ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis.

131. Superadas, portanto, as hipóteses que autorizariam o arquivamento dos autos, cabe, em princípio, dar prosseguimento à instrução processual.

132. Todavia, merece especial atenção a situação do Sr. Albano Esteves de Abreu, responsável

declarado absolutamente incapaz pelo Poder Judiciário em ação de interdição proposta por seu cônjuge, Janaína Braga D' Almeida, a quem foi deferida a curatela da parte.

133. Conforme apurado, o responsável se encontra acometido com doença degenerativa que afeta os lobos frontal e temporal do cérebro, conhecida por 'Demência de Pick', com piora rápida e progressiva, sendo essa condição documentalmente comprovada na ação movida perante o Poder Judiciário, conforme se observa na sentença de interdição à peça 46 dos autos, de onde se extrai a seguinte passagem:

Conforme laudo pericial acostado aos autos restou demonstrado que o interditando [sic] 'demência Fronto temporal, variante comportamental (Demência de Pick), com piora rápida e progressiva – CID 10 F00.2' (ID 221661980).

A toda evidência, atendo-me às provas carreadas aos autos, vislumbro existir farta prova documental demonstrando que [sic] a interditando é portadora de enfermidade que a incapacita totalmente, faltando-lhe o necessário discernimento para os atos da vida civil.

Assim, resta demonstrado que o interditando necessita do amparo permanente de terceiros, uma vez que lhe falta capacidade para dirigir, por si só, a sua pessoa e os seus bens, pois não pode exprimir a sua vontade.

No presente caso, restou apurado de que o requerido possui limitações para o desempenho de atividades sociais e econômicas, de tal sorte que a interdição integral mostra-se mais adequada para resguardo de sua própria integridade física e financeira.

134. De outra parte, em resposta à citação promovida nesta e nas demais tomadas de contas especiais em que o Sr. Albano consta como parte (vide tab. 1), suscita a curadora, Sra. Janaína Braga D' Almeida, a ocorrência de adversidades, decorrentes do próprio estado de saúde do responsável, para que possa esclarecer os fatos a ele imputados.

135. Nesse sentido, nos termos da manifestação da curadora à peça 44, p. 2:

Venho encarecidamente pedir [sic] ajudar, pois não sei o que fazer em relação ao referido processo, já que o Albano foi diagnosticado em 2023 com demência frontemporal e não tem condições de responder ou resolver qualquer situação.

Em abril de 2018 saiu do Sesi e desde então não mantém contato com mais ninguém, principalmente depois que foi diagnosticado e perdeu seu convívio social.

Ao questioná-lo sobre o processo ele fica olhando para mim e não consegue explicar e eu não tenho informações sobre o ocorrido ou qualquer outra coisa que era feita pelo meu marido em seu ambiente de trabalho.

136. Em acréscimo (peça 44, p. 1):

Mais uma vez venho por meio deste documento pedir ajuda pois não sei o que fazer e nem como resolver a situação.

Me encontro sozinha, resolvendo tudo que foi e está sendo necessário fazer devido a doença do meu esposo, inclusive pagando dívidas feitas por ele sem sequer saber da existência delas e sustentando a família, já que temos um filho de 12 anos e Albano está desempregado e ainda aguardando resposta da aposentadoria por invalidez do INSS.

Sou uma pessoa honesta, trabalhadora, sem nada que desabone a minha conduta pessoal e profissional e desconheço qualquer erro que meu marido possa ter cometido durante sua vida profissional.

Me coloco à disposição para maiores esclarecimentos e caso queiram entrevistar o meu marido estou à disposição para levá-lo.

137. À toda evidência, considera-se que a curadora não dispõe de meios para reconstituir e esclarecer os fatos. Tampouco pode se valer do auxílio do responsável para obter os documentos necessários à apresentação de defesa nesta tomada de contas especial.

138. Desse modo, conquanto não tenha se verificado o decurso do decênio estipulado no art. 6°, inc. II, da IN-TCU 98/2024, a conjugação de todos os fatores aqui discorridos converge para a necessidade de que o Tribunal reconheça o efetivo prejuízo ao exercício do contraditório e da ampla defesa de Albano Esteves de Abreu, devendo suas contas, portanto, serem julgadas iliquidáveis, nos termos do que estabelece o art. 20 da Lei 8.443/1992:

Art. 20. As contas serão consideradas iliquidáveis quando caso fortuito ou de força maior, comprovadamente alheio à vontade do responsável, tornar materialmente impossível o julgamento de mérito a que se refere o art. 16 desta Lei.

139. Nessa linha de raciocínio, as seguintes ponderações, extraídas do voto condutor do Acórdão 5.268/2009 – 2ª Câmara (Rel. Min. Sub. Augusto Sherman Cavalcanti), onde se avaliava a possibilidade de instauração de contraditório em relação a gestor declarado incapaz:

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 [...].

140. Esclarece-se, por oportuno, não se estar propondo que o Tribunal deixe de responsabilizar o agente em função do reconhecimento de sua incapacidade civil, mesmo porque essa condição somente sobreveio após a ocorrência dos atos que deram causa ao dano apurado nos autos.

141. Com efeito, segundo entendimento consolidado na jurisprudência desta Corte de Contas, cf., entre outros, os Acórdãos 1.822/2020 – Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler) e 10.567/2017 – 1ª Câmara (Rel. Min. Vital do Rêgo), para que o responsável seja considerado inimputável perante o TCU, deve ser comprovado que, à época dos fatos tidos por irregulares, era incapaz de responder pelos seus atos.

142. Não é esse, contudo, o caso, pois a questão posta nos autos não versa sobre o afastamento da responsabilidade do agente em função do reconhecimento de excludente de culpabilidade (inimputabilidade), mas de reconhecer que, em função do precário estado de saúde mental que se encontra acometida a parte, devidamente reconhecido e declarado pelo Poder Judiciário, não lhe é possível, seja diretamente ou por intermédio de sua representante legal, produzir defesa no processo, do que decorre o comprometimento do exercício dos postulados constitucionais do contraditório e da ampla defesa no desenvolvimento da relação jurídico-processual.

143. Registre-se, por fim, que, promovida a audiência do responsável no processo de denúncia originário, nos termos subitem 9.9 do Acórdão 1.830/2024 – Plenário (Rel. Min. Vital do Rêgo), foi, sob os mesmos fundamentos, proposta a exclusão de responsabilidade do agente, conforme instrução às peças 305 a 307 do TC 023.520/2018-3, encontrando-se os autos pendentes de apreciação pelo Tribunal.

EXAME TÉCNICO

Relação entre Sesi, Senai e IEL: contextualização e evolução

144. Preliminarmente ao exame do caso concreto, reputa-se pertinente contextualizar a relação institucional existente entre o Sesi, o Senai e o IEL, tendo por enfoque os parâmetros que devem ser observados nas transferências realizadas pelos primeiros ao instituto.

145. O Instituto Euvaldo Lodi se trata de pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, constituída em 1969 sob a forma de associação por seus associados instituidores e mantenedores, o Sesi, o Senai e a Confederação Nacional da Indústria (CNI).

146. Tem como principal missão aumentar a competitividade da indústria brasileira, por meio do desenvolvimento de competências em gestão e de promoção da inovação.

147. Por sua vez, conforme entendimento jurisprudencial consolidado pelo Tribunal a partir da edição do Acórdão 614/2005 – Plenário (Rel. Min. Sub. Augusto Sherman Cavalcanti), a transferência de recursos do Sesi e do Senai ao IEL deve ser realizada por meio de convênios, os quais, por natureza, devem dispor sobre o objeto da avença, plano de trabalho, movimentação de recursos em conta específica, obrigatoriedade de apresentação de relatórios de execução físico-financeira e prestação de contas, entre outros requisitos aplicáveis a esse tipo de instrumento.

148. Visando dar cumprimento às orientações expedidas pelo Tribunal nesse e em outros julgados, referidos entes paraestatais, por intermédio de seus respectivos conselhos nacionais, expediram as Resoluções Sesi/CN 2/2009 e Senai/CN 375/2009, disciplinando a questão.

149. Tais atos normativos autorizam os departamentos do Sesi e do Senai, na condição de associados instituidores e mantenedores, a repassar até 1,5% de suas dotações orçamentárias para a consecução dos objetivos dos respectivos núcleos do IEL.

150. Os normativos preveem também a existência de plano de ação, o qual deve refletir programas, processos e projetos de interesse complementar, direto ou indireto, às finalidades dos associados, sendo vedado o repasse fora dessas condições, bem como de prestação de contas do plano e de seu respectivo orçamento.

151. De acordo com a regulamentação, a realização de objeto de interesse recíproco do Sesi/Senai e do IEL deve ocorrer mediante a celebração de convênio com finalidade específica, plano de trabalho, valor da cooperação econômica de cada partícipe, prazo de vigência e a forma de prestação de contas pelo executor.

152. Por outro lado, os normativos estabelecem que, no caso de realização, pelo IEL, de atividade de interesse exclusivo do Sesi e do Senai, deve ser celebrado contrato de prestação de serviços, observadas as disposições dos regulamentos de licitações e contratos dos respectivos entes paraestatais.

153. Observa-se que o Tribunal, ao avaliar o disciplinamento instituído no âmbito do sistema

indústria nacional, reconheceu o avanço trazido pelos atos normativos. Nesse sentido, nos termos do voto condutor do Acórdão 338/2013 – Plenário (Rel. Min. Sub. André Luís de Carvalho):

21. Importante reconhecer o avanço no disciplinamento dos repasses ao IEL trazido pelas resoluções em comento, uma vez que os anexos dessas normas estabelecem a necessidade de discussão, em âmbito técnico, da proposta de plano de ação para cada exercício, acordando os programas, projetos e processos que devem ser realizados, com descrição do objetivo de cada um deles, respectivas metas e orçamento, destacando-se que essa etapa de planejamento, com a definição de objetivos e metas, favorece o acompanhamento e a avaliação da prestação de contas anual.

154. Dessa feita, por meio dessa deliberação, determinou-se que a normatização instituída nos departamentos nacionais fosse estendida aos departamentos regionais dos entes paraestatais, sendo vedada a utilização de recursos para pagamento de despesas que não guardassem correlação com a missão dos órgãos mantenedores:

9.4. determinar aos departamentos regionais do Sesi e do Senai que observem as disposições contidas nas resoluções que disciplinam os repasses ao IEL (Resolução Sesi/CN nº 2 e Resolução Senai/CN nº 375, ambas de 31 de março de 2009), em especial, quanto à elaboração do plano de ação, com a discriminação dos objetivos, metas e fontes de recursos, bem como da correspondente prestação de contas relativa à aplicação dos valores repassados, de modo a garantir que os repasses ocorram exclusivamente para atender a objetivos de interesse complementar aos da entidade do Sistema S, sendo vedado o uso desses recursos para o pagamento de despesas que não guardem correlação com a missão institucional do repassador;

155. Entretanto, segundo apurado na fiscalização levada a termo no processo de denúncia originário, o sistema indústria no Distrito Federal teria oposto resistência à implementação da sistemática de repasses definida em âmbito nacional.

156. Nesse sentido, conforme narrado pela equipe de fiscalização (TC 023.520/2018-3, peça 200, p. 11, cópia à peça 7 dos autos):

29. [...]. Ocorre que o Sistema Fibra, mesmo após a decisão do TCU e a orientação dos Conselhos Nacionais de Sesi e Senai jamais observou os preceitos básicos contidos nos regulamentos que disciplinavam as transferências de recursos do Sesi/DF e do Senai/DF ao IEL/DF.

30. Até o exercício de 2017, as transferências não tinham qualquer limite, ignorando completamente o limite de 1,5% dos orçamentos do Sesi/DF e do Senai/DF, conforme determinam as Resoluções 02/2009 do Sesi e 375/2009 do Senai. Além disso, havia um controle extremamente frágil ou até inexistente da aplicação dos recursos transferidos ao IEL/DF.

31. O IEL/DF, até o ano de 2017, recebia os recursos das entidades do Sistema Indústria em função de contratos firmados com essas entidades e os sub-rogava ou não executava os objetos contratados, conforme será demonstrado no decorrer deste relatório. Assim, o IEL/DF era basicamente utilizado como forma do Sesi/DF e Senai/DF burlarem o processo licitatório como mero intermediário na execução de serviços quando esses eram de fato prestados por terceiros.

32. A partir de 2018, as entidades do Sistema Indústria do Distrito Federal buscaram se adaptar aos preceitos das Resoluções 02/2009 do Sesi e 375/2009 do Senai. Contudo, conforme será demonstrado, o Sesi/DF e o Senai/DF seguiram cometendo irregularidades e transferindo recursos ao IEL/DF com claro desvio de finalidade na aplicação desses recursos. (destaques no original)

Caso concreto: contextualização

157. Conforme previamente relatado, o dano apurado nos autos decorre da ausência de comprovação de que serviços de gestão documental contratados pelo Senai/DF com o IEL/DF, por intermédio de contrato firmado em 13/7/2015 (Processo Senai/DF 3.670/2015), tenham sido efetivamente prestados.

158. Com efeito, mesmo após a realização de ação de fiscalização na unidade jurisdicionada, não foi possível obter elementos mínimos que demonstrassem a execução do instrumento contratual, de acordo com os fundamentos apostos no relatório de inspeção lavrado no processo de denúncia originário (peça 200 dos autos de denúncia, achado II.2, p. 42 a 63, cópia à peça 7 dos autos).

159. Em outras palavras, os elementos colhidos na fiscalização sugerem, fortemente, que a execução do contrato foi simulada, tendo por intuito exclusivo gerar pagamentos indevidos à pessoa jurídica contratada.

160. Nessas condições, as citações efetivadas nos autos se deram nos termos adiante reproduzidos, conforme matriz de responsabilização constante do Anexo I da instrução à peça 10:

Irregularidades: Ausência de comprovação da execução dos serviços de gestão documental contratados pelo Senai/DF junto ao IEL/DF, por meio de contrato firmado em 13/7/2015 e prorrogado em 2/6/2016 (Processo

Senai/DF 3.670/2015, peça 120, p. 675-677 e p. 689-690).

Condutas: O Sr. Albano Esteves de Abreu autorizou a contratação dos serviços cuja execução não foi comprovada junto ao IEL/DF e assinou o contrato irregular como representante do Senai/DF. Também autorizou que o Senai/DF pagasse o IEL/DF por essas despesas não comprovadas conjuntamente com o Sr. Jamal Bittar. Além disso, ao não fiscalizar os serviços do Departamento Regional, conforme ficou evidenciado pela ocorrência de diversas irregularidades no contrato, ele infringiu o item b do artigo 41 do Regimento Interno do Senai/DF.

O Sr. Jamal Jorge Bittar, na função de Diretor Regional do IEL/DF, é o responsável por assinar contratos e autorizar e determinar os pagamentos das despesas do instituto. Além de autorizar as despesas do instituto com indícios de irregularidade, autorizou, na qualidade de presidente do Conselho Regional do Senai/DF, o Senai/DF a realizar os pagamentos ao IEL/DF por essas despesas não comprovadas.

O Sr. Cláudio Rodrigues Tavares, na qualidade de Superintendente do IEL/DF, executou o contrato cujas despesas não foram comprovadas. Ademais, assinou o contrato que gerou prejuízo de aproximadamente, em valores nominais, R$ 3,4 milhões ao Senai/DF.

161. De outra parte, consoante instrução à peça 47, a citação do IEL/DF se fundamentou na circunstância de ter a pessoa jurídica concorrido diretamente para o cometimento do dano, na medida em que remunerada por serviços cuja execução não foi comprovada.

162. Por sua vez, a audiência promovida nos autos abrangeu os seguintes elementos (instrução à peça 10):

Irregularidades:

Indevida contratação direta do IEL/DF pelo Senai/DF, caracterizando fuga ao procedimento licitatório, não observando os princípios constitucionais de legalidade, moralidade, impessoalidade e eficiência;

Não observância do art. 11 do Regulamento de Licitações e Contratos do Senai, /DF, tendo em vista que a contratação direta não restou justificada;

Ausência de fiscalização do contrato, possibilitando o pagamento de serviços cuja execução não foi comprovada.

Condutas: O Sr. Albano Esteves de Abreu autorizou as propostas de serviços e assinou o contrato irregular como representante do Senai/DF. Ademais, autorizou o Senai/DF a realizar pagamentos ao IEL/DF por essas despesas não comprovadas. Por fim, ao não fiscalizar os serviços contratados pelo Departamento Regional, conforme ficou evidenciado pela ocorrência de irregularidades no contrato, houve infringência do item b, artigo 41 do Regimento Interno do Senai/DF.

163. Todavia, consoante tratado nos parag. 132 a 143 precedentes, não se cogita de responsabilização do Sr. Albano Esteves de Abreu, a quem se propõe que suas contas sejam julgadas iliquidáveis.

164. Superadas tais considerações, passa-se ao exame das peças de defesa apresentadas às peças 36 e 59 dos autos.

Síntese das alegações de defesa

XI. Síntese das alegações de defesa de Jamal Jorge Bittar (presidente do Conselho Regional do Senai/DF)

165. A peça de defesa apresentada por Jamal Jorge Bittar, presidente do Conselho Regional do Senai/DF, inicia-se com pleito preliminar de reconhecimento de prescrição em relação aos fatos apurados nos autos (peça 36, p. 3 a 8).

166. Sob essa linha argumentativa, a defesa sustenta, com base em jurisprudência do STF, encontrar-se prescrita a pretensão punitiva e de ressarcimento do TCU, tendo em conta o entendimento consolidado no âmbito da Suprema Corte a respeito da aplicação do princípio da unicidade da interrupção prescricional (art. 202, caput, do Código Civil) ao processo de controle externo.

167. Na hipótese, argui que a prescrição, cuja fluência teria se iniciado em 12/7/2018, com o ingresso da denúncia nesta Corte de Contas, se consumou em 12/7/2023, tendo em conta que a citação da parte somente teria ocorrido em 27/2/2025.

168. Adicionalmente, assevera que todas as demais causas interruptivas eventualmente consideradas, anteriores ou posteriores à sua citação, ainda que se coadunem com a literalidade do disposto no art. 5º, § 1º, da Resolução TCU 344/2022, vão de encontro ao entendimento do STF esposado, que rechaça, em absoluto, a possibilidade de incidência de múltiplos marcos interruptivos em um único processo.

169. Prossegue a peça de defesa relatando a descoberta de esquema de desvio de recursos no IEL/DF que, segundo afirmado, teria sido capitaneado pelo então superintendente do instituto, Cláudio

Rodrigues Tavares, e envolvia subcontratações fraudulentas firmadas com as empresas Criativa, Insight e Solução (peça 36, p. 8 a 16).

170. Segundo enfatizado, o responsável, assim que tomou ciência das irregularidades, ajuizou ações de ressarcimento perante o Poder Judiciário e afastou os envolvidos, demonstrando proatividade e desconhecimento prévio do esquema.

171. Em resumo, nos termos da peça de defesa (peça 36, p. 15):

(i) Existia esquema fraudulento comandado, no âmbito do IEL/DF, pelo Superintendente da época, Sr. CLÁUDIO RODRIGUES TAVARES.

(ii) Houve fraude na subcontratação das empresas CRIATIVA, INSIGHT e SOLUÇÃO. Restou comprovado, nos processos judiciais mencionados, que as referidas sociedades não prestaram os serviços para os quais teriam sido supostamente contratadas.

(iii) Na verdade, os contratos celebrados constituíram forma de desviar indevidamente recursos do IEL/DF.

(iv) O PETICIONÁRIO não tinha conhecimento das subcontratações realizadas. Restou incontroverso, nesse sentido, que a atuação do Sr. CLÁUDIO RODRIGUES TAVARES, enquanto Superintendente do IEL/DF, foi suficiente para mascarar a celebração desses contratos. (destaques no original)

172. Ato contínuo, sustenta a defesa que a exigência de apresentação de documentos referentes a processo administrativo iniciado há mais de dez anos, aliada ao contexto fraudulento descoberto no âmbito do Sistema Fibra, inviabiliza a reunião de elementos considerados necessários para o esclarecimento dos fatos pertinentes ao caso (peça 36, p. 16 a 20).

173. Nesse ponto, deduz a peça de defesa que: (i) o contrato analisado no presente processo, pertinente ao exercício de 2015, exige a reunião de documentos físicos produzidos há dez anos; (ii) a prorrogação do referido ajuste, ocorrida em 2/6/2016, embora mais recente, também ocorreu há bastante tempo, estando próxima de atingir o patamar referencial de dez anos; e (iii) o esquema fraudulento referenciado anteriormente era viabilizado também a partir da ocultação de documentos e informações.

174. Tais peculiaridades, segundo alegado, comprometem o direito de defesa da parte, chamada aos autos para esclarecer as circunstâncias que envolveram a contratação do IEL/DF para a realização de serviços de gestão documental nos anos de 2015 e 2016.

175. Argumenta ser evidente que o decurso de longo período entre a produção do documento e a sua análise compromete aspectos relacionados à sua guarda, ainda mais em se tratando de arquivos físicos. Na hipótese em estudo, enfatiza que o contrato objeto de análise foi celebrado há dez anos, tornando-se irrazoável a responsabilização do gestor por eventuais falhas na conservação documental.

176. Ademais, reputa necessário considerar, ainda a esse respeito, que a continuidade da relação contratual não pode servir de obstáculo à verificação objetiva do prejuízo ao direito de defesa. Isso porque, prossegue, apesar da vigência contratual prolongada, os documentos começaram a ser efetivamente produzidos no ano de 2015.

177. Acresce que, ante a descoberta do multicitado esquema de desvio de recursos no âmbito do Sistema Fibra, é impossível discernir se eventual falta de documentos nos presentes autos se deu em razão de ocultação deliberada ou pelo decurso de tempo.

178. Em outras palavras, segundo alegado, ainda que tenham sido juntados aos autos cópias referentes ao processo Senai/DF 3.670/2015, não há como garantir que os documentos colacionados correspondam à integralidade daqueles que foram produzidos à época, pois o decurso de longo período e, ainda, o contexto excepcional de fraude, podem ter levado à perda ou ao extravio involuntário de informações que poderiam ser consideradas relevantes.

179. À vista desses argumentos e da caracterização da boa-fé do gestor, consubstanciada nas providências adotadas desde a descoberta das irregularidades, salienta não ser devida sua responsabilização no caso concreto, ainda mais quando seu direito de defesa se encontra claramente comprometido em razão da escassez de documentos, conforme alegado.

180. Portanto, conclui que o contexto excepcional do caso concreto conduz à impossibilidade de aplicação de sanções ao gestor, considerando o evidente prejuízo ao seu direito de defesa.

181. Na sequência, a defesa argumenta a respeito da impossibilidade de responsabilização subjetiva do gestor por atos fraudulentos, cometidos por subordinados, que lhe foram deliberadamente ocultados (peça 36, p. 20 a 27).

182. Nesse ponto, destaca que as decisões do gestor foram baseadas nas informações prestadas pelas áreas técnicas e administrativas, dentro da estrutura de confiança inerente à função, o que dilui a sua responsabilidade pessoal.

183. Esclarece que esse entendimento foi adotado pelo Tribunal no julgamento do TC 017.071/2020-8, onde teria sido mitigada a responsabilidade de diretor regional do Sesi considerando justamente a quantidade de atribuições direcionadas a um gestor do 'Sistema S' e, ainda, a constatação de que foram seguidos os procedimentos legais pertinentes à sua atuação.

184. Enfatiza que os documentos juntados ao Processo Senai 3.670/2015 sugerem a prestação dos serviços contratados, o que confere aparência de regularidade ao trâmite, destacando que boa parte das ordens de pagamento foi confirmada por carimbos e assinaturas dos departamentos internos da entidade atestando a regular prestação dos serviços.

185. Reafirma que teria agido com base na confiança legítima nas áreas técnicas e administrativas, o que configuraria sua boa-fé objetiva e que, tão logo tomou conhecimento a respeito das irregularidades ocorridas no instituto, adotou todas as providências e medidas corretivas cabíveis, tanto quanto ao afastamento dos funcionários responsáveis pela prática das fraudes, como também buscando o ressarcimento dos recursos utilizados indevidamente, mediante o ajuizamento das ações judiciais antes referidas.

186. Avançando, passa a peça de defesa a invocar a aplicação dos preceitos previstos na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) ao caso concreto (peça 36, p. 28 a 39).

187. Nessa seara, alega que o gestor só pode ser punido em caso de dolo ou erro grosseiro, o que não ocorreu, pois, além de não ter concorrido para a prática de nenhum ato ilícito, atuou integralmente em conformidade a suas atribuições institucionais e com o nível de responsabilidade exigido pelo cargo ocupado, restando configurada, portanto, a boa-fé objetiva.

188. Argumenta que as decisões adotadas foram informadas, refletidas e desinteressadas, enquadrando-se na Business Judgment Rule (Regra da Decisão de Negócios), que protege o administrador que atua diligentemente a partir das informações disponíveis no momento da decisão.

189. Em outro contexto, assevera que a única conduta objetiva atribuída ao gestor teria sido a assinatura de algumas ordens de pagamento e que as imputações contra ele dirigidas não passariam de ilações constantes do relatório de fiscalização que presumem o conhecimento do responsável a respeito das supostas irregularidades.

190. Nessas condições, apregoa que as imputações arguidas desconsideram a necessidade do estabelecimento de nexo de causalidade, ou de dolo e culpa grave, como elementos essenciais para fins de imputação da responsabilidade subjetiva em sede de processo de tomada de contas especial.

191. Ou seja, em seu entendimento, não há, no caso concreto, dolo em sua conduta, na medida em que não verificada a vontade livre e consciente de alcançar resultado ilícito.

192. Sem prejuízo, reputa que o dolo deve ser comprovado, e não presumido.

193. Seguindo nessa mesma linha de raciocínio, considera não configurada a culpa, na medida em que não teria agido com negligência, imprudência ou imperícia no desempenho das suas atividades.

194. Como elemento adicional de sua conduta diligente, a peça de defesa passa a listar medidas implementadas pelo gestor que, na linha do que se alega, teriam contribuído para a melhoria da governança na gestão administrativa do sistema indústria no Distrito Federal (peça 36, p. 40 a 43).

195. Dentre tais medidas, elencam-se: (i) elaboração do Código de Ética do Sistema Fibra; (ii) designação dos membros do Comitê de Ética; (iii) criação da Ouvidoria; (iv) criação da Controladoria; (v) revisão dos normativos internos; (vi) criação do Comitê de Integridade; (vii) reestruturação organizacional das entidades; e (viii) criação do Serviço de Atendimento ao Cidadão (SAC).

196. Informa que tais providências, adotadas por iniciativa do responsável, intensificaram os mecanismos internos e externos de controle das entidades integrantes do Sistema Fibra, visando à regular administração e aplicação dos recursos a partir de uma gestão proba e transparente, o que demonstra sua preocupação efetiva com os processos de melhoria de gestão e evidencia a boa-fé objetiva no caso concreto.

197. Em complemento, salienta terem sido revogados os atos normativos que previram a criação do cargo de Diretor de Serviços Integrados, bem como que nomearam o Sr. Albano Esteves de Abreu para exercer a referida função e que, tão logo teve ciência dos esquemas fraudulentos viabilizados, adequou os valores dos contratos em execução, de modo que, desde 2018, o valor do contrato tratado nestes autos foi reduzido para cerca de R$ 20.000,00 (vinte mil reais).

198. Em conclusão, requer a peça de defesa (peça 36, p. 43 e 44):

a) Preliminarmente, reconhecer a prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento.

b) Quanto ao mérito, acolher integralmente a defesa ora apresentada, com a exclusão do PETICIONÁRIO do rol de responsáveis apresentado e, consequentemente, eximi-lo do dever de ressarcimento (configurada a boa-fé objetiva), bem como da aplicação de quaisquer sanções administrativas (comprovada a ausência de má-fé, dolo

ou erro grosseiro).

XII. Síntese das alegações de defesa do IEL/DF (pessoa jurídica contratada)

199. Por sua vez, o IEL/DF, em suas alegações de defesa, argui, em preliminar, a ausência de competência do TCU para fiscalizar a aplicação de recursos próprios de pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos que não integra a Administração Pública (peça 59, p. 5 a 7).

200. Nos termos da peça de defesa, não há qualquer vinculação dos recursos geridos pelo instituto a contribuições parafiscais compulsórias ou a recursos oriundos do Tesouro Nacional que pudesse justificar a intervenção do TCU no caso concreto.

201. Segundo alegado, os contratos em questão foram celebrados entre duas entidades privadas (Senai/DF e IEL/DF) e pagos com recursos próprios do Senai/DF, sem vinculação ao Tesouro Nacional, de forma que a fiscalização por parte da Corte de Contas configuraria uma extrapolação de sua competência.

202. Adicionalmente, cita deliberação deste próprio Tribunal onde se exigiu a demonstração inequívoca da origem pública ou parafiscal dos recursos a fim de justificar a fiscalização sobre o 'Sistema S'.

203. No caso concreto, reputa não haver, nos autos, evidências de que os pagamentos impugnados tivessem origem em contribuições compulsórias, tratando-se, portanto, de recursos de natureza eminentemente privada, não sujeitos ao controle do TCU.

204. Conclui, portanto, que a imputação de responsabilidade ao IEL/DF carece de fundamento jurídico-constitucional, por ausência de competência do TCU para fiscalizar a aplicação de recursos de natureza privada.

205. Ainda em sede de preliminar, suscita a pessoa jurídica a ocorrência de prescrição (peça 59, p. 7 a 14).

206. Argumenta, no caso, que os fatos versados nos autos ocorreram entre 2015 e 2016, enquanto a citação do IEL/DF somente foi efetivada em novembro de 2025, transcorrendo um lapso temporal superior a oito anos, de modo a exceder o prazo quinquenal estabelecido na Resolução TCU 344/2022.

207. Ademais, contesta a tese de que a tramitação do processo de denúncia originário teria interrompido a prescrição para o IEL/DF. Sustenta, nesse ponto específico, que, como a entidade não figurou como responsável naqueles autos, os efeitos de qualquer interrupção não podem alcançar terceiros que não integravam a relação processual, sob pena de violação ao devido processo legal.

208. Reforça esse aspecto invocando a aplicação do princípio da unicidade da interrupção prescricional, previsto no art. 202, caput, do Código Civil, ao caso concreto, citando decisões recentes do STF que impedem que o prazo seja reiniciado indefinidamente por atos genéricos.

209. Em outras palavras, segundo a peça defensiva, a admissão de múltiplas interrupções equivaleria a chancelar uma imprescritibilidade velada, o que contraria a segurança jurídica necessária nas relações com o controle externo.

210. Ato contínuo, sustenta a defesa que o longo tempo decorrido entre a ocorrência dos fatos e a apuração (dez anos) torna as contas iliquidáveis, pois dificulta a reunião de documentos físicos e o acesso a testemunhas da época (peça 59, p. 14 e 15).

211. Nesse ponto, deduz a peça de defesa que o cenário de demora excessiva na instauração do processo para apurar as supostas irregularidades originadas no contrato firmado com o Senai/DF inviabiliza a defesa do instituto, razão pela qual, caso não sejam acatados os demais argumentos de defesa, pugna que as contas sejam julgadas iliquidáveis, justificando o trancamento do processo.

212. Outro aspecto suscitado na defesa em exame abarca a impossibilidade jurídica da pretensão de ressarcimento buscada na presente tomada de contas especial por confusão patrimonial, visto que o Senai/DF é um dos fundadores e mantenedores do IEL/DF (peça 59, p. 15 e 16).

213. Segundo a defesa, a eventual condenação do IEL/DF a ressarcir o Senai/DF criaria uma situação absurda de 'penalização circular', onde o segundo forneceria recursos ao primeiro para que este os restituísse ao próprio mantenedor.

214. Argumenta que tal condenação: (i) implica dupla penalização do mesmo patrimônio; (ii) viola o princípio do non bis in idem; (iii) resulta em situação absurda do ponto de vista lógico-jurídico (penalização circular); e (iv) contraria a finalidade institucional da responsabilização por dano ao erário, que é a recomposição patrimonial, não a penalização circular.

215. Na sequência, pretende a defesa assentar a ausência de pressupostos para a responsabilização do instituto (peça 59, p. 16 a 20).

216. Dessa forma, sustenta, inicialmente, a inexistência de conduta antijurídica, afirmando que o IEL/DF atuou meramente como contratado de boa-fé, executando serviços de natureza intelectual e técnica e

que a aceitação tácita ou expressa dos serviços prestados, com os correspondentes pagamentos realizados ao longo de toda a vigência contratual, evidencia o cumprimento das obrigações contratuais.

217. Passando a tratar das provas carreadas aos autos, reputa que a instrução técnica que fundamentou a citação do IEL/DF opera indevida inversão do ônus da prova, partindo da premissa de que houve inexecução contratual e exigindo do contratado a demonstração negativa de que não prestou os serviços.

218. Afirma que essa sistemática vulnera o princípio constitucional da presunção de inocência, aplicável também aos processos de natureza administrativa sancionatória, pois competiria à acusação demonstrar, de forma cabal e inequívoca, a ocorrência da irregularidade imputada, não sendo lícito presumir a inexecução contratual e transferir ao responsável o ônus de comprovar o contrário.

219. Nesse diapasão, considera não haver, no caso concreto, elementos que demonstrem a efetiva inexecução dos serviços, tendo em conta que a alegação genérica de 'ausência de comprovação de execução' não se confunde com a demonstração positiva de que os serviços não foram prestados.

220. Em outras palavras, nos termos da peça de defesa, a 'ausência de documentação nos autos não equivale a ausência de execução contratual'.

221. Além disso, defende inexistir nexo de causalidade entre qualquer conduta do IEL/DF e eventual prejuízo ao erário, pois o instituto não teria participado da elaboração do termo de referência contratual ou da definição dos critérios de fiscalização, que eram de responsabilidade unilateral do Senai/DF.

222. Ou seja, segundo consta na peça de defesa, eventuais vícios identificados nesses procedimentos seriam de exclusiva responsabilidade do contratante, não podendo ser transferidos ao contratado que, de boa-fé, executou as obrigações que lhe foram impostas.

223. Em complemento, aduz que, sem a demonstração de dolo ou culpa específica dos gestores do instituto, a responsabilização administrativa se tornaria inviável.

224. Em seguida, a defesa reafirma ter o instituto prestado efetivamente os serviços contratados (peça 59, p. 20).

225. Esclarece que os serviços de gestão documental contratados pelo Senai/DF tinham por objeto a organização, classificação, arquivamento, conservação e disponibilização de documentos da entidade, compreendendo atividades de natureza intelectual e técnica, executadas ao longo do tempo, de forma contínua e sistemática.

226. De acordo com o alegado, tratavam-se de serviços que, por sua própria natureza, não resultavam, necessariamente, em produtos físicos facilmente mensuráveis ou em entregas tangíveis concentradas no tempo, mas cujos resultados se materializavam na maior eficiência do sistema de arquivamento, na facilidade de localização de documentos, na redução de perdas e extravios, em conformidade com normas técnicas de arquivologia.

227. Avançando, a defesa critica a metodologia de quantificação do débito por ter imputado o valor integral do contrato como dano, sem considerar as parcelas eventualmente executadas, os benefícios auferidos pelo Senai/DF e a ausência de enriquecimento ilícito (peça 59, p. 20 e 21).

228. No ponto, aduz que essa abordagem se mostra flagrantemente inadequada, por não considerar que, ainda que se admitisse alguma insuficiência na documentação comprobatória, isso não significaria que absolutamente serviço algum fora prestado.

229. Prossegue a peça de defesa buscando demonstrar que a celebração e a execução contratual foram pautadas no princípio da confiança legítima, que protege aquele que atua de boa-fé em relação a atos praticados pela Administração.

230. Assevera que, ainda que se identificassem vícios no procedimento de contratação realizado pelo Senai/DF, tais vícios não poderiam ser opostos ao contratado de boa-fé, que executou regularmente as obrigações que lhe foram impostas.

231. Nessa linha, aduz que a eventual responsabilização do contratado por vícios em sua contratação depende da comprovação de má-fé ou participação em atos irregulares praticados pela Administração Pública, o que não se verifica no caso concreto.

232. Por fim, o documento reforça a missão institucional do IEL/DF de apoio ao desenvolvimento industrial, destacando que a celebração de contratos entre as entidades que compõem o sistema indústria é prática regular e legítima (peça 59, p. 22).

233. Tais ajustes, segundo afirmado, visam à otimização de recursos e compartilhamento de expertise, observando princípios de direito privado e não o regime estrito de licitações públicas e, conforme apregoado, inserem-se em contexto de normalidade institucional.

234. Em conclusão, requer a defesa em exame (peça 59, p. 23 e 24):

a) Seja reconhecida a incompetência do Tribunal de Contas da União para fiscalizar recursos próprios de entidades privadas, determinando-se o arquivamento do processo em relação ao IEL/DF;
b) Seja reconhecida a prescrição da pretensão ressarcitória, nos termos do Tema 899 do Supremo Tribunal Federal (RE 636.886) e do artigo 2º da Resolução TCU nº 344/2022 e ainda em razão da atual jurisprudência do STF, ou, subsidiariamente, seja reconhecida a confusão patrimonial existente entre o IEL/DF e o Senai/DF, com a consequente impossibilidade jurídica do pedido;
c) Subsidiariamente, seja reconhecida a ausência dos pressupostos necessários à responsabilização do IEL/DF, em especial a inexistência de conduta antijurídica, de nexo de causalidade e de culpabilidade, determinando-se a exclusão do IEL/DF do polo passivo da presente Tomada de Contas Especial;
d) Seja reconhecida a prestação dos serviços contratados, julgando-se improcedente a imputação de débito ao IEL/DF;
e) seja reconhecida a boa-fé objetiva e a ausência de dolo ou culpa por parte do IEL/DF, aplicando-se o artigo 16, inciso II, da Lei 8.443/1992, com o julgamento pela regularidade com ressalva, sem imputação de débito;
f) Em qualquer hipótese, seja assegurado ao IEL/DF o direito à ampla produção probatória, incluindo a juntada de documentos complementares, com prazo adicional de 30 (trinta) dias para apresentação;
g) Ao final, sejam julgadas totalmente improcedentes as imputações constantes da citação, determinando-se o arquivamento do processo em relação ao IEL/DF. (destaques no original)

Análise das alegações de defesa: preliminares

XIII. Competência

235. Conforme apontado, suscita o IEL/DF a incompetência desta Corte de Contas para levar a termo a apuração de que cuidam os autos.

236. Segundo alegado pelo instituto, o contrato objeto desta tomada de contas especial foi celebrado entre duas entidades privadas (Senai/DF e IEL/DF) e financiado exclusivamente por recursos privados do Senai/DF, sem qualquer vinculação a receitas oriundas de contribuições compulsórias ou de transferências do Tesouro Nacional, de modo que a atuação do TCU no caso concreto exorbita os limites da competência constitucionalmente estabelecida (art. 70, parágrafo único, c/c art. 71, inc. II, da Constituição Federal/1988).

237. Adicionalmente, argumenta, com amparo em precedente desta Corte de Contas (Acórdão 2.620/2022 – Plenário, Rel. Min. Sub. Marcos Bemquerer Costa), não haver, nos autos, demonstração de que os recursos utilizados para o pagamento do contrato firmado com o IEL/DF tivessem origem em contribuições compulsórias, o que também afastaria a competência deste Tribunal.

238. Tais alegações, contudo, não merecem prosperar, ante os fundamentos adiante aduzidos.

239. De início, assenta-se que a submissão do Senai e dos demais serviços sociais autônomos, mantidos por contribuições parafiscais de interesse das categorias profissionais ou econômicas, de que tratam os arts. 149 e 240 da CF/1988, à jurisdição do TCU, decorre de expressa disposição legal, prevista em sua lei orgânica (Lei 8.443/1992):

Art. 5° A jurisdição do Tribunal abrange:
[...]
V - os responsáveis por entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado que recebam contribuições parafiscais e prestem serviço de interesse público ou social;

240. No caso, a sujeição dos serviços sociais autônomos ao controle externo exercido pelo Tribunal de Contas da União se justifica em razão da natureza pública dos recursos que administram, advindos de contribuições parafiscais, de natureza tributária, destinados à persecução de fins de interesse público.

241. Tal entendimento, de longa data, é pacífico na jurisprudência desta Corte de Contas, conforme se observa no precedente a seguir:

As entidades integrantes do Sistema 'S' encontram-se abrangidas pela jurisdição própria e privativa do Tribunal de Contas da União, porquanto custeadas com recursos financeiros oriundos de contribuições parafiscais, de natureza compulsória. (Acórdão 3.044/2009 – Plenário, Rel. Min. Sub. Augusto Sherman Cavalcanti)

242. Na mesma direção, entre outras decisões, citam-se os Acórdãos 1.507/2020, 2.079/2015 e 1.461/2006 (de relatoria do Min. Sub. Marcos Bemquerer Costa) e 1.770/2013 (Rel. Min. Benjamin Zymler), todos do Plenário.

243. Inclusive, dessa linha não destoa a jurisprudência do STF:

Agravo regimental em mandado de segurança. Tribunal de Contas da União. Controle finalístico das entidades do Sistema S. Tomada de contas especial. Observância ao postulado do contraditório. Alcance de norma constitucional (art. 8º, I, da CF/88). Pretensão de interpretação genérica. Inadequação da via eleita.

Contribuições sindicais. Natureza pública. Agravo regimental do qual se conhece e ao qual se nega provimento.
[...]
4. As contribuições sindicais compulsórias possuem natureza tributária, constituindo receita pública, estando os responsáveis sujeitos à competência fiscalizatória do Tribunal de Contas da União. Precedentes. [...] (MS 34.296-AgR, Segunda Turma, Rel. Min. Dias Toffoli) (destaques no original)

244. No mesmo sentido, entre outras decisões proferidas pela Suprema Corte, cabe mencionar o MS 28.465 (Primeira Turma, Rel. Min. Marco Aurélio).

245. Por sua vez, de acordo com os arts. 6° a 9° de sua lei orgânica, a atividade judicante do TCU é materializada por intermédio dos instrumentos de prestação e tomada de contas [inclusive a tomada de contas especial], aos quais se encontram sujeitos todos aqueles indicados nos incs. I a VI do art. 5° do aludido diploma legal, conforme disposto no caput do art. 6° retromencionado.

246. Portanto, é seguro afirmar que os administradores dos entes paraestatais, assim consideradas as entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado que recebem contribuições parafiscais destinadas ao seu custeio e prestam serviço de interesse público ou social [como é o caso do Senai], se encontram submetidos a julgamento de contas perante o TCU.

247. Da mesma forma, em vista do disposto na parte final do art. 71, inc. II, da CF/1988, e do art. 1°, inc. I, da Lei 8.443/1992, compete ao TCU julgar as contas daqueles que derem causa a prejuízo a tais entidades, o que independe da natureza jurídica do causador do dano [se pessoa física ou jurídica, pública ou privada].

248. Nessa seara, de acordo com entendimento assente nesta Corte de Contas, firmado em sede de incidente de uniformização de jurisprudência (Acórdão 321/2019 – Plenário, Rel. Min. Ana Arraes) e recentemente convertido no enunciado de súmula 292:

Compete ao Tribunal de Contas da União julgar as contas de pessoas físicas ou jurídicas de direito privado que causem dano ao Erário, independentemente da coparticipação de servidor, empregado ou agente público, desde que as ações do particular contrárias ao interesse público derivem de ato, contrato administrativo ou instrumento congênere sujeito ao controle externo.

249. Segundo deliberado, o particular que atua sob o regime de direito privado se submete à jurisdição do Tribunal sempre que causar dano ao erário na execução de ações derivadas de ato, contrato administrativo ou instrumento congênere sujeito ao controle externo, situação que se verifica no caso concreto ante a natureza contratual do instrumento firmado entre o Senai/DF e o IEL/DF.

250. Outrossim, nos termos do art. 16, § 2°, alínea 'b', da Lei 8.443/1992, compete ao Tribunal julgar as contas do terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado, do que também decorre a possibilidade de responsabilização do IEL/DF no caso vertente.

251. De outra parte, verifica-se que o precedente invocado pela parte (Acórdão 2.620/2022 – Plenário, Rel. Min. Sub. Marcos Bemquerer Costa), não é aplicável ao caso concreto.

252. A uma, pois, nessa assentada, os pagamentos impugnados foram custeados por recursos próprios de federação das indústrias estadual, proveniente do repasse de receitas obrigatórias dos departamentos regionais do Sesi e do Senai, do que não se cogita no caso concreto.

253. Com efeito, o caso versado nos autos diz respeito à aplicação direta de recursos do Senai/DF por meio de contrato de prestação de serviço firmado com o IEL/DF, cujo pagamento não decorre de repasses obrigatórios do primeiro em favor do segundo, mas da própria execução do instrumento contratual.

254. A duas, porque, conforme o entendimento manifestado no precedente, constituiria ônus da parte identificar a fonte de custeio das despesas a fim de afastar a incidência do controle externo.

255. Nessa linha, nos termos do voto condutor da referida deliberação:

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. (destaques acrescidos)

256. Isto posto, não prosperam os argumentos apresentados pela parte, sendo assente a sujeição

dos serviços sociais autônomos à jurisdição do TCU e a submissão de seus administradores, assim como daqueles que vierem a lhe causar dano [o que abrange pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas], a julgamento de contas perante o Tribunal.

XIV. Prescrição

257. Segundo alegado pelas partes, as pretensões de ressarcimento e punitiva que se buscam viabilizar nesta tomada de contas especial estariam prescritas, pois:

a) a prescrição é matéria de natureza subjetiva, cuja aferição, portanto, deve ser feita de maneira individualizada para cada um dos agentes a quem se imputa responsabilidade, de forma que não se aplicariam, às partes, eventuais marcos interruptivos caracterizados no processo de denúncia; e

b) aplica-se ao processo de controle externo o princípio da unicidade da interrupção do prazo prescricional (art. 202, caput, do Código Civil), de modo que a incidência de múltiplas causas de interrupção, ainda que se coadune com a literalidade do disposto no art. 5º, § 1º, da Resolução TCU 344/2022, vai de encontro ao princípio da razoabilidade e contra o entendimento exarado pelo STF, que rechaça, em absoluto, a possibilidade de incidência de múltiplos marcos interruptivos em um único processo.

258. Com efeito, desde logo, não se furta a reconhecer que o atual entendimento predominante no âmbito do STF vai na linha do que defendem as partes, conforme expressamente apontado nos parag. 49 a 55 desta instrução.

259. Entretanto, em ambos os casos, este Tribunal vem, até o momento, mantendo a coerência de sua jurisprudência, em conformidade com o que estabelece a Resolução TCU 344/2022.

260. Nesse diapasão, no que pertine à natureza do ato de apuração dos fatos como causa de interrupção do prazo prescricional, desde a normatização da matéria por parte desta Corte de Contas colacionam-se decisões que lhe atribuem natureza objetiva.

261. É o caso, por exemplo, do Acórdão 2.643/2022 – Plenário (Rel. Min. Sub. Augusto Sherman Cavalcanti), de cujo sumário se extrai:

O art. 5º da Resolução alude à possibilidade de interrupção por qualquer ato inequívoco de apuração dos fatos (inciso II), de sorte que incidem sucessivas interrupções desse prazo quando se verificam esses atos inequívocos de apuração (vide o § 1º). Esses eventos correspondem a causas objetivas de interrupção que atingem a todos os possíveis responsáveis indistintamente, pois de natureza geral, de sorte a possibilitar a identificação dos responsáveis.

262. Na mesma linha, entre outros, os Acórdãos 883/2025 (Rel. Min. Benjamin Zymler), 601/2025 (Rel. Min. Antônio Anastasia), 2.436/2024 (Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues), 2.112/2024 (Rel. Min. Benjamin Zymler), e 463/2024 (Rel. Min. Jhonatan de Jesus), todos do Plenário.

263. Em síntese, esses arestos enunciam o entendimento de que o ato inequívoco de apuração do fato interrompe a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU, mesmo nos casos em que ainda não exista a identificação de todos os responsáveis pela irregularidade objeto da investigação, pois o art. 2º, inc. II, da Lei 9.873/1999, estabelece que a interrupção ocorre com a apuração do fato, não fazendo menção explícita à apuração da autoria.

264. Ainda que se verifique certa oscilação na jurisprudência desta Corte de Contas, os precedentes que atribuem ao ato de apuração natureza subjetiva não representam o posicionamento majoritário vigente no TCU.

265. Inclusive, em recente deliberação, reafirmou o Tribunal a natureza objetiva do ato de apuração do fato, do que independe a identificação ou a notificação prévia do responsável para que se aperfeiçoe a interrupção do prazo prescricional.

266. Nesse sentido, nos termos do voto condutor da deliberação:

Acolho a tese da Subunidade e do MPTCU quanto à inocorrência da prescrição pois, embora o tema comporte debates sobre as teorias subjetiva e objetiva, a jurisprudência predominante neste Tribunal, alinhada à Resolução-TCU 344/2022, estabelece que o ato inequívoco de apuração do fato interrompe a prescrição, independentemente da identificação ou notificação prévia do responsável naquele momento específico (causa objetiva). (Acórdão 532/2026 – 1ª Câmara, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues)

267. A seu turno, em relação à outra questão controversa suscitada pelas partes, é uníssono o entendimento desta Corte de Contas a respeito da inaplicabilidade da tese da unicidade das causas interruptivas da prescrição (art. 202, caput, do Código Civil) ao processo de controle externo.

268. Efetivamente, segundo jurisprudência consolidada do Tribunal:

A Lei 9.873/1999, ao dispor que qualquer ato inequívoco de apuração do fato (art. 2º, inciso II) tem o condão de interromper o curso do prazo prescricional, ampara, por analogia, a incidência de múltiplas causas interruptivas

previstas no art. 5º, § 1º, da Resolução-TCU 344/2022. (Acórdão 12.018/2023 – 1ª Câmara, Rel. Min. Jorge Oliveira)

269. Na mesma direção, entre outras decisões, citam-se os Acórdãos 601/2025 (Rel. Min. Antônio Anastasia), 1.364/2024 (Rel. Min. Jorge Oliveira) e 56/2024 (Rel. Min. Benjamin Zymler), todos do Plenário.

270. Nesse ponto, assenta-se que a não-repetibilidade de causas interruptivas do prazo prescricional não se encontra prevista na Lei 9.873/1999, tampouco é uma decorrência necessária do sistema.

271. Com efeito, em sua literalidade, a citada lei não estatui que a interrupção será causada 'pelo primeiro ato de apuração dos fatos', ou por 'algum ato de apuração dos fatos', ou 'uma única vez' (tal qual estabelece o Código Civil), e sim 'por qualquer ato de apuração dos fatos', privilegiando, com a sistemática de múltiplas interrupções, a tutela da coletividade atingida pela ação infracional, notadamente nos casos em que tal ação tenha resultado em danos ao patrimônio público.

272. De fato, considera-se que a linha interpretativa que melhor atenda ao espírito da lei seja a de que a prescrição possa se interromper mais de uma vez por causa que, por sua natureza, seja repetível no curso do processo, o que veio consagrado no art. 5°, § 1°, do ato normativo editado pelo TCU.

273. Ou seja, há causas que, por sua natureza, são irrepetíveis no contexto de uma normalidade processual, como a prolação da decisão condenatória ou mesmo a citação do responsável. Salvo por força de eventual nulidade (que já revela um desenvolvimento atípico e indesejado do processo), espera-se que haja uma única interrupção da prescrição por tais causas. Entretanto, o mesmo não ocorre com os atos apuratórios, cujos desdobramentos se estendem ao longo do processo, até por força dos procedimentos inerentes ao contraditório e à ampla defesa.

274. Em suma, o dispositivo em exame reflete o entendimento de que: (i) as causas de interrupção da prescrição são repetíveis ou irrepetíveis por sua própria natureza; e (ii) não há impedimento, na Lei 9.873/1999, para que as causas que, por sua natureza, possam ocorrer mais de uma vez no curso do processo, provoquem nova interrupção do prazo prescricional.

275. Reafirma-se, no caso, não se desconhecer que o STF, em especial em decisões proferidas por sua Segunda Turma a partir do julgamento do MS 38.627 AgR, passou a sujeitar o processo de controle externo ao princípio da unicidade da interrupção prescricional, a teor do disposto no art. 202, caput, do Código Civil.

276. Efetivamente, nos termos da ementa da referida deliberação, adiante reproduzida em parte:

[...]

3. 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 nº 9.873/1999, seria o mesmo que, na prática, chancelar a tese da imprescritibilidade das apurações levadas a efeito pelo TCU, o que não encontra ressonância no ordenamento jurídico brasileiro. 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). (MS 38.627 AgR. Segunda Turma, Rel. Min. André Mendonça, Red. Min. Gilmar Mendes. DJe de 28/4/2023)

277. Referida orientação, consoante apontado, é firme na Segunda Turma do STF, na linha dos recentes precedentes adiante elencados, todos proferidos por esse colegiado: MS 38.561 AgR (Rel. Min. Nunes Marques, DJe de 3/2/2026), MS 38.124 AgR-AgR-AgR (Rel. Min. Edson Fachin, Red. Min. Gilmar Mendes, DJe de 12/2/2026), MS 38.122 AgR-AgR (Rel. Min. Edson Fachin, Red. Min. Gilmar Mendes, DJe de 4/2/2026), MS 40.338 AgR (Rel. Min. Nunes Marques, DJe de 13/2/2026), MS 40.604 MC-Ref (Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 9/1/2026), MS 39.529 AgR-segundo (Rel. Min. Edson Fachin, Red. Min. Gilmar Mendes, DJe de 12/2/2026) e MS 38.846 AgR-AgR (Rel. Min. Edson Fachin, Red. Min. Gilmar Mendes, DJe de 26/1/2026).

278. Todavia, no âmbito da Primeira Turma, identifica-se situação substancialmente distinta.

279. No ponto, ainda que o colegiado tenha deliberado pela aplicação do princípio da unicidade da interrupção prescricional por ocasião do julgamento do MS 39.894 AgR (Rel. Min. Flávio Dino, DJe de 30/5/2025), verifica-se, em outros três precedentes mais recentes, ter sido admitida pelo Supremo a possibilidade de mais de uma interrupção do prazo prescricional.

280. É o caso dos MS 40.161 AgR (Rel. Min. Carmen Lúcia, DJe de 2/10/2025), MS 40.186 AgR (Rel. Min. Carmen Lúcia, DJe de 2/10/2025) e do MS 40.034 AgR (Rel. Min. Carmen Lúcia, DJe de 2/10/2025).

281. Inclusive, a própria Segunda Turma, em recente julgado, afastou expressamente a aplicação da tese da unicidade das causas interruptivas da prescrição, reafirmando a incidência integral da disciplina

prevista na Lei 9.873/1999 ao processo de controle externo.

282. Nesse sentido, conforme a ementa da deliberação:

[...]

6. A Lei nº 9.873, de 1999, rege integralmente a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória no âmbito do TCU, inclusive na fase de constituição do título executivo.

7. O disposto no art. 2º da Lei nº 9.873, de 1999, admite múltiplas causas interruptivas da prescrição, afastando a aplicação da regra geral do art. 202 do Código Civil, no qual se prevê unicidade da interrupção.

8. A jurisprudência do STF reconhece como válidas causas interruptivas fundadas em atos inequívocos de apuração do fato, ainda que praticados antes da instauração formal do processo no TCU e mesmo sem ciência prévia do investigado.

9. Não se configurou a prescrição, pois os atos de apuração praticados, incluindo relatórios e determinações para instauração de tomada de contas, interromperam o curso do prazo prescricional. (MS 40.420 AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, Red. Min. André Mendonça, DJe de 10/12/2025)

283. Portanto, como visto, a interrupção do prazo prescricional nas apurações levadas a termo pelo TCU segue sendo matéria controversa, não sendo possível afirmar que o entendimento a respeito da aplicação do princípio da unicidade da interrupção prescricional ao processo de controle externo seja uma posição consolidada do Supremo, haja vista a existência de deliberações conflitantes em ambas as Turmas.

284. Nesse diapasão, pertinentes as considerações aduzidas no voto condutor do Acórdão 601/2025 – Plenário (Rel. Min. Antônio Anastasia), a seguir reproduzidas:

Importante ressaltar que, na mesma linha do que defendi quando da aprovação da [sic] 344/2022, penso que este Tribunal deve seguir a jurisprudência do STF. Para tanto, porém, é preciso identificar o entendimento pacífico daquela Corte, o que não me parece ainda ter ocorrido sobre esse assunto.

Contudo, a internalização no TCU dos entendimentos que o STF vier a fixar não deve se dar por meio de decisões isoladas, pois me parece importante que esta Corte mantenha a coerência de sua jurisprudência, o que, a meu ver, somente será alcançada neste assunto se as mudanças de entendimento forem introduzidas por meio de alterações formais da Resolução 344/2022.

285. Em outras palavras, ainda que não se discorde do entendimento do STF segundo o qual a possibilidade de múltiplas e sucessivas interrupções do prazo prescricional potencializa o retorno, por via oblíqua, da imprescritibilidade das apurações levadas a efeito pelo TCU, até que sobrevenha alteração na Resolução 344/2022 modificando a sistemática disciplinada em seu art. 5°, § 1°, ou até que o dispositivo seja invalidado por meio de ação de controle de constitucionalidade, cabe ao Tribunal delimitar a sua aplicação em cada caso concreto.

286. Dessa feita, pugna-se pela aplicação do disposto no art. 5°, § 1°, da Resolução TCU 344/2022, ao caso em epígrafe, dispositivo que tem por fundamento o disposto no art. 2°, inc. II, da Lei 9.873/1999, e que legitima a possibilidade de se admitir múltiplas interrupções do prazo prescricional no processo de controle externo.

287. Isto posto, reitera-se os termos da análise constante da subseção VI desta instrução, onde, adotado o entendimento predominante atualmente seguido por esta Corte de Contas, que atribui, ao ato de apuração, natureza objetiva, sem prejuízo de admitir a possibilidade de múltiplas interrupções do prazo prescricional, restou demonstrado não ter ocorrido a prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento do TCU em relação aos fatos apurados nos autos.

XV. Prejuízo ao exercício do contraditório e da ampla defesa

288. De acordo com o alegado pelas partes, o longo tempo decorrido entre a ocorrência dos fatos e a apuração, aliado ao contexto fraudulento descoberto no âmbito do Sistema Fibra, inviabiliza a reunião de elementos considerados necessários para o esclarecimento das circunstâncias pertinentes ao caso, comprometendo o exercício do direito de defesa.

289. Efetivamente, é cediço que o longo transcurso de tempo entre a ocorrência dos fatos e a citação pode vir a comprometer e até mesmo, em alguns casos, inviabilizar o exercício do contraditório e da ampla defesa.

290. Nesse sentido, pode-se citar, entre outros, os Acórdãos 2.511/2015 (Rel. Min. Sub. Augusto Sherman Cavalcanti), 1.930/2015 (Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues), 1.995/2013 (Rel. Min. José Múcio Monteiro), 2.755/2010 (Rel. Min. José Múcio Monteiro) e 2.837/2009 (Rel. Min. Sub. André Luís de Carvalho), todos do Plenário.

291. Inclusive, em precedentes mais recentes, esta Corte de Contas tem expressado o entendimento no sentido de que ainda que não reconhecida a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória

do TCU, acarreta prejuízo ao pleno exercício do direito de defesa o transcurso de tempo superior a dez anos entre a citação e a ocorrência da irregularidade, sem que os responsáveis tenham dado causa à demora.

292. Nessa linha, entre outros, foram os Acórdãos 294/2024 (Rel. Min. Vital do Rêgo), 2.493/2023 (Rel. Min. Jhonatan de Jesus) e 2.739/2023 (Rel. Min. Jhonatan de Jesus), todos do Plenário.

293. Segundo esses julgados, a delonga excessiva para que se opere o chamamento processual degrada o exercício à ampla defesa, sobretudo quando se exige a apresentação de documentos e informações antigos, comprometendo o equilíbrio que deve reger a relação entre o jurisdicionado e esta Corte de Contas.

294. Não é esse, contudo, o caso dos autos.

295. A uma, porque, nos termos da análise pretérita, verificou-se não ter decorrido prazo superior a dez anos entre a data de ocorrência do dano e a citação dos responsáveis, intervalo a partir do qual se presume o prejuízo ao exercício do contraditório e da ampla defesa, a teor do disposto no art. 6°, inc. II, da IN-TCU 98/2024 (vide parag. 127 a 130).

296. Outrossim, ainda que fosse esse o caso, a jurisprudência deste Tribunal sinaliza que a correta exegese do art. 6°, inc. II, da IN-TCU 98/2024 [assim como dos mesmos dispositivos previstos nas revogadas IN-TCU 71/2012 e IN-TCU 56/2007], conduz ao entendimento de que o disposto no ato normativo não tem aplicação automática em face do simples transcurso do prazo de dez anos entre a ocorrência do dano e a citação, devendo ser verificado, no caso concreto, se houve efetivo prejuízo à racionalidade administrativa, à economia processual, à ampla defesa ou ao contraditório.

297. Nesse sentido, aliás:

O elevado lapso temporal entre a ocorrência do dano e a instauração da tomada de contas especial gera presunção relativa de prejuízo à defesa dos responsáveis, sendo que a demonstração de inviabilidade de exercício do contraditório e da ampla defesa deve ser por eles procedida, com a indicação objetiva do obstáculo ou da dificuldade concreta verificada. (Acórdão 11.820/2016 – 2ª Câmara, Rel. Min. Sub. Marcos Bemquerer Costa)

298. Na mesma direção, entre outros, os Acórdãos 1.194/2024 (Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues), 550/2020 (Rel. Min. Vital do Rêgo), 2.850/2016 (Rel. Min. Vital do Rêgo), 1.258/2019 (Rel. Min. Bruno Dantas), 854/2016 (Rel. Min. Benjamin Zymler), 2.223/2014 (Rel. Min. José Múcio Monteiro) e 67/2014 (Rel. Min. Ana Arraes), todos do Plenário.

299. A duas, pois, os mesmos documentos que ora se exigem, isto é, documentos que comprovem a execução dos serviços contratados, já haviam sido solicitados por ocasião da fiscalização efetivada no processo de denúncia, realizada entre maio e junho/2022, ou seja, pouco mais de cinco anos após o encerramento do contrato (janeiro/2017).

300. Além disso, ressalta-se que, conforme apurado na fiscalização, a situação versada nos autos, onde não se dispõe de elementos mínimos que comprovem a execução física do instrumento contratual, não se trata de caso isolado, sendo a mesma ocorrência verificada em outras contratações efetivadas pelas mesmas partes [Senai/DF, Sesi/DF e IEL/DF], as quais são objeto de apuração nas demais tomadas de contas especiais instauradas a partir do Acórdão 1.830/2024 – Plenário (Rel. Min. Vital do Rêgo).

301. Ora, se tais documentos, de fato, existissem, infere-se que seria de todo o interesse da unidade jurisdicionada tê-los apresentado à equipe de fiscalização do Tribunal quando demandado.

302. Ou, mais tardiamente, seria do próprio interesse das partes tê-los apresentado em sede de alegações de defesa.

303. Por fim, esclarece-se que o alegado esquema de desvio de recursos a que alude o Sr. Jamal Jorge Bittar em sua peça de defesa não envolve, diretamente, o contrato tratado nos autos, mas outras contratações firmadas entre o Senai/DF e o IEL/DF, as quais são objeto de apuração no TC 021.909/2024-5.

304. Dessa feita, a argumentação de que se vale a parte, no sentido de que seria '... impossível saber se eventual falta de documentos nos presentes autos se deu em razão de ocultação deliberada ou pelo decurso de tempo', ou então que não haveria '... como garantir que os documentos colacionados correspondam à integralidade daqueles que foram produzidos à época', na medida em que '... o decurso de longo período e, ainda, o contexto excepcional de fraude podem ter levado à perda ou ao extravio involuntário de informações que poderiam ser consideradas relevantes', se trata de ilação que não encontra respaldo nos autos.

305. À vista dessas considerações, reputa-se não caracterizado o prejuízo ao exercício do direito de defesa das partes.

Análise das alegações de defesa: mérito

XVI. Considerações iniciais

306. Em 13/7/2015 o Senai/DF e o IEL/DF formalizaram contrato de prestação de serviços de

gestão documental, com vigência de 12 (doze) meses, cujo objeto abrangia a execução dos seguintes serviços, conforme cláusula primeira do instrumento contratual (peça 8, p. 675):

1.1 O objeto do presente Contrato é a prestação de serviços de tratamento arquivístico de documentos envolvendo classificação, higienização, diagnóstico da situação atual; elaboração e aplicação de Plano de Classificação para os documentos; organização física e intelectual dos documentos, com base no Plano de Classificação; elaboração e aplicação da Tabela de Temporalidade de Documentos; armazenamento e acondicionamento dos documentos; elaboração de Guia de Empréstimo e controle de entrada e saída de documentos; elaboração de mapa de localização física dos documentos; descarte, consulta, guarda e manutenção de documentos, conforme demandas do SENAI/DF. (destaques no original)

307. De acordo com a documentação que integra o respectivo processo administrativo (processo 3.670/2015, à peça 8, p. 663 a 733), a contratação foi formalizada a partir de demanda da diretoria regional e teve por base termo de referência acostado à peça 8, p. 667 a 671.

308. Referido documento apresenta uma estimativa financeira de até R$ 3.000.000,00 (três milhões de reais) para a execução dos serviços, sem maiores detalhamentos, valor pelo qual firmado o instrumento contratual.

309. Ressalta-se, sobre esse aspecto, que a proposta comercial apresentada pelo IEL/DF propunha, para a execução dos serviços, doze pagamentos mensais de R$ 214.000,00 (duzentos e quatorze mil reais), totalizando R$ 2.568.000,00 (dois milhões, quinhentos e sessenta e oito mil reais), portanto (peça 8, p. 679 a 681).

310. Ademais, extrai-se da proposta que os serviços propostos abrangiam, aproximadamente, 8 mil caixas de arquivos contendo documentos do Senai/DF.

311. Em junho/2016, conforme documentos acostados à peça 8, p. 682 a 689, mantiveram as partes tratativas visando à prorrogação da vigência do contrato e o acréscimo de 25% (vinte e cinco por cento) ao valor inicial do instrumento, de modo que o correspondente termo aditivo foi firmado pelo montante de R$ 1.182.000,00 (um milhão, cento e oitenta e dois mil reais), o que compreendia majoração de R$ 750.000,00 (setecentos e cinquenta mil reais), acrescido do saldo contratual de R$ 432.000,00 (quatrocentos e trinta e dois mil reais), sendo a vigência estendida até 12/1/2017 (peça 8, p. 690).

312. Conforme as condições pactuadas, os serviços acrescidos ao escopo contratual abrangiam mais 2 mil caixas de documentos.

313. No curso dos trabalhos de fiscalização autorizados no TC 023.520/2018-3, foi reportado pela equipe de fiscalização que o Sesi/DF também mantinha contrato de idêntica natureza com o IEL/DF, sendo destacada a circunstância de que o valor mensal pago pelo Senai/DF, pela gestão documental de 8 mil caixas, correspondia ao mesmo montante pago pelo Sesi/DF para a gestão de 32 mil caixas de documentos.

314. Ou seja, independentemente da quantidade de documentos geridos, apurou-se que ambos os entes paraestatais repassavam ao IEL/DF, mensalmente, o valor fixo de R$ 214.000,00 (duzentos e quatorze mil reais).

315. Dessa feita, com o intuito de aferir os serviços prestados no âmbito do contrato tratado nos autos, foi demandado ao Senai/DF, pela equipe de fiscalização, por meio do Ofício de Requisição 5-66/2022, de 2/6/2022, que apresentasse, entre outros documentos (TC 023.520/2018-3, peça 172, p. 3):

[...] Tabela de Temporalidade e Plano de Classificação elaborados no âmbito do contrato de gestão documental firmado entre Senai/DF e IEL/DF, em 13/7/2015, no valor de R$ 3.000.000,00, bem como as medições das demais atividades realizadas no período do contrato e de seus aditivos. Em relação ao citado contrato, encaminhar o contrato, os aditivos realizados, as medições referentes a esse contrato, as notas fiscais emitidas e os pagamentos realizados no âmbito desse contrato;

316. Em resposta, o Senai/DF se limitou a informar não ter localizado '... nenhum processo com as informações sobre o referido assunto' (TC 023.520/2018-3, peça 174, p. 1).

317. Adicionalmente, consta do relatório de inspeção a seguinte observação (cópia à peça 7, p. 53):

186. Assim como no caso do Sesi/DF, em visita técnica constatou-se que o serviço prestado pelo IEL/DF ao Senai/DF se resume à guarda documental. Não foi realizada qualquer atividade visando a preparação da tabela de temporalidade e plano de classificação dos documentos do Senai/DF.

318. Como visto, os documentos requisitados pela equipe no curso da fiscalização correspondem precisamente aos produtos que deveriam ter sido entregues pela contratada, de modo que a ausência de sua comprovação levou à presunção de inexecução contratual.

319. Isto posto, superadas tais considerações, consigna-se que as partes, regularmente citadas, não

trouxeram quaisquer documentos que possam comprovar os serviços supostamente prestados pelo IEL/DF ao Senai/DF.

320. Passa-se, portanto, à análise dos argumentos apresentados em sede de alegações de defesa.

XVII. Análise das alegações de defesa de Jamal Jorge Bittar (presidente do Conselho Regional do Senai/DF)

321. A argumentação apresentada na peça de defesa de Jamal Jorge Bittar, presidente do Conselho Regional do Senai/DF, pode ser sintetizada da forma como se segue (peça 36, p. 28 e 29):

(i) Havia esquema fraudulento comandado, no âmbito do IEL/DF, pelo Sr. CLÁUDIO RODRIGUES TAVARES, que ocupava, à época, o cargo de Superintendente do Instituto.

(ii) As atividades irregulares empreendidas pelo Sr. CLÁUDIO RODRIGUES TAVARES eram feitas sem o conhecimento do PETICIONÁRIO, sendo que lhe eram ocultadas informações consideradas importantes para a gestão do Sistema FIBRA, tais como contratos e autorizações de pagamento.

(iii) Considerando a ocultação deliberada de grande quantidade de informações ao PETICIONÁRIO, era impossível ao gestor ter conhecimento de todas as informações apuradas nos presentes autos.

(iv) De toda forma, tão logo tomou ciência da possibilidade de utilização indevida de recursos, o PETICIONÁRIO adotou todas as medidas corretivas que estavam ao seu alcance. Assim, além de providenciar o afastamento do Sr. CLÁUDIO RODRIGUES TAVARES e do Sr. ALBANO ESTEVES DE ABREU, buscou o ressarcimento judicial dos prejuízos ora apurados. As referidas ações estão em trâmite regular e possuem resultado favorável que aponta para o ressarcimento do IEL/DF.

(v) O PETICIONÁRIO, desde seu ingresso na direção do Sistema FIBRA, adotou uma série de medidas que visaram justamente a melhoria dos processos realizados nas entidades, incluindo a transparência, a integridade e a modernização da gestão.

(vi) Entre as fraudes perpetradas pelo Sr. CLÁUDIO RODRIGUES TAVARES, esteve a contratação das empresas CRIATIVA, INSIGHT e SOLUÇÃO, tal como comprovado nos processos nº 0732206-56.2020.8.07.0001, 07232208-26.2020.8.07.0001 e 0732203-04.2020.8.07.0001.

(vii) Em que pese as subcontratações mencionadas em (vi) não façam parte do escopo de análise dos presentes autos, mostra-se necessária a menção a título de contexto, de forma a evidenciar que, independentemente de eventuais irregularidades constatadas na presente Tomada de Contas Especial, não houve concorrência do PETICIONÁRIO para o resultado fraudulento, notadamente considerando que os documentos que lhe eram efetivamente apresentados tinham aparência de regularidade.

(viii) Destaque-se, na linha do quanto afirmado em (vii), que o Processo SENAI nº 3.670/2015 tinha certificado atestando a regular prestação dos serviços.

(ix) O PETICIONÁRIO, diante do acúmulo de funções de direção no contexto do Sistema FIBRA, é responsável pela assinatura de 45 a 50 mil documentos por ano, de forma que, para viabilizar a sua atividade, é necessário contar e confiar na atuação dos departamentos internos das entidades, bem como nas informações por eles prestadas. (destaques no original)

322. Em conclusão, refuta sua responsabilização, pois, segundo alegado, teria atuado em conformidade às atribuições do cargo ocupado e não estaria caracterizada, nos autos, a ocorrência de dolo ou erro grosseiro em sua conduta.

323. Consoante observado, nenhum esclarecimento a respeito da comprovação da execução dos serviços objeto do contrato em exame foi apresentado pela parte, a qual somente buscou excluir sua responsabilidade ante os fatos apurados.

324. Passando a analisar os argumentos arguidos (‘i’ a ‘vi’), enfatiza-se que o eventual esquema de desvio de recursos a que alude o responsável não envolve, diretamente, o contrato tratado nos autos, mas outras contratações firmadas entre o Senai/DF e o IEL/DF, as quais são objeto de apuração no TC 021.909/2024-5.

325. Outrossim, eventuais melhorias implementadas pelo responsável na gestão do ente paraestatal, após a ocorrência dos fatos, produzem efeitos voltados apenas para o futuro, não tendo o condão de desfazer as consequências advindas dos atos de gestão em análise nesta tomada de contas especial.

326. Em outras palavras, tais providências não se prestam para fins de eximir a responsabilidade pelo ressarcimento das quantias indevidamente pagas ao contratado, mormente quando se constata que os pagamentos impugnados foram expressamente autorizados pelo responsável.

327. Em relação ao disposto em ‘vii’, diversamente do que afirmado, o responsável concorreu diretamente para o cometimento do dano na medida em que autorizou o pagamento de serviços cuja execução não foi comprovada.

328. Quanto ao tratado em ‘viii’, reconhece-se, na linha do que afirma o responsável, que parte das notas fiscais que deram base aos pagamentos continha atesto certificando a prestação dos serviços.

329. É o caso dos documentos fiscais adiante relacionados:

Tabela 6 - Notas fiscais atestadas

Nota Fiscal	Data	Valor (R$)	Atesto (peça 8)
605	17/7/2015	214.000,00	p. 692
735	5/10/2015	214.000,00	p. 697
777	5/11/2015	214.000,00	p. 700
816	1/12/2015	214.000,00	p. 703
823	2/12/2015	214.000,00	p. 706
897	13/1/2016	214.000,00	p. 708
915	26/1/2016	214.000,00	p. 711
965	2/3/2016	214.000,00	p. 718
TOTAL (R$)		1.712.000,00	

Fonte: peça 8, p. 691 a 733

330. A rigor, em situações dessa natureza, a jurisprudência desta Corte de Contas sinaliza que o pagamento efetuado com base na atestação de despesas, em regra, exime de responsabilidade a autoridade que o autorizou, salvo nos casos em que seja comprovado que tinha conhecimento das irregularidades.

331. De fato, considerando que a responsabilidade subjetiva do agente público deve ser apurada pela verificação do nexo de causalidade entre a infração praticada ou o dano experimentado e o comportamento desse agente, não caberia responsabilizar o dirigente máximo da entidade pela verificação pessoal da conclusão do serviço, mesmo porque não lhe cabe revisar, em minúcias, os processos administrativos instruídos pelas subunidades a ele subordinadas, sob pena de se tornar inviável a segregação de funções e ineficiente o mecanismo da delegação de competência.

332. Nesse sentido, entre outros, os Acórdãos 3.372/2012 (Rel. Min. Augusto Nardes), 3.013/2012 (Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues) e 2.948/2010 (Rel. Min. José Jorge), todos do Plenário.

333. Nessas condições, se a situação versada nos autos se tratasse de caso isolado ou falha pontual verificada na gestão do responsável, poder-se-ia cogitar do afastamento de sua responsabilidade ao menos em relação aos pagamentos que foram precedidos de atestos.

334. Todavia, não é esse o caso dos autos.

335. Com efeito, conforme apurado na fiscalização, a mesma falha foi identificada em diversas outras contratações envolvendo o Senai/DF, o Sesi/DF e o IEL/DF, as quais são objeto de apuração nas demais tomadas de contas especiais instauradas a partir do Acórdão 1.830/2024 – Plenário (Rel. Min. Vital do Rêgo).

336. Ou seja, em todas essas contratações constatou-se que o processo de liquidação de despesa não foi amparado em documentos comprobatórios da efetiva realização dos serviços.

337. Serviços esses que, mesmo após a abertura do contraditório, não tiveram a sua execução física comprovada, o que somente vem a reforçar e corroborar a presunção de inexecução contratual.

338. Trata-se, portanto, de prática disseminada verificada na gestão de ambos os entes paraestatais, à época administrados pelo Sr. Jamal Jorge Bittar, o que impede que as condutas irregulares imputadas nos presentes autos sejam tratadas de forma individualizada e isolada, devendo ser avaliadas em conjunto com os elementos externos, examinados em outros processos, que sinalizam para um cenário de fraude e simulação dos instrumentos contratuais em questão.

339. Seguindo nessa linha de raciocínio, sobejam precedentes na jurisprudência deste Tribunal que admitem a possibilidade de responsabilização do dirigente máximo de órgão ou entidade da Administração Pública quando: (i) se tratar de falha grosseira ou situação recorrente, o que impede o reconhecimento da irregularidade como caso isolado (cf. o Acórdão 1.529/2019 – Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler); (ii) ficar evidenciada falha grave no dever de regulamentação e supervisão dos subordinados, especialmente na condução de procedimentos sujeitos a maior vulnerabilidade, a exemplo de contratações envolvendo a gestão de vultosos recursos públicos (cf. os Acórdãos 583/2019 – Plenário, Rel. Min. Vital do Rêgo, 10.434/2021, Rel. Min. Aroldo Cedraz, e 7.437/2018, Rel. Min. Augusto Nardes, ambos da 2ª Câmara,); e (iii) constatado descontrole administrativo ou verificada significativa desorganização administrativa no órgão ou entidade (cf. os Acórdãos 2.147/2015 – Plenário, Rel. Min. José Múcio Monteiro, e 2.814/2025 – 1ª Câmara, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues).

340. Considera-se, pois, que o caso concreto melhor se amolda a esses últimos precedentes.

341. Isto posto, firme na argumentação deduzida, propugna-se que a responsabilidade do Sr. Jamal Jorge Bittar pela reparação dos prejuízos quantificados no presente processo seja mantida, inclusive em relação aos pagamentos precedidos por atestos, tendo em conta que a situação versada nesta tomada de contas especial não se trata de falha pontual ou isolada, mas prática disseminada na gestão do responsável.

342. De sua parte, no que pertine a 'ix', o acúmulo de funções de direção a que alude o responsável não o socorre, tendo em conta que a fragilidade da estrutura de governança do sistema indústria do Distrito Federal foi uma das causas que contribuíram para a ocorrência do resultado verificado nos autos.

343. Com efeito, conforme apurado na inspeção levada a termo no processo de denúncia (peça 7, p. 25):

90. Foi identificado que a principal causa da fragilidade na definição dos critérios por parte de diversas unidades regionais do Sistema Indústria decorria da situação peculiar de governança dessas entidades, em que o presidente das federações é o dirigente máximo do Sesi, do Senai e do IEL.

91. Naquele processo, fizeram parte da amostra de entidades nas quais foram realizadas visitas técnicas o Sesi/DF e o Senai/DF. Ao examinar os documentos que definiam os critérios de rateio que deveriam nortear a distribuição das despesas entre as entidades do Sistema Indústria do Distrito Federal constatou-se o poder que o Sr. Jamal Bittar possui tanto na federação e no IEL/DF, quanto no Sesi/DF e no Senai/DF. [...].

344. Na mesma linha, nos termos do voto condutor do Acórdão 1.830/2024 – Plenário (Rel. Min. Vital do Rêgo), adotado nesses autos:

23. Quanto à apuração de responsabilidades, o relatório inicia chamando a atenção para a fragilidade do sistema de governança do Sistema Indústria no Distrito Federal, tendo em vista que o presidente da federação também é o dirigente máximo de Sesi, Senai e IEL. Salienta a equipe que documentos coletados demonstram que o presidente da Fibra, por diversas vezes, decide por todas as casas. [...].

345. Ademais, o precedente invocado pela parte em sua peça de defesa, no caso, o Acórdão 9.347/2024 – 1ª Câmara (Rel. Min. Jhonatan de Jesus), adotado no TC 017.071/2020-8, cuidou de situação substancialmente distinta à que se apura na presente tomada de contas especial, na medida em que: (i) a conduta atribuída ao responsável não decorre de falhas sistêmicas constatadas na normatização e nos mecanismos de controle interno do Senai/DF à época dos fatos; (ii) o responsável não é o único gestor da entidade paraestatal arrolado nos autos; (iii) o débito não decorre de superfaturamento; e (iv) os atos que deram causa ao dano não vieram a ser claramente identificados somente a partir de posterior operação policial.

346. Portanto, por absoluta falta de pertinência temática, a decisão adotada no precedente referido não aproveita ao responsável.

347. Dessarte, como visto, a argumentação despendida nas alegações de defesa em análise não se presta para fins de eximir a responsabilidade do agente ante os fatos apurados nos autos.

348. Conforme entendimento pacífico deste Tribunal, a responsabilidade dos administradores de recursos públicos, escorada no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, segue a regra geral da responsabilidade civil, ou seja, é de natureza subjetiva, o que demanda a demonstração de conduta dolosa ou culposa do agente.

348. Nesse sentido, entre outras decisões, os Acórdãos 635/2017 (Rel. Min. Aroldo Cedraz), 2.781/2016, 1.465/2016 (ambos sob relatoria do Min. Benjamin Zymler), e 1.316/2016 (Rel. Min. Ana Arraes), todos do Plenário.

349. No caso, a conduta do gestor, consistente na autorização dos pagamentos contratuais, sem que fosse previamente demonstrada a execução dos serviços, mostrou-se decisiva para a ocorrência do dano.

350. Sobre esse aspecto, não é demais relembrar que apesar de os serviços sociais autônomos não integrarem a administração pública, a natureza dos recursos que administram, advindos de contribuições parafiscais, de natureza tributária, destinados à persecução de fins de interesse público, impõe-lhes a necessidade de obediência aos princípios constitucionais que regem a atividade administrativa (cf., entre outros, os Acórdãos 2.617/2025, Rel. Min. Antônio Anastasia, e 1.371/2025, Rel. Min. Benjamin Zymler, ambos do Plenário).

351. Dessa feita, conquanto não estejam vinculados aos estritos termos da Lei 4.320/1964, mas a seus regulamentos próprios, o regime jurídico-administrativo aplicável aos entes paraestatais confere a tais entidades o poder-dever de fiscalizar a execução de seus contratos, tal como reconhecido pelo Tribunal nos Acórdãos 2.471/2022 e 2.717/2022, ambos proferidos pelo Plenário, sob relatoria do Min. Benjamin Zymler.

352. Disso, por sua vez, decorre a necessidade de que o processo de liquidação de despesa esteja amparado em documentos comprobatórios da efetiva realização dos serviços, não sendo aceitável que o

pagamento ocorra mediante descrição genérica das despesas nos documentos fiscais, tal como verificado no caso concreto.

353. De fato, a liquidação da despesa, mesmo para os entes paraestatais, não é mera formalidade, mas ato destinado a avaliar se as cláusulas contratuais foram cumpridas, gerando, assim, a obrigação de pagamento para a administração contratante.

354. Nesses termos, a comprovação da efetiva execução do objeto contratual deve estar lastreada por elementos idôneos capazes de demonstrar, de forma inequívoca, a sua realização, o que significa dizer que somente devem ser liquidadas despesas mediante evidência documental da realização dos serviços, de acordo com a qualidade prevista no contrato e após o efetivo controle da fiscalização, o que não ocorreu na situação vertente.

355. Assim sendo, consistia uma providência mínima exigível do denominado 'administrador médio' [assim considerado, nos termos do voto condutor do Acórdão 33/2005 – Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), aquele que administra os recursos públicos sob sua responsabilidade com lealdade, prudência e discernimento, como se estivesse cuidando dos seus próprios negócios], certificar-se, previamente à autorização dos pagamentos, que a execução do objeto contratual se encontrava suficientemente demonstrada pelo contratado, a fim de que fizesse jus ao pagamento.

356. Nesse diapasão, ao dispensar essa cautela, incorreu o gestor em conduta culposa (stricto sensu), decorrente de comportamento negligente e imprudente na gestão dos recursos que se encontravam sob sua responsabilidade, o que, por sua vez, propiciou que os pagamentos contratuais fossem realizados sem que houvesse comprovação da execução de seu objeto, restando evidenciado, nessas condições, o nexo de causalidade entre a conduta imputada ao gestor e o dano dela decorrente.

357. Presentes, portanto, nos autos, os pressupostos caracterizadores da responsabilidade subjetiva do agente, de modo a se encontrar devidamente fundamentada a sua responsabilização.

358. De outra parte, em relação ao disposto no art. 28 da LINDB [dispositivo invocado pelo responsável em sua peça de defesa], que condiciona a responsabilização do agente à caracterização de dolo ou erro grosseiro, a jurisprudência tradicional do TCU sinaliza que as alterações promovidas no referido diploma legal, por intermédio da Lei 13.655/2018, em especial a inclusão do aludido dispositivo, não provocaram modificação nos requisitos necessários para a imputação de responsabilidade financeira por dano ao erário.

359. Nessa linha, o dever de indenizar os prejuízos ao erário permanece sujeito à comprovação de dolo ou culpa, sem qualquer gradação, como é de praxe no âmbito da responsabilidade aquiliana, inclusive para fins do direito de regresso, tendo em vista o tratamento constitucional dado à matéria (art. 37, § 6º, da CF/1988).

360. Nesse sentido, entre outros, os Acórdãos 1.740/2023 (Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues), 1.958/2022 (Rel. Min. Benjamin Zymler), 2.768/2019 (Rel. Min. Benjamin Zymler), e 2.391/2018 (Rel. Min. Benjamin Zymler), todos do Plenário.

361. Ou seja, de acordo com o entendimento então predominante no Tribunal, a eventual não caracterização de erro grosseiro teria o condão apenas de afastar a aplicação de sanções ao responsável, mas não seria suficiente para excluir sua responsabilidade pelo ressarcimento do prejuízo.

362. Todavia, julgados mais recentes vêm expressando a tese de que o disposto no art. 28 da LINDB também se aplica à atribuição de responsabilidade financeira por dano ao erário, hipótese na qual a responsabilização do agente público, para fins de ressarcimento, dependerá da comprovação de que sua conduta contribuiu para o prejuízo com, no mínimo, culpa grave.

363. A relevância desse debate, aliás, foi o que motivou a determinação contida no subitem 9.19.2 do Acórdão 1.835/2024 – Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), mediante o qual o Tribunal solicitou estudos sobre os efeitos de eventual mudança jurisprudencial que passasse a exigir a aplicação do art. 28 da LINDB também para a imputação de débito.

364. Os resultados do aludido estudo foram apreciados pelo Plenário por intermédio do Acórdão 2.305/2025 (Rel. Min. Benjamin Zymler), servindo como subsídio para o tratamento da questão nos processos de controle externo, sem, contudo, haver definição quanto a mudanças jurisprudenciais naquele momento.

365. Não obstante, àquela altura já se registrava precedente no qual aplicado o referido entendimento.

366. Veja-se, a respeito, a fundamentação condutora do Acórdão 1.460/2025 – Plenário (Rel. Min. Bruno Dantas), nos termos do voto do Relator:

34. A conclusão pela ausência de erro grosseiro, decorrente da inviabilidade de percepção do vício, por si só, já seria suficiente para afastar a responsabilidade do gestor. Aprofundo, contudo, a matéria, para enfrentar diretamente a tese sustentada pela unidade instrutora de que a exigência de culpa grave, prevista no art. 28 da

LINDB, não se aplicaria à responsabilidade financeira por dano ao erário.

35. Essa tese, embora ainda encontre eco em algumas manifestações, merece ser ponderada à luz da evolução da jurisprudência desta Corte. A imputação de débito a um agente público, tornando-o pessoalmente responsável pela restituição de valores dos quais não se beneficiou diretamente, transcende a mera recomposição do erário. Ela assume uma sorte de responsabilidade que não pode prescindir da análise rigorosa da culpabilidade do gestor.

36. Esse entendimento foi consolidado por este Plenário no julgamento do TC 024.062/2020-0 (Acórdão 886/2025-TCU-Plenário). Naquela oportunidade, ao apreciar irregularidades em contratação emergencial no início da pandemia, o Voto Revisor condutor da decisão, de minha lavra, estabeleceu uma clara distinção entre a persecução do débito e a responsabilização pessoal dos agentes públicos.

37. Naquele julgado, embora reconhecido o dano material e a necessidade de sua reparação, concluiu-se por afastar a responsabilidade sancionatória dos gestores por não se vislumbrar a ocorrência de erro grosseiro, direcionando-se a obrigação de ressarcimento exclusivamente à pessoa jurídica que se beneficiou dos pagamentos e não cumpriu o contrato.

38. Depreende-se, portanto, daquele precedente, um racional claro: a obrigação primária de ressarcir o dano recai sobre quem foi indevidamente beneficiado. A solidariedade do agente público nessa obrigação não é automática; ela é tipo de responsabilidade que depende da comprovação de que sua conduta contribuiu para o prejuízo com, no mínimo, culpa grave.

367. Na mesma direção, a esse precedente se seguiu o Acórdão 8.007/2025 – 1ª Câmara (Rel. Min. Jhonatan de Jesus), cujo voto condutor registra:

48. Nesse contexto evolutivo da jurisprudência, alinho-me ao entendimento de que a condenação do agente público ao ressarcimento de prejuízo aos cofres públicos exige a demonstração inequívoca de dolo ou erro grosseiro (culpa grave). A mudança jurisprudencial, a meu ver, ecoa o propósito original da Lindb, que é o de protegê-lo de responsabilizações decorrentes de erros escusáveis.

49. A necessidade de qualificar a culpa para fins de ressarcimento tem como reflexo o incremento da segurança jurídica à atuação do gestor. Responsabilizá-lo por qualquer falha, mesmo que resultante de culpa leve diante da complexidade da administração e dos riscos envolvidos, sem que tenha havido dolo ou benefício direto, pode gerar desproporcionalidade e inibir a eficiência administrativa.

368. Ainda que não se possa afirmar tratar-se, no momento, de posição sedimentada na jurisprudência desta Corte de Contas, considera-se que a linha interpretativa adotada nesses precedentes, tal como referido no último julgado, aparenta melhor se amoldar ao que teria sido a intenção do legislador ordinário ao promover alterações na LINDB por intermédio da Lei 13.655/2018.

369. Outrossim, trata-se de posição mais conservadora.

370. Dessa feita, adotar-se-á essa corrente na avaliação do grau de culpabilidade do gestor.

371. Isto posto, remete-se à seção de conclusão da instrução (parag. 461 a 469), na qual será avaliada a caracterização de erro grosseiro na conduta do responsável, a fim de subsidiar [ou afastar] eventual proposta de responsabilização do agente.

XVIII. Análise das alegações de defesa do IEL/DF (pessoa jurídica contratada)

372. A peça de defesa apresentada pelo IEL/DF, devidamente sintetizada na subseção XII desta instrução, abrange a seguinte argumentação: (i) contas iliquidáveis; (ii) confusão patrimonial e impossibilidade jurídica do pedido; (iii) ausência de pressupostos para a responsabilização; (iv) efetiva prestação dos serviços contratados; (v) inadequação da metodologia de quantificação do débito; (vi) boa-fé e observância do princípio da confiança; e (vii) natureza jurídica do IEL/DF e sua vinculação ao sistema indústria.

373. Em relação ao disposto em ‘i’, o pleito se fundamenta no entendimento segundo o qual o longo tempo decorrido entre a ocorrência dos fatos e a apuração torna as contas iliquidáveis, na medida em que dificulta a reunião de documentos físicos e o acesso a testemunhas da época.

374. Nesse sentido, remete-se para a argumentação deduzida na subseção XV desta instrução, onde se buscou demonstrar que a incapacidade de as partes comprovarem os serviços supostamente prestados não decorre do aventado prejuízo ao exercício do direito de defesa, mas da própria inexecução do instrumento contratual de que cuidam os autos.

375. Quanto ao apresentado em ‘ii’, argumenta a parte que eventual condenação do IEL/DF a ressarcir o Senai/DF: (a) implica dupla penalização do mesmo patrimônio (confusão patrimonial); (b) viola o princípio do non bis in idem; (c) resulta em situação absurda do ponto de vista lógico-jurídico (penalização circular); e (d) contraria a finalidade institucional da responsabilização por dano ao erário, que é a recomposição patrimonial, não a penalização circular.

376. Sem razão a parte.

377. De início, enfatiza-se que a afirmação de que o IEL/DF não possui patrimônio próprio, constante da peça de defesa em análise (peça 59, p. 16), contraria frontalmente o próprio estatuto da entidade, cujo art. 24, parágrafo único, discrimina outras fontes de receitas além das contribuições e doações de seus mantenedores (peça 55, p. 15).

378. Por outro lado, consigna-se que a confusão patrimonial [situação arguida pela parte] é a ausência de separação efetiva entre os bens, direitos e obrigações da pessoa jurídica e dos seus sócios ou administradores.

379. A teor do disposto no art. 50, § 2°, do Código Civil:

Art. 50. [...]

§ 2º Entende-se por confusão patrimonial a ausência de separação de fato entre os patrimônios, caracterizada por:

I - cumprimento repetitivo pela sociedade de obrigações do sócio ou do administrador ou vice-versa;

II - transferência de ativos ou de passivos sem efetivas contraprestações, exceto os de valor proporcionalmente insignificante; e

III - outros atos de descumprimento da autonomia patrimonial.

380. Evidente não ser essa a situação dos autos, pois, ainda que o Senai/DF seja sócio mantenedor do IEL/DF, tratam-se de pessoas jurídicas distintas, com personalidades jurídicas próprias e patrimônios segregados.

381. Mesmo porque, não fosse esse o caso, sequer seria viável que se estabelecessem direitos e obrigações entre ambos, dado que a confusão se caracteriza como forma de extinção da obrigação, na linha do disposto no art. 381 do Código Civil.

382. Portanto, diversamente do que apregoa a parte, a eventual condenação do IEL/DF a ressarcir o Senai/DF não representa penalização circular ou situação absurda do ponto de vista lógico-jurídico, mas tão somente a concretização do princípio que veda o enriquecimento sem causa (art. 884 do Código Civil).

383. Com efeito, tratam-se de entes autônomos, com personalidades jurídicas próprias e patrimônios segregados, que, entre si, mediante relações de natureza contratual, constituíram direitos e deveres.

384. Ao Senai/DF cabia exigir a prestação; ao IEL/DF, por sua vez, o pagamento.

385. Dessa feita, tendo havido o pagamento, mas não a prestação [o que se deduz ante a incapacidade de as partes comprovarem a execução dos serviços], incumbe ao IEL/DF restituir o montante indevidamente auferido.

386. No que toca ao disposto em ‘iii’, assenta-se, desde logo, estarem caracterizados nos autos todos os pressupostos que legitimam a responsabilização do particular contratado.

387. No caso concreto, o contrato celebrado entre o Senai/DF e o IEL/DF tinha por objeto a prestação de serviços de gestão documental ao contratante, conforme atividades descritas no termo de referência que deu base ao ajuste, devidamente reproduzidas na cláusula 1.1 do instrumento contratual (peça 8, p. 668 e 675).

388. Tal contrato, apesar de regularmente pago, não teve a sua execução física comprovada, o que gerou a presunção relativa de inexecução contratual.

389. Presunção essa não elidida pelas partes ante a sua incapacidade em demonstrar os serviços que teriam sido prestados.

390. Nessa situação, a responsabilidade do particular contratado deriva da circunstância de ter auferido benefício indevido, uma vez que recebeu remuneração em decorrência de serviços cuja execução não é capaz de comprovar, o que conduz à conclusão lógica de que tais serviços não foram prestados.

391. Noutro contexto, assevera a parte que sua responsabilização teria como premissa uma indevida inversão do ônus da prova que estaria sendo operada na relação processual na medida em que, segundo alegado, não haveria, nos autos, elementos concretos que demonstrassem a efetiva inexecução dos serviços, não sendo lícito presumir a inexecução contratual e transferir ao responsável o ônus de provar o contrário.

392. Dito de outra forma, afirma que a alegação genérica de ‘ausência de comprovação de execução não se confunde com a demonstração positiva de que os serviços não foram prestados’ ou que a ‘ausência de documentação nos autos não equivale à ausência de execução contratual’.

393. Como se observa, a controvérsia diz respeito ao ônus da prova sobre ocorrências ilegais imputadas a terceiros contratados pela Administração.

394. A rigor, a jurisprudência desta Corte de Contas sinaliza que o ônus da prova, nessas situações, cabe ao TCU, tendo em conta que a obrigação do contratado de comprovar a prestação dos serviços

como condição para receber o pagamento devido, nos termos da Lei 4.320/1964, dá-se perante a administração contratante, e não por exigência do órgão de controle, que, para condenar terceiro solidário, deve atestar que o serviço deixou de ser realizado.

395. Nessa direção, entre outros, os Acórdãos 2.544/2020 – Plenário (Rel. Min. Bruno Dantas), 6.884/2016 – 1ª Câmara (Rel. Min. José Múcio Monteiro) e 901/2018 – 2ª Câmara (Rel. Min. José Múcio Monteiro).

396. Não se furta a reconhecer, desde logo, não ter sido apontado, na fiscalização levada a termo nos autos de denúncia, que os serviços não foram realizados, mas que não haveria comprovação de sua execução.

397. Inclusive, naquela assentada, sequer se cogitou da responsabilização da pessoa jurídica contratada, a qual somente foi vislumbrada encontrando-se a apuração em sede de tomada de contas especial, conforme instrução à peça 47 do processo.

398. Por outro lado, valendo-se dos exatos termos da jurisprudência referida, a obrigação do contratado de comprovar a prestação dos serviços como condição para receber o pagamento devido se dá perante a administração contratante.

399. É patente, no caso concreto, que essa comprovação não ocorreu, tendo em vista a ausência de elementos mínimos que demonstrem os serviços supostamente realizados no âmbito da contratação em exame, a qual, em período inferior a um ano e meio, justificou a ocorrência de pagamentos mensais de R$ 214 mil ao IEL/DF, quase totalizando R$ 3,5 milhões ao final de sua execução.

400. Com efeito, rememora-se, nesse ponto, que, embora a equipe de fiscalização não tenha assentado, de forma incisiva, que os serviços não foram executados, levantou dúvida razoável a respeito de sua existência, tendo identificado outras contratações em que adotado o mesmo modus operandi, as quais são objeto de apuração nas demais tomadas de contas especiais instauradas a partir do Acórdão 1.830/2024 – Plenário (Rel. Min. Vital do Rêgo).

401. Nessas condições, é seguro afirmar que o contrato tratado no presente processo não se trata de caso isolado, conforme pontuado anteriormente.

402. Portanto, vislumbra-se que o ônus imposto ao IEL/DF no bojo da presente relação processual se trata, pura e simplesmente, do mesmo ônus do qual deveria ter se desincumbido perante o contratante, ou seja, provar que o fato que justificou os pagamentos – prestação de serviço – se materializou.

403. Desse modo, consoante já enfatizado, era de se esperar que o processo administrativo constituído pelo Senai/DF contivesse documentação que evidenciasse as atividades desenvolvidas pela contratada ou, ainda, que contivesse quaisquer outros elementos que, no mínimo, fornecessem uma ideia dos serviços supostamente executados.

404. De forma diferente, porém igualmente válida, seria de se esperar que as partes citadas nos autos, em especial o IEL/DF, que, em tese, teria prestado os serviços, apresentassem uma narrativa sólida das entregas, seus objetos e datas.

405. Ressalta-se, sobre esse aspecto, que, observada a forma documental exigida no art. 162, caput, do Regimento Interno/TCU, dispunham as partes de ampla liberdade probatória a fim de comprovar a execução do objeto contratual.

406. Não foi isso, no entanto, que ocorreu.

407. A prova documental da prestação dos serviços não existe no processo.

408. Ademais, mesmo após a abertura do contraditório, nenhum elemento foi juntado nesse sentido.

409. Nesses termos, a própria incapacidade de as partes, minimamente, comprovarem a execução do objeto contratual, conduz à conclusão, não somente lógica, mas inafastável, de que os serviços não foram executados.

410. De outra parte, avançando para o disposto em ‘iv’, a argumentação apresentada pelo instituto em suas alegações de defesa, no sentido de que a natureza dos serviços contratados não resultaria em produtos físicos facilmente mensuráveis ou em entregas tangíveis concentradas no tempo, não pode ser aceita na medida em que desconfigura o próprio processo de liquidação da despesa.

411. Efetivamente, consoante previamente discorrido, o regime jurídico-administrativo aplicável aos entes paraestatais confere a tais entidades o poder-dever de fiscalizar a execução de seus contratos, do que decorre a necessidade de que o processo de liquidação de despesa esteja lastreado por elementos idôneos capazes de demonstrar, de forma inequívoca, a sua realização, do que não se cogita no caso concreto, em que observado que os pagamentos foram autorizados mediante simples apresentação de notas fiscais com descrição

genérica dos serviços.

412. Seguindo para ‘v’, refuta a defesa a metodologia de quantificação do débito, que imputou o valor integral do contrato como dano, sem considerar parcelas eventualmente executadas ou os benefícios auferidos pelo Senai/DF e a ausência de enriquecimento ilícito pelo contratado, apontando que essa abordagem viola os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, ignorando que ainda que se admitisse alguma insuficiência na documentação comprobatória, isso não significaria que absolutamente serviço algum fora prestado.

413. Realmente, imputou-se, a título de débito, o montante integral despendido na contratação sob espeque, o que se justifica ante a natureza da irregularidade apurada, na medida em que não houve comprovação de nenhum serviço prestado pela entidade contratada.

414. Evidentemente, tivessem as partes se desincumbido desse ônus, os valores pagos pelos serviços que efetivamente viessem a ser comprovados seriam abatidos do total apurado como prejuízo.

415. Prosseguindo, em ‘vi’ e ‘vii’, busca o IEL/DF demonstrar que teria celebrado e executado o contrato de boa-fé, reforçando sua missão institucional de apoio ao desenvolvimento industrial, destacando que a celebração de contratos entre as entidades que compõem o sistema indústria se trata de prática regular e legítima e se insere em contexto de normalidade institucional.

416. Não há, nesse ponto, necessidade de análise específica a respeito da argumentação apresentada pela parte, tendo em vista que os elementos que fundamentam a sua responsabilização são distintos e não se referem à regularidade do vínculo contratual mantido entre o Senai/DF e o IEL/DF, mas à ausência de elementos que comprovem a execução do respectivo objeto e justifiquem, dessa forma, os pagamentos recebidos.

417. Isto posto, considerando que os argumentos despendidos pela parte não se mostraram suficientes a afastar as premissas que fundamentaram a sua responsabilização, propõe-se rejeitar as alegações de defesa em análise.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

418. Como visto, parte dos pagamentos impugnados nesta tomada de contas especial foi precedido de atesto nos correspondentes documentos fiscais (vide tab. 6).

419. Nessas condições, é razoável afirmar que os agentes responsáveis pelos atestos teriam, em princípio, concorrido para o cometimento do dano apurado nos autos ao certificar a prestação de serviços sem que fosse comprovada a sua execução pela contratada.

420. Entretanto, considera-se que seria contraproducente, no atual estágio processual, restituir os autos à fase de citação a fim de integrar os aludidos agentes à relação processual, cabendo dar sequência à marcha processual visando ao julgamento de mérito da presente tomada de contas especial.

421. Outrossim, destaca-se, sobre esse aspecto, entendimento jurisprudencial segundo o qual, nos processos de controle externo, a solidariedade passiva é benefício do Estado-autor, a quem, na condição de credor, é facultado exigir de um ou de todos os devedores a integralidade da dívida (arts. 275, 282 e 283 do Código Civil), razão pela qual eventual ausência do chamamento de outros responsáveis solidários pelo TCU não constitui nulidade processual, não obstando, portanto, a imputação de débito aos agentes devidamente citados e o regular prosseguimento do processo de tomada de contas especial, conforme, entre outros, os Acórdãos 1.955/2022 (Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues), 425/2019 (Rel. Min. Benjamin Zymler) e 1.337/2017 (Rel. Min. Ana Arraes), todos do Plenário.

CONCLUSÃO

422. A presente instrução teve por objetivo promover o exame das peças de defesa constantes dos autos, visando, com isso, o saneamento do processo, a fim de que seja submetido a julgamento de mérito perante o Tribunal.

423. Nesse sentido, buscou-se, inicialmente, aferir a ocorrência de eventual prescrição das pretensões de ressarcimento e punitiva desta Corte de Contas em função dos atos apurados no processo, conforme análise constante das subseções I a VII da presente instrução.

424. Dessa feita, definida a aplicação do prazo geral quinquenal ao caso concreto e o termo inicial da prescrição em 18/6/2018 e, adotado o entendimento corrente majoritário nesta Corte de Contas, que atribui, ao ato de apuração do fato, natureza objetiva, a partir do que se admite a possibilidade de múltiplas e sucessivas interrupções do prazo prescricional, verificou-se não ter se materializado a prescrição ordinária e a intercorrente (subseções III a VI).

425. Não obstante, a ocorrência da prescrição ordinária foi também aferida sob perspectiva diversa, na qual se atribui ao ato de apuração do fato natureza subjetiva, conforme precedentes do STF e desta

própria Corte de Contas, elencados no parag. 57.

426. Sob essa perspectiva, nos termos de análise específica (subseção VII), caberia o reconhecimento da prescrição ordinária a favor de parte dos responsáveis arrolados nos autos (vide tab. 5.

427. De outra parte, em exame aos atos de chamamento processual materializados nos autos, constatou-se que o responsável Cláudio Rodrigues Tavares, embora citado em endereço válido, optou por permanecer silente, caracterizando-se, portanto, a revelia, a teor do que estabelece o art. 12, § 3°, da Lei 8.443/1992 (parag. 100 e 101).

428. Contudo, a despeito da regularidade formal do ato de comunicação processual, verificou-se a necessidade de convalidação do ato, uma vez que a citação efetivada nos autos não poderia ter alcançado o responsável sem que, previamente, fosse desconsiderada a personalidade jurídica do IEL/DF.

429. Dessa forma, por não se tratar de nulidade absoluta e ter o ato atingido a sua finalidade sem causar prejuízos à parte ou a terceiros, conforme fundamentação aposta nos parag. 102 a 120, propôs-se que seja desconsiderada a personalidade jurídica do IEL/DF e, com fundamento no art. 172 do Regimento Interno/TCU, seja convalidada a citação do responsável.

430. Por sua vez, ainda que identificada a ocorrência de nulidade na citação do Sr. Albano Esteves de Abreu, declarado absolutamente incapaz de praticar os atos da vida civil pelo Poder Judiciário, avaliou-se que a falha foi suprida pelo comparecimento de sua representante legal aos autos, a teor do art. 179, inc. III, do Regimento Interno/TCU (vide parag. 30 a 38 da instrução à peça 47).

431. Por fim, com relação às notificações que, embora autorizadas pelo Relator, não foram implementadas (conf. parag. 16.d, 21 e 121), não se verificou, ante a ausência de prejuízo às partes, a necessidade de repetição do ato, pois tais comunicações não se destinavam ao exercício do contraditório, mas a dar mera ciência aos demais responsáveis a respeito da inclusão do IEL/DF na condição de responsável solidário pelo débito apurado nesta tomada de contas especial.

432. Na sequência, passou-se à análise dos demais requisitos de procedibilidade previstos na IN-TCU 98/2024 (subseções VIII a X).

433. Isto posto, com relação ao valor de constituição da tomada de contas especial, consignou-se que o dano quantificado nos autos, sem qualquer atualização, ultrapassa, com folga, o valor que autorizaria o pronto arquivamento do feito por racionalidade administrativa.

434. A seu turno, quanto à viabilidade do exercício do contraditório e ampla defesa, verificou-se não ter decorrido o decênio entre a data de ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis.

435. Todavia, concluiu-se pela configuração de prejuízo ao exercício do contraditório e da ampla defesa do responsável Albano Esteves de Abreu.

436. Nessa toada, considerou-se que, em função do precário estado de saúde mental que se encontra acometido o agente, devidamente reconhecido e declarado pelo Poder Judiciário, não lhe é possível, seja diretamente ou por intermédio de sua representante legal, produzir defesa no processo, do que decorre o comprometimento do exercício dos postulados constitucionais do contraditório e da ampla defesa no desenvolvimento da relação jurídico-processual.

437. Nessas condições, propôs-se, com amparo em precedente deste Tribunal, que suas contas sejam julgadas iliquidáveis, nos termos do que estabelece os arts. 20 e 21 da Lei 8.443/1992.

438. Passando à análise das peças de defesa constantes do processo e superadas as preliminares arguidas (subseções XIII a XV), concluiu-se que os argumentos despendidos pelas partes não se mostraram suficientes a afastar as premissas que fundamentaram as respectivas responsabilizações.

439. De fato, a análise levada a termo reafirma o entendimento de que os autos não dispõem de elementos que comprovem a execução do contrato firmado entre o Senai/DF e o IEL/DF e justifiquem, dessa forma, os pagamentos efetuados à pessoa jurídica contratada (subseções XVI a XVIII).

440. Propôs-se, portanto, rejeitar as alegações de defesa apresentadas por Jamal Jorge Bittar e pelo IEL/DF.

441. Em outro contexto, pacífico na jurisprudência do TCU o entendimento segundo o qual a revelia, no âmbito do processo de controle externo, não opera presunção de veracidade dos fatos imputados em desfavor do responsável, efeito típico do processo civil, devendo eventual condenação pelo Tribunal estar fundamentada em provas que caracterizem a conduta irregular do agente revel.

442. Nesse diapasão, entre outras decisões, mencionam-se os Acórdãos 1.009/2018 (Rel. Min. Bruno Dantas), 309/2017 e 2.535/2015 (ambos de relatoria do Min. Vital do Rêgo), todos do Plenário.

443. Destarte, em relação ao responsável cuja revelia restou caracterizada – Cláudio Rodrigues Tavares – não há elementos nos autos que lhe possam ser aproveitados para fins de exclusão de sua

responsabilidade, a qual se encontra devidamente caracterizada a partir das provas acostadas ao processo.

444. Finda a análise das peças de defesa, cabe avaliar, a teor do disposto no art. 202, § 2°, do Regimento Interno/TCU, a ocorrência de boa-fé na conduta do responsável que se encontrava à frente da gestão dos recursos do Senai/DF, no caso, o Sr. Jamal Jorge Bittar.

445. De acordo com a sistemática processual vigente no TCU, a boa-fé não decorre de presunção legal, devendo ser corroborada em contexto fático e de condutas propício ao reconhecimento dessa condição.

446. Com efeito, conforme consagrado na jurisprudência deste Tribunal, a boa-fé deve ser aferida a partir da comparação do dever de cuidado objetivo, exigível de uma pessoa prudente e de discernimento, com a conduta do gestor público, intentando saber se a conduta imposta pelo dever genérico de cuidado harmoniza-se com o comportamento desse agente (cf., entre outros, os Acórdãos 7.936/2018 – 2ª Câmara, Rel. Min. Sub. Augusto Sherman Cavalcanti, e 8.987/2018 – 1ª Câmara, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues).

447. No caso concreto, não há, nos autos, elementos que atestem a boa-fé do responsável, uma vez que sua conduta não foi pautada com o cuidado exigível de uma pessoa prudente e de discernimento, que atuasse de forma compatível aos preceitos e princípios do direito público.

448. De fato, constatou-se que os pagamentos contratuais, em regra, foram autorizados pelo diretor do Departamento Regional e pelo presidente do Conselho Regional do Senai/DF, funções exercidas pelo Srs. Albano Esteves de Abreu e Jamal Jorge Bittar, respectivamente, conforme os respectivos períodos de gestão, cabendo observar que, ao primeiro, propõe-se que suas contas sejam julgadas iliquidáveis.

449. De acordo com o apurado, as condutas dos gestores, consistentes na autorização dos pagamentos contratuais sem que fosse previamente demonstrada a execução dos serviços, mostraram-se decisivas para a ocorrência do dano.

450. Efetivamente, consistia em uma providência mínima exigível dos gestores certificar-se, previamente à autorização dos pagamentos, se a execução do objeto contratual se encontrava suficientemente demonstrada pelo contratado, a fim de que fizesse jus ao pagamento.

451. Assim sendo, ao dispensar essa cautela, propiciaram os gestores que os pagamentos contratuais fossem realizados sem que houvesse comprovação da execução de seu objeto.

452. Tais condutas, portanto, não se harmonizam àquelas esperadas de um gestor médio e diligente, levando ao não reconhecimento da boa-fé objetiva perquirida no processo de controle externo.

453. Por outro lado, segundo iterativa jurisprudência desta Corte de Contas, o exame da boa-fé, quando envolver pessoa jurídica de direito privado contratada pelo poder público, é feito em relação à conduta de seus administradores, uma vez que os atos destes obrigam a pessoa jurídica, desde que exercidos nos limites dos poderes definidos no ato constitutivo da entidade, nos termos do que dispõe o art. 47 do Código Civil.

454. No caso, por não gerirem recursos públicos, considera-se que a boa-fé desses agentes pode ser presumida, desde que não haja elementos nos autos que a descaracterizem.

455. Nessa linha, entre outras decisões, citam-se os Acórdãos 1.374/2021 – Plenário (Rel. Min. Jorge Oliveira), 14.193/2018 – 1ª Câmara (Rel. Min. Sub. Weder de Oliveira) e 8.911/2020 – 2ª Câmara (Rel. Min. Ana Arraes).

456. As condições referidas nos excertos reproduzidos acima, contudo, não se encontram caracterizadas nos autos.

457. Isso porque, segundo apurado, a relação institucional entre o Senai/DF e o IEL/DF constituiu um artifício empregado não somente como meio de fuga do devido processo licitatório, mas com o intuito de simular a execução do contrato analisado nesta tomada de conta especial, tendo por objetivo gerar pagamentos indevidos à pessoa jurídica contratada, ante a ausência de comprovação, objetivamente mensurável, de qualquer serviço prestado.

458. Evidente, portanto, que tais circunstâncias eram de conhecimento de seu administrador [no caso, o Sr. Cláudio Rodrigues Tavares], não havendo como se presumir a boa-fé desse responsável, especialmente quando exsurgem dos autos elementos que atestam exatamente o contrário.

459. Sob tal linha de raciocínio, em conformidade com o art. 202, § 6°, do Regimento Interno/TCU, considera-se que os autos se encontram aptos a serem submetidos, desde logo, a julgamento de mérito perante o Tribunal.

460. Destarte, propõe-se que as contas dos responsáveis e do IEL/DF sejam julgadas irregulares, com amparo no art. 16, inc. III, alínea ‘c’, da Lei 8.443/1992, o que faz exsurgir a necessidade de notificação ao Ministério Público Federal, para os fins previstos no § 3° do aludido dispositivo legal.

461. De outra parte, com relação ao exame da culpabilidade, à luz dos parâmetros dispostos no

art. 22 da LINDB, não se vislumbra a presença de circunstâncias práticas que tenham limitado ou impedido a atuação dos gestores do Senai/DF em conformidade com a lei, uma vez que tinham os responsáveis a possibilidade de conhecer a ilicitude de seus atos e evitar o seu cometimento, já que, por intermédio de suas condutas, deram azo a que a contratada fosse remunerada sem que houvesse comprovação da execução do objeto contratual, em descompasso a premissas básicas que regem o processo de execução da despesa pública, devidamente aplicáveis aos serviços sociais autônomos ante a natureza dos recursos que administram.

462. Na realidade, os fatos denotam certo grau de desleixo quanto a esse ônus, o que configura infração de notória gravidade e reprovabilidade, constituindo grave inobservância do dever de cuidado no trato com a coisa pública, revelando a existência de culpa grave, uma vez que se distancia do que seria esperado do administrador médio, parâmetro que retrata o dever de cuidado objetivo esperado de um gestor comum, capaz e prudente, considerados os obstáculos e as dificuldades reais apresentados à época da prática do ato impugnado, o que caracteriza o erro grosseiro a que alude o art. 28 da LINDB.

463. Nesse sentido, assente na jurisprudência desta Corte de Contas o entendimento segundo o qual, para fins de responsabilização perante o TCU, pode ser tipificado como erro grosseiro a autorização de pagamento sem a devida liquidação da despesa (cf. o Acórdão 2.699/2019 – 1ª Câmara, Rel. Min. Vital do Rêgo), que é exatamente do que se trata o caso concreto.

464. Na mesma direção, diversos outros precedentes caracterizam como erro grosseiro a ocorrência de irregularidades no processo de liquidação de despesa, a saber: Acórdãos 185/2019 – Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), 9.209/2022 – 1ª Câmara (Rel. Min. Jorge Oliveira), 3.972/2023 – 2ª Câmara (Rel. Min. Antônio Anastasia), 3.328/2023 – 2ª Câmara (Rel. Min. Sub. Marcos Bemquerer Costa) e 3.768/2022 – 2ª Câmara (Rel. Min. Augusto Nardes).

465. Ademais, sequer se pode alegar que o acúmulo de funções de direção existente no sistema indústria do Distrito Federal, em que o presidente da federação das indústrias local também responde pela direção das unidades regionais do Sesi, do Senai e do IEL, constituiria excludente de culpabilidade, tendo em conta que, conforme apurado, a fragilidade da estrutura de governança do sistema foi uma das causas que contribuíram para a ocorrência do resultado verificado nos autos (vide parag. 342 a 344).

466. Além disso, como visto, a situação tratada nos autos não se trata de caso isolado ou falha pontual, mas prática disseminada na gestão do Sr. Jamal Jorge Bittar à frente do Senai/DF e do Sesi/DF, de modo que sua conduta, no caso concreto, deve ser avaliada em conjunto com os elementos externos examinados nas demais tomadas de contas especiais instauradas a partir do Acórdão 1.830/2024 – Plenário (Rel. Min. Vital do Rêgo), que sinalizam para um cenário de fraude e simulação dos instrumentos contratuais firmados entre os entes paraestatais referidos e o IEL/DF.

467. Em outras palavras, não descaracteriza o erro grosseiro a circunstância de parte dos pagamentos ter sido precedida de atesto nos correspondentes documentos fiscais, tendo em conta o caráter sistêmico da irregularidade materializada no processo.

468. De qualquer forma, ainda que se entenda de forma diversa, tal circunstância [atesto] não se prestaria para eximir o gestor de responsabilidade pela reparação integral do prejuízo quantificado nos autos, mas apenas de parcela desse montante (vide tab. 6), remanescendo sua responsabilidade em relação aos pagamentos que não foram precedidos de atestos.

469. Caracterizada, portanto, a ocorrência de erro grosseiro na conduta do responsável Jamal Jorge Bittar, propõe-se, a teor do disposto no art. 28 da LINDB e, nos termos do art. 19, caput, da Lei 8.443/1992, sua condenação ao ressarcimento do prejuízo, devidamente atualizado e acrescido de juros de mora a partir das datas indicadas na tab. 3 desta instrução.

470. Adicionalmente, propõe-se a aplicação individual da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

471. De outro modo, tendo em vista que os ditames da LINDB, em específico aqueles previstos em seus arts. 22 e 28, são endereçados precipuamente ao gestor público, e não ao particular contratado pela Administração, conforme entendimento veiculado, entre outros, no Acórdão 2.768/2019 – Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), propõe-se, desde logo, ao IEL/DF e a seu então superintendente, Cláudio Rodrigues Tavares, as mesmas providências veiculadas nos parágrafos precedentes, de forma solidária entre si e com o Sr. Jamal Jorge Bittar no que tange ao ressarcimento do prejuízo.

472. Por fim, tendo em conta que o último responsável referido ainda mantém vínculo funcional com o Senai/DF*, considera-se pertinente que o título executivo (acórdão condenatório) seja constituído com previsão de desconto das dívidas em sua remuneração, na forma prevista no art. 28, inc. I, da Lei 8.443/1992, sem prejuízo de que fique igualmente autorizado, alternativamente, em caso de frustração dessa medida, a

cobrança judicial das dívidas, nos termos do inc. II do aludido dispositivo legal.

* O responsável é o atual presidente da Fibra (gestão 2022-2028), função que, nos termos do art. 24, caput, do Regimento do Senai, aprovado pelo Decreto 49.121-B/1960, lhe confere a posição de presidente do Conselho Regional do Senai/DF. (https://www.sistemafibra.org.br/fibra/institucional/diretoria)

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

473. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

473.1. desconsiderar a personalidade jurídica do Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal (CNPJ 00.366.849/0001-83), com fulcro no art. 50 do Código Civil, e convalidar, com fundamento no art. 172 do Regimento Interno/TCU, a citação de Cláudio Rodrigues Tavares (CPF 417.455.741-15);

473.2. considerar revel Cláudio Rodrigues Tavares, dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3°, da Lei 8.443/1992;

473.3. julgar iliquidáveis as contas de Albano Esteves de Abreu (CPF 352.059.621-00), nos termos dos arts. 20 e 21 da Lei 8.443/1992, ordenando o seu trancamento;

473.4. rejeitar as alegações de defesa de Jamal Jorge Bittar (CPF 194.413.711-49) e do Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal;

473.5. julgar irregulares, com fundamento nos arts. 1°, inc. I, 16, inc. III, alínea 'c', e 19, caput, da Lei 8.443/1992, as contas de Jamal Jorge Bittar, Cláudio Rodrigues Tavares e do Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal, condenando-os, solidariamente, ao pagamento das importâncias adiante especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data de efetiva quitação, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Departamento Regional do Senai do Distrito Federal, nos termos do art. 23, inc. III, alínea 'a', da Lei 8.443/1992, c/c o art. 214, inc. III, alínea 'a', do Regimento Interno/TCU:

Data	Valor (R$)
21/7/2015	214.000,00
26/8/2015	214.000,00
7/10/2015	214.000,00
6/11/2015	214.000,00
2/12/2015	214.000,00
2/12/2015	214.000,00
18/1/2016	214.000,00
28/1/2016	214.000,00
2/3/2016	214.000,00
5/4/2016	214.000,00
4/5/2016	214.000,00
2/6/2016	214.000,00
1/7/2016	214.000,00
2/8/2016	214.000,00
2/9/2016	214.000,00
19/12/2016	214.000,00

473.6. aplicar, individualmente, a Jamal Jorge Bittar, Cláudio Rodrigues Tavares e ao Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inc. III, alínea 'a', do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido pelo Tribunal até a do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

473.7. autorizar, com fundamento no art. 28, inc. I, da Lei 8.443/1992, caso não atendida a notificação, o desconto integral ou parcelado das dívidas nos vencimentos, salários ou proventos do responsável Jamal Jorge Bittar, observados os limites previstos na legislação pertinente, autorizando, alternativamente, em caso de frustração dessa medida, a cobrança judicial das dívidas, na forma do disposto no art. 28, inc. II, da Lei 8.443/1992;

473.8. autorizar, desde logo, para os demais responsáveis, nos termos do art. 28, inc. II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, na forma da legislação em vigor;

473.9. autorizar, desde logo, caso requerido pelos responsáveis, o parcelamento das dívidas em até

36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, incidindo, sobre cada parcela, os correspondentes acréscimos legais, alertando-os que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno/TCU;

473.10. fixar aos responsáveis, no caso de parcelamento das dívidas, o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de 30 (trinta) dias, a contar da parcela anterior, para comprovar o recolhimento das demais parcelas;

473.11. remeter cópia da deliberação que vier a ser proferida ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Distrito Federal, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992;

473.12. enviar cópia do acórdão que vier a ser proferido aos responsáveis, para ciência, informando que a deliberação, acompanhada do relatório e voto que a fundamentarem, estará disponível para consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos;

473.13. encerrar o processo, nos termos do art. 169, inc. III, do Regimento Interno/TCU."

2. O Ministério Público junto ao TCU, representado nos autos pelo Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico, manifestou-se nos termos do seguinte parecer (peça 75):

"Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada em cumprimento ao Acórdão 1.830/2024 – Plenário, adotado no TC 023.520/2018-3, processo que teve por objeto denúncia acerca de possíveis irregularidades ocorridas no âmbito do 'sistema indústria' no Distrito Federal, envolvendo o Departamento Regional do Serviço Social da Indústria (Sesi/DF), o Departamento Regional do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai/DF), o Instituto Euvaldo Lodi (IEL/DF) e a Federação das Indústrias local (Fibra).

Em cumprimento à aludida deliberação, quatro tomadas de contas especial foram instauradas, sendo que a presente TCE cuida do contrato firmado entre o Senai/DF e o IEL/DF em 13/7/2015 (Processo Senai/DF 3.670/2015), que tinha por objeto a execução de serviços de gestão documental, execução que não foi comprovada.

Após a prática dos atos processuais cabíveis, a AudTCE propõe no essencial:

473.1. desconsiderar a personalidade jurídica do Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal (CNPJ 00.366.849/0001-83), com fulcro no art. 50 do Código Civil, e convalidar, com fundamento no art. 172 do Regimento Interno/TCU, a citação de Cláudio Rodrigues Tavares (CPF 417.455.741-15);

473.2. considerar revel Cláudio Rodrigues Tavares, dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3°, da Lei 8.443/1992;

473.3. julgar iliquidáveis as contas de Albano Esteves de Abreu (CPF 352.059.621-00), nos termos dos arts. 20 e 21 da Lei 8.443/1992, ordenando o seu trancamento;

473.4. rejeitar as alegações de defesa de Jamal Jorge Bittar (CPF 194.413.711-49) e do Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal;

473.5. julgar irregulares, com fundamento nos arts. 1°, inc. I, 16, inc. III, alínea 'c', e 19, caput, da Lei 8.443/1992, as contas de Jamal Jorge Bittar, Cláudio Rodrigues Tavares e do Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal, condenando-os, solidariamente, ao pagamento das importâncias adiante especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data de efetiva quitação, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Departamento Regional do Senai do Distrito Federal, nos termos do art. 23, inc. III, alínea 'a', da Lei 8.443/1992, c/c o art. 214, inc. III, alínea 'a', do Regimento Interno/TCU:

Data	Valor (R$)
21/7/2015	214.000,00
26/8/2015	214.000,00
7/10/2015	214.000,00
6/11/2015	214.000,00
2/12/2015	214.000,00
2/12/2015	214.000,00
18/1/2016	214.000,00
28/1/2016	214.000,00
2/3/2016	214.000,00
5/4/2016	214.000,00
4/5/2016	214.000,00
2/6/2016	214.000,00

	Data	Valor (R$)
1/7/2016	214.000,00	
2/8/2016	214.000,00	
2/9/2016	214.000,00	
19/12/2016	214.000,00	

473.6. aplicar, individualmente, a Jamal Jorge Bittar, Cláudio Rodrigues Tavares e ao Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inc. III, alínea 'a', do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido pelo Tribunal até a do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

Apresentamos pontuais considerações acerca da proposta acima, com fundamento nos argumentos adiante expendidos.

O primeiro aspecto diz respeito à prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória no âmbito do TCU, cabendo transcrever o seguinte trecho da instrução da unidade técnica, por cuidar justamente do ponto de nossa divergência (grifos acrescidos):

72. Conforme assentado anteriormente, embora minoritários, há precedentes nesta Corte de Contas que atribuem à prescrição natureza subjetiva, cuja aferição, portanto, deve ser feita de maneira individualizada para cada um dos agentes a quem se imputa responsabilidade.

73. Para essa corrente, o efeito interruptivo previsto no art. 5°, inc. II, da Resolução TCU 344/2022, somente se aperfeiçoa quando o ato de apuração contém medidas inequívocas de apuração de condutas individualmente descritas, imputadas aos responsáveis. Analisando-se a questão sob esse prisma, inicialmente no que pertine às irregularidades que fundamentaram as citações efetivadas nesta tomada de contas especial, verifica-se que o primeiro ato que contém medidas inequívocas de apuração de condutas individualmente descritas, imputadas aos responsáveis [à exceção do IEL/DF], se trata do relatório de inspeção formalizado em 8/11/2022, no processo de denúncia originário (peça 200 do TC 023.520/2018-3, cópia à peça 7 dos autos).

74. Com efeito, constata-se, a partir da p. 52 do relatório, a caracterização de todos os elementos que fundamentaram a citação de Jamal Jorge Bittar e Albano Esteves de Abreu, presidente do Conselho Regional e diretor do Senai/DF à época, respectivamente, assim como de Cláudio Rodrigues Tavares, então superintendente do IEL/DF, cujas condutas se encontram individualmente descritas e imputadas aos responsáveis (vide matriz de responsabilização no Apêndice II do relatório).

75. Nessas condições, a prescrição teria sido interrompida nessa oportunidade em relação a cada um desses responsáveis, sendo novamente interrompida por ocasião da prolação do Acórdão 1.830/2024 – Plenário (Rel. Min. Vital do Rêgo), em 9/9/2024, ato que determinou suas citações, conforme subitem 9.3 do referido aresto, e, por fim, já na presente tomada de contas especial, em função da efetivação das correspondentes citações, nas datas indicadas na tab. 4.

76. Dessa feita, não estaria caracterizada a prescrição quanto a esses responsáveis.

77. Esse entendimento, contudo, não se aplicaria ao IEL/DF.

78. Efetivamente, observa-se que o relatório supracitado caminhou no sentido de restringir a responsabilização aos administradores do IEL/DF, afastando a pessoa jurídica, consoante justificativa nos parag. 45 a 48:

45. A prova disso foram os contratos de gestão documental firmados entre Sesi/DF e IEL/DF que inicialmente foram feitos por meio de contrato, posteriormente mudou para transferência com exigência de plano de ação e prestação e contas e depois, novamente, voltou a ser feito por meio de contrato.

46. Até por esse motivo, será proposta a responsabilização dos gestores e não do IEL/DF, afinal o instrumento fático dos contratos irregulares foi convênio e não contrato. Assim, cabe responsabilizar os gestores e não o instituto.

[...]

48. Não teria sentido também a responsabilização do instituto em razão de seus mantenedores, além da Fibra, serem as duas entidades que [sic] tiverem seus recursos subtraídos, Sesi/DF e Senai/DF.

79. Tal ato, portanto, por atuar em sentido oposto à efetivação da pretensão ressarcitória ou punitiva estatal, ao pugnar pelo afastamento de sua responsabilidade, não comportaria efeito interruptivo em relação à prescrição.

80. Nesse sentido, aliás, entre outros, os Acórdãos 1.555/2025 – Plenário (Rel. Min. Aroldo

Cedraz) e 3.554/2024 – 1ª Câmara (Rel. Min. Jorge Oliveira).

81. Na realidade, verifica-se que somente se cogitou da responsabilização do IEL/DF quando a apuração já se encontrava em sede de tomada de contas especial, mais precisamente em 13/10/2025, conforme instrução às peças 47 a 49 dos autos, quando já teria se aperfeiçoado a prescrição, cuja contagem, consoante discorrido alhures, se iniciou em 18/6/2018

82. Nesse diapasão, estaria caracterizada a prescrição a favor da pessoa jurídica em referência.

83. De fato, somente a partir desse ato é que foi suscitada a necessidade de responsabilização da pessoa jurídica, de sorte que, na linha do que se defende na corrente jurisprudencial em epígrafe, os demais atos previamente praticados, embora tenham tido por objetivo promover a apuração dos fatos, não poderiam ser considerados como aptos a interromper a prescrição.

Consoante preciso relato da instrução, o IEL/DF somente foi incluído após o transcurso de mais de cinco anos do marco inicial da prescrição. Com efeito, o interregno de datas é de 18/06/2018 a 13/10/2025, caracterizando a inclusão tardia da referida pessoa jurídica.

Por nos alinhar à corrente minoritária a que se referiu a instrução, entendemos que a prescrição se operou em relação ao IEL/DF.

Sobre o tema, não é demais registrar a pluralidade de deliberações do Supremo Tribunal Federal, que exigem que o marco interruptivo implique diretamente as pessoas investigadas. Vejamos as ementas (grifos adicionados):

a) no MS 37.834: ‘2. A agravante se limitou a reiterar as razões da peça de informações, sem refutar os fundamentos específicos da decisão recorrida. Repetiu alegações acerca da imprescritibilidade da pretensão ressarcitória e de atos de investigação que interromperiam o prazo prescricional. No entanto, tais atos não implicavam diretamente os agravados, sendo inábeis para causar a interrupção da prescrição relativa à conduta que lhes foi imputada’

b) no MS 39167 ED: 3. Para interromperem a prescrição, os atos de investigação devem implicar diretamente os responsáveis, que devem ser cientificados de forma tempestiva. Precedentes. 4. Se os fatos apurados não chegaram ao conhecimento do responsável a tempo, o Supremo Tribunal Federal não tem reconhecido os marcos interruptivos da prescrição eventualmente invocados pela Administração. Precedentes. 5. Embargos de declaração acolhidos, com efeitos infringentes, para cassar as decisões proferidas na Tomada de Contas Especial (...);

c) no MS 39072 AgR: ‘VIII - 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)’;

d) no MS 39657: ‘2. Para interromperem a prescrição, os atos de investigação devem implicar diretamente os responsáveis, que devem ser cientificados de forma tempestiva’.

De modo ainda mais específico – por retratar similaridade de situação fática –, mencionamos a decisão do STF, tomada em sede do MS 40176 / DF, concedendo a segurança para reconhecer a prescrição da pretensão punitiva e de ressarcimento do TCU nos autos da TC-010.733/2018-3, processo em que atuamos sustentando ter havido a prescrição, por inclusão tardia. Oportuno ter em mente o seguinte trecho do voto de eminente Relator (grifos acrescidos):

Consta no voto condutor, acima transcrito, a divergência sobre o tema, instaurada entre a unidade técnica e o Ministério Público junto ao TCU, o qual sustentou que os atos de solução conciliatória (item ‘b’) e de apuração do fato (item ‘c’) foram direcionados exclusivamente à construtora Setec e, por essa razão, só poderiam interromper a prescrição em desfavor da contratada.

A despeito da relevante discordância do Ministério Público, o Tribunal de Contas solucionou a questão controvertida com base na compreensão de que ‘a contagem de prazo é interrompida por qualquer ato de apuração, não importando se nele estão precisamente ou potencialmente indicados os responsáveis pelas irregularidades’ (doc. 1, p. 19). Essa concepção, todavia, está em flagrante dissonância com o entendimento firmado nesta Suprema Corte sobre a matéria, como adiante indicarei.

Um outro ponto que merece considerações diz respeito à proposta de convalidação da citação de Cláudio Rodrigues Tavare, tendo em vista não ter havido a prévia desconsideração da personalidade jurídica do Instituto Euvaldo Lodi.

Eis a fundamentação da instrução (grifos adicionados):

102. Contudo, a despeito da regularidade formal do ato de comunicação processual do Sr. Cláudio Rodrigues Tavares, verifica-se a necessidade de convalidação do ato em função dos fundamentos adiante

apresentados.

103. Segundo apurado na fiscalização efetivada nos autos de denúncia, o responsável exerceu a função de superintendente do IEL/DF entre 4/7/2015 e 11/9/2018.

104. Referida pessoa jurídica, ante o que restou apurado, atuou na condição de contratada para a prestação de serviços de gestão documental ao Senai/DF, conforme contrato firmado em julho/2015.

105. Desse modo, tratando-se de vínculo de natureza contratual, a responsabilidade pelo ressarcimento, em regra, é da própria pessoa jurídica contratada, e não de seus administradores, consoante entendimento jurisprudencial assente nesta Corte de Contas, a exemplo do decidido, entre outros, nos Acórdãos 4.654/2025 (Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues) e 8.987/2020 (Rel. Min. Bruno Dantas), ambos da 1ª Câmara.

106. Com efeito, é pacífico o entendimento de que o vínculo meramente contratual entre a entidade privada e o Poder Público não permite a responsabilização solidária da empresa contratada e de seus administradores por prejuízos causados ao erário, exceção feita às hipóteses legais de desconsideração da personalidade jurídica previstas no art. 50 do Código Civil vigente, aprovado pela Lei 10.406/2002.

107. Adicionalmente, a jurisprudência deste Tribunal admite a possibilidade de responsabilização direta dos administradores de pessoa jurídica contratada, sem prévia necessidade de desconsideração da personalidade jurídica, que tenham participado ativamente de irregularidade da qual resultou prejuízo ao erário, sob o fundamento de que os arts. 70, parágrafo único, e 71, inc. II, da CF/1988, não fazem distinção entre agentes públicos ou particulares para fins de recomposição do dano.

108. Nesse sentido, entre outros, os Acórdãos 2.273/2019 e 2.193/2017, ambos proferidos pelo Plenário, sob relatoria do Min. Benjamin Zymler.

109. No caso concreto, observa-se não ter sido suscitado o incidente de desconsideração da personalidade jurídica do IEL/DF, sendo a citação de seu superintendente autorizada diretamente pelo Relator, conforme despacho à peça 14.

110. Tampouco há nos autos indicativos de participação direta do Sr. Cláudio Rodrigues Tavares no cometimento da irregularidade da qual resultou prejuízo ao erário.

111. Nessas condições, não havendo, no processo, elementos que permitam concluir pela participação direta do administrador no cometimento da irregularidade que culminou no dano ao erário, consigna-se que a citação efetivada nos autos não poderia ter alcançado o responsável sem que, previamente, fosse desconsiderada a personalidade jurídica do IEL/DF.

112. E, sobre esse último aspecto, verifica-se estarem presentes os requisitos materiais tipificados no art. 50 do Código Civil – abuso da personalidade jurídica caracterizado por desvio de finalidade ou confusão patrimonial – que autorizariam a adoção de tal medida.

113. De fato, rememora-se que, mesmo após a realização de ação de fiscalização nos entes paraestatais que compõem o ‘sistema indústria’ no Distrito Federal, não foi possível obter elementos mínimos que demonstrassem a execução do instrumento contratual firmado com o IEL/DF.

114. Em outras palavras, os elementos colhidos na fiscalização sugeriram, fortemente, que o contrato não foi executado, mas que foi firmado de forma fraudulenta, com o intuito exclusivo de gerar pagamentos indevidos à pessoa jurídica contratada.

115. Ora, a se confirmar esse juízo preliminar, caracterizado o abuso da personalidade jurídica do IEL/DF mediante desvio de finalidade, cujas finalidades institucionais básicas, estipuladas no art. 2° de seu estatuto (peça 55), não se coadunam com práticas ilícitas dessa natureza.

116. Isto posto, presentes os pressupostos legais que autorizariam a desconsideração da personalidade jurídica do IEL/DF, cabe avaliar a possibilidade de convalidação da citação do responsável, ante o disposto no art. 172, caput, do Regimento Interno/TCU:

Art. 172. Não se tratando de nulidade absoluta, considerar-se-á válido o ato que, praticado de outra forma, tiver atingido o seu fim.

117. Nesse diapasão, pacífico o entendimento de que se não houver prejuízo à defesa do responsável alcançado pela decisão, o fato de a citação ter ocorrido antes da desconsideração da personalidade jurídica não impede a aplicação do instituto a fim de alcançar o patrimônio de administrador da pessoa jurídica que contribuiu para o dano ao erário, tendo em vista a possibilidade de convalidação, pelo colegiado, da citação, com fundamento no art. 172 do Regimento Interno/TCU.

118. Nessa linha, entre outros, os Acórdãos 1.060/2021 (Rel. Min. Sub. Augusto Sherman Cavalcanti), 2.848/2018 (Rel. Min. Augusto Nardes) e 385/2018 (Rel. Min. Bruno Dantas), todos do Plenário.

119. No caso em espeque, em sintonia com tais deliberações, entende-se que o fato de a citação

ter ocorrido antes de qualquer deliberação quanto à aplicação do instituto da desconsideração da personalidade jurídica ao IEL/DF não trouxe prejuízos à defesa do Sr. Cláudio Rodrigues Tavares, o qual, citado em endereço válido, optou pela revelia.

120. Dessa forma, por não se tratar de nulidade absoluta e ter o ato atingido a sua finalidade sem causar prejuízos à parte ou a terceiros, basta ao colegiado, por ocasião do julgamento de mérito desta tomada de contas especial, desconsiderar a personalidade jurídica do IEL/DF e, com fundamento no art. 172 do Regimento Interno/TCU, convalidar a citação do responsável.

121. Por fim, com relação às notificações que, embora autorizadas pelo Relator, não foram implementadas (conf. parag. 16.d e 21), não se verifica, ante a ausência de prejuízo às partes, a necessidade de restituição dos autos à unidade técnica competente, pois tais comunicações não se destinavam ao exercício do contraditório [já viabilizado no processo], mas a dar mera ciência aos demais responsáveis a respeito da inclusão do IEL/DF na condição de responsável solidário pelo débito apurado no processo.

O primeiro ponto que reclama averiguação é se Cláudio Rodrigues Tavares exerceu função de administração ou se era mero empregado do ente.

Isso é relevante pois entendemos que o instituto da desconsideração da personalidade jurídica se aplica aos 'administradores ou de sócios da pessoa jurídica' (art. 50 do Código Civil), mas não alcançam ilimitadamente qualquer empregado do ente.

Embora encontremos deliberações em linha diversa, cremos que este é o melhor entendimento sobre o tema, cabendo registrar o seguinte enunciado constante do repositório da Jurisprudência Selecionada:

O vínculo contratual entre a entidade privada e o Poder Público não permite a responsabilização dos agentes da empresa contratada (administradores, sócios ou empregados) por prejuízos causados ao erário. Na hipótese de estarem presentes os requisitos para a desconsideração da personalidade jurídica, os sócios e os administradores da empresa contratada podem ser alcançados, mas não os empregados (art. 50 do Código Civil). Acórdão 1.482/2022-Plenário

Cláudio Rodrigues Tavares ocupava o cargo de Superintendente do IEL/DF. Ao compulsarmos os documentos do processo de Denúncia que deu ensejo estes autos, encontramos o estatuto do referido Instituto (peça 129 do TC-023.520/2018-3).

No capítulo que trata da estrutura administrativa do IEL-DF, o estatuto estabelece que compete ao Superintendente 'fazer a gestão técnica, administrativa e operacional do Instituto, zelando pelo correto cumprimento das leis e normas pertinente', estando então correta a inclusão do referido agente nestes autos, pois administrava o ente.

Sem dúvida, a sua inclusão deve se dar via desconsideração da personalidade jurídica do ente, não havendo óbice à convalidação do ato de citação, consoante entendimento da Corte adotado nos Acórdãos 7.070/2025-Primeira Câmara, 1.060/2021-Plenário e 2.848/2018-Plenário:

Se não houver prejuízo à defesa do responsável alcançado pela decisão, o fato de a citação ter ocorrido antes da desconsideração da personalidade jurídica pelo relator ou pelo Tribunal não impede a aplicação desse instituto para alcançar o patrimônio de sócio de empresa que contribuiu para dano ao erário, tendo em vista a possibilidade de convalidação, pelo colegiado, da citação promovida pela unidade técnica (art. 172 do Regimento Interno do TCU).

Por fim, cremos que o mesmo procedimento deve ser adotado em relação a Jamal Jorge Bittar, diretor-presidente do Instituto Euvaldo Lodi.

A instrução menciona os Acórdãos 2.273/2019 e 2.193/2017, ambos proferidos pelo Plenário, que dariam suporte jurisprudencial para a citação direta. De fato, o repositório da Jurisprudência Selecionada registra o seguinte enunciado extraído das razões de decidir das referidas deliberações:

O TCU pode determinar a citação de sócios de empresa, sem necessidade de prévia desconsideração da personalidade jurídica, que tenham participado ativamente de irregularidade da qual resultou prejuízo ao erário, pois os arts. 70, parágrafo único, e 71, inciso II, da Constituição Federal não fazem distinção entre agentes públicos ou particulares para fins de recomposição de dano.

Não obstante tais deliberações, não encontramos, em nossa pesquisa, outras deliberações da Corte seguindo a referida linha de entendimento, tendo o Tribunal preferido adotar a desconsideração da personalidade jurídica em diversos outros casos seguintes, medida cuja competência já foi reconhecida pelo STF, em diversas ocasiões, valendo mencionar, por todos, o MS 35.920, cuja ementar traz os seguintes dizeres, na parte de interesse ao tema (ênfase adicionada):

3. É legal e constitucionalmente fundada a desconsideração da pessoa jurídica pelo TCU, de modo a alcançar o patrimônio de pessoas físicas ou jurídicas envolvidas na prática de atos lesivos ao erário público, observados o

contraditório e a ampla defesa.

Assim, para evitar eventuais questionamentos judiciais, opinamos pela expressa desconsideração da personalidade jurídica do IEL-DF e convalidação da citação de Jamal Jorge Bittar.

Diante das considerações aqui expendidas, opinamos conclusivamente em concordância com a proposta da AUDTCE, exceto quanto ao Euvaldo Lodi, acerca do qual entendemos que importa reconhecer a prescrição em relação ao referido ente, adicionando ainda a sugestão de também convalidar a citação de Jamal Jorge Bittar, em decorrência de expressa desconsideração da personalidade jurídica do mencionado Instituto.

É a manifestação deste representante do Ministério Público junto ao TCU."

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial (TCE) autuada em cumprimento ao subitem 9.5 do Acórdão 1.830/2024-TCU-Plenário, proferido em processo de denúncia, devido a indícios de ausência de comprovação de execução dos serviços de gestão documental contratados pelo Departamento Regional do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial no Distrito Federal (Senai/DF) junto ao Instituto Euvaldo Lodi no Distrito Federal (IEL/DF).

126. O procedimento instaurou-se a partir dos achados colhidos pela equipe de inspeção deste Tribunal no bojo da referida denúncia, que descortinou a existência de graves distorções nos fluxos negociais e contratuais entre Sesi/DF, Senai/DF e IEL/DF, sobressaindo a celebração sistemática de contratações diretas mediante dispensa indevida de licitação, aliada à ausência de comprovação material das contraprestações contratadas. Diante desse quadro, sobreveio o Acórdão 1.830/2024-TCU-Plenário, ordenando a cisão das apurações em tomadas de contas especiais individualizadas, cabendo a este feito o exame do prejuízo atinente aos serviços de gestão do arquivo documental do Senai/DF.

127. O ajuste original foi firmado em 13/7/2015 (Processo Senai/DF 3.670/2015), com o valor estimado de R$ 3.000.000,00, tendo sido prorrogado em 2/6/2016 com o acréscimo de R$ 750.000,00 e vigência estendida até 12/1/2017.

128. A apuração das responsabilidades resultou na citação de Albano Esteves de Abreu (diretor do Senai/DF à época), Jamal Jorge Bittar (presidente do Conselho Regional do Senai/DF e diretor do IEL/DF), Cláudio Rodrigues Tavares (superintendente do IEL/DF à época) e do próprio IEL/DF, para que respondessem solidariamente pelo dano apurado de R$ 3.424.000,00, em valores históricos. Promoveu-se, ainda, a audiência de Albano Esteves de Abreu em virtude da indevida contratação direta do instituto, sem amparo legal, e da ausência de fiscalização do contrato.

129. Regularmente comunicados, Jamal Jorge Bittar apresentou alegações de defesa onde Jamal Jorge Bittar articula preliminares de prescrição e defendeu, no mérito, a inexistência de erro grosseiro, a atuação respaldada em instâncias técnicas de apoio e a imediata deflagração de providências administrativas e judiciais reparatórias após a constatação das condutas ilícitas praticadas no âmbito do IEL/DF.. Cláudio Rodrigues Tavares permaneceu silente, caracterizando-se a sua revelia. Em relação a Albano Esteves de Abreu, sua curadora judicial compareceu aos autos para informar a incapacidade civil absoluta do responsável.

130. Posteriormente, acolhendo proposta de saneamento processual, foi determinada a citação do Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal (IEL/DF) na condição de contratado e devedor solidário. A pessoa jurídica aduziu defesa sustentando incompetência do TCU sobre receitas próprias da entidade, prescrição das pretensões deste Tribunal, inadequação da imputação sob o prisma da confusão patrimonial com seus mantenedores (penalização circular do mesmo sistema) e carência de suporte probatório da acusação de inexecução contratual.

131. Em sua análise, a Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) rejeitou a ocorrência de prescrição sob a ótica da vertente objetiva dos atos instrutórios da Resolução-TCU 344/2022, indicando, subsidiariamente, os desdobramentos de eventual adoção da corrente subjetiva. No mérito, concluiu que os documentos e as justificativas apresentados não foram suficientes para comprovar a execução dos serviços contratados. Por essa razão, propôs julgar irregulares as contas de Jamal Jorge Bittar, Cláudio Rodrigues Tavares e do IEL/DF, com imputação de débito e aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992. A unidade também propôs a desconsideração da personalidade jurídica do IEL/DF para fins de convalidar a citação de seu administrador. Quanto a Albano Esteves de Abreu, propôs o julgamento de suas contas como iliquidáveis, nos termos dos arts. 20 e 21 da Lei 8.443/1992, ante a material impossibilidade do exercício do contraditório e da ampla defesa.

132. O Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), em parecer subscrito pelo Procurador Marinus

Eduardo De Vries Marsico, divergiu parcialmente da unidade instrutora. O Ministério Público, ao acompanhar a vertente subjetiva quanto à prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, pugnou por seu reconhecimento em relação ao IEL/DF, argumentando que a citação da pessoa jurídica ocorreu de maneira tardia, transcorridos mais de cinco anos do marco inicial. Em acréscimo, sugeriu que a desconsideração da personalidade jurídica do instituto alcançasse expressamente também Jamal Jorge Bittar, validando sua citação. No mais, manifestou concordância com a proposta da unidade instrutora de julgar irregulares as contas dos referidos gestores e iliquidáveis as contas de Albano Esteves de Abreu.

133. Feita essa breve contextualização, passo a decidir.

134. Inicialmente, no que tange à prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento do dano ao erário, acolho a linha de fundamentação sustentada pelo *Parquet* de contas, cujas conclusões incorporo às minhas razões de decidir.

135. O Supremo Tribunal Federal, ao fixar o Tema 899 da Repercussão Geral no julgamento do RE 636.886, fixou a tese de que a pretensão de ressarcimento ao erário consubstanciada em título executivo de Tribunal de Contas sujeita-se à prescrição regida pela Lei 9.873/1999. No âmbito desta Corte, a matéria foi disciplinada por meio da Resolução-TCU 344/2022, que previu a prescrição ordinária quinquenal em seu art. 2º e a prescrição intercorrente trienal em seu art. 8º.

136. Nesse contexto, cumpre destacar que a jurisprudência da Suprema Corte (a exemplo dos Mandados de Segurança 37.834/DF, 38.627/DF, 39.072/DF, 39.167/DF, 39.556/DF e 39.657/DF) vem sedimentando que a interrupção da prescrição deve ser aferida sob o prisma subjetivo, demandando atos inequívocos de apuração direcionados individualmente a cada responsável, não se prestando atos genéricos de fiscalização a interromper indefinidamente o prazo prescricional em relação a agentes que não foram expressamente visados pela apuração originária.

137. De modo ainda mais específico, por retratar contornos fáticos de inegável similitude com o caso vertente – notadamente a inclusão tardia de responsáveis no polo passivo –, revela-se oportuno invocar a decisão do Supremo Tribunal Federal prolatada no Mandado de Segurança 40.176/DF, destacada no judicioso parecer do MPTCU. Naquela assentada, a Suprema Corte concedeu a segurança para reconhecer a prescrição justificada pela inclusão tardia de uma parte, rechaçando expressamente a tese objetiva de que a contagem do prazo seria interrompida por qualquer ato apuratório, independentemente da precisa ou potencial indicação dos responsáveis. O voto condutor do julgado assentou que essa concepção genérica encontra-se em "flagrante dissonância" com o entendimento do STF, reafirmando que atos de apuração direcionados a um determinado ator processual não interrompem a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU em relação a outros.

138. Avançando nessa diretriz, cumpre ponderar que, embora ainda não haja pleno consenso, esta Corte de Contas vem prestigiando a tese de que atos processuais que caminham em sentido oposto à efetivação da pretensão ressarcitória ou punitiva estatal não ostentam aptidão para interromper a prescrição. Conforme a percuciente fundamentação do Acórdão 3.554/2024-Primeira Câmara, as causas interruptivas consubstanciam eventos que demonstram o empenho do Estado em exercer o seu poder punitivo ou de promover o ressarcimento. Por conseguinte, pronunciamentos técnicos ou decisões que propõem o afastamento de responsabilidade ou a aprovação de contas atuam em direção diametralmente oposta, assemelhando-se, por analogia, a sentenças absolutórias no direito penal ou de improcedência na seara da improbidade administrativa, as quais não interrompem o fluxo prescricional por sinalizarem que não há mais o que ser perseguido. Esse primado da segurança jurídica foi recentemente referendado pelo Plenário no Acórdão 1.555/2025, que consolidou a premissa de que atos que dispensam a necessidade de apurações tendentes a uma condenação atuam em sentido oposto à pretensão do TCU e, portanto, devem ser descartados como marcos interruptivos da prescrição.

139. É exatamente o que se verifica na espécie. Constata-se que o Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal (IEL/DF) somente veio a ser formalmente indicado e integrado à relação processual para fins de citação no exercício de 2025, no curso desta tomada de contas especial apartada. Aliás, conforme esclarecido pela AudTCE, o relatório de inspeção havia proposto, anteriormente, a restrição da responsabilização aos administradores do IEL/DF, afastando a pessoa jurídica. Assim, considerando o recebimento da denúncia como termo inicial para contagem do prazo prescricional (meados de 2018), transcorreu lapso temporal superior a seis anos sem a ocorrência de ato inequívoco formal de imputação de débito contra a instituição, operando-se, portanto, a prescrição quinquenal de ambas as pretensões (ressarcitória e punitiva) a seu respeito.

140. Pelo mesmo fundamento, consumou-se a prescrição da pretensão punitiva relativamente às matérias objeto de audiência atribuída a Albano Esteves de Abreu. Isso porque a determinação expressa para sua

realização somente restou deliberada e formalizada no Acórdão 1.830/2024-TCU-Plenário, prolatado em 4/9/2024, quando já havia escoado o prazo quinquenal contado da protocolização da denúncia perante o Tribunal.

141. Lado outro, concordando com a AudTCE e com o MPTCU, observo que a prescrição da pretensão ressarcitória não restou configurada em relação a Cláudio Rodrigues Tavares e Jamal Jorge Bittar, cujas condutas foram tempestivamente tangenciadas pelos atos de apuração deste Tribunal e sucedidas de regulares citações.

142. Superada a análise da prescrição, acolho a proposição uniforme da unidade instrutora e do MPTCU para promover a desconsideração da personalidade jurídica do Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal (IEL/DF), com base no art. 50 do Código Civil e no art. 172 do Regimento Interno do TCU, convalidando-se a citação pessoal de Cláudio Rodrigues Tavares.

143. A medida encontra pleno respaldo no caso concreto, haja vista que as apurações técnicas e o conjunto probatório demonstram nítido desvio de finalidade e grave confusão operacional na utilização do IEL/DF, o qual serviu como estrutura intermediária para captar recursos públicos parafiscais do Sesi/DF e repassá-los a empresas fictícias, sem a devida e efetiva contraprestação dos serviços contratados.

144. É oportuno destacar que o IEL/DF, nada obstante revestir a forma jurídica de associação civil de direito privado sem finalidade lucrativa, recebe montante expressivo de contribuições parafiscais arrecadadas compulsoriamente e transferidas por seus entes mantenedores (Sesi/DF e Senai/DF). Esses valores guardam indiscutível natureza pública, sujeitando-se plenamente ao controle externo a cargo desta Corte, nos termos do art. 70, parágrafo único, e do art. 71, inciso II, da Constituição Federal.

145. Com efeito, conforme precedente consubstanciado no Acórdão 2.620/2022-TCU-Plenário (relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa), conquanto a instituição paraestatal não seja *a priori* obrigada a discriminar a fonte específica de custeio de cada despesa corrente, recai sobre ela o ônus probatório indeclinável de demonstrar a efetiva e exclusiva utilização de receitas privadas/não compulsórias, caso pretenda afastar a incidência do controle externo de contas.

146. Essa diretriz adquire especial relevo diante do que restou expressamente assentado por este Plenário no Acórdão 2.042/2026-TCU-Plenário (proferido no TC 023.520/2018-3), no qual se esclareceu que o IEL/DF opera em regime financeiro de caixa único, sem promover segregação contábil apta a estremar as fontes de seus custeios como públicas ou privadas. Essa ausência de segregação orçamentária e contábil posiciona o IEL/DF como entidade gestora de recursos públicos, atraindo a jurisdição do TCU sobre seus atos e sobre os administradores que os gerenciam. Tal constatação, ao menos em tese, dispensaria a própria necessidade de desconsideração da personalidade jurídica para alcançar e citar seus dirigentes operacionais. Não obstante, para dissipar quaisquer dúvidas processuais e imprimir máxima segurança jurídica ao feito, acolho formalmente o instituto da desconsideração para convalidar o chamamento de Cláudio Rodrigues Tavares.

147. Passo, assim, ao exame de mérito quanto às responsabilidades delineadas nestes autos, destacando inicialmente a situação de Cláudio Rodrigues Tavares, então Superintendente do IEL/DF, como passo a expor.

148. Devidamente citado para apresentar defesa quanto ao débito resultante da não execução dos serviços de gestão documental, Cláudio Rodrigues Tavares manteve-se inerte, incorrendo em revelia processual, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

149. A revelia do responsável consolida o lastro probatório reunido no processo. A análise detida dos elementos colhidos pela Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) demonstra que a conduta de Cláudio Rodrigues Tavares foi a causa direta e imediata do dano ao erário. Na qualidade de Superintendente do IEL/DF à época dos fatos, o responsável detinha o comando operacional e gerencial da entidade contratada.

150. A matriz de responsabilização é precisa ao apontar os atos concretos praticados pelo gestor: assinou o contrato original firmado em 13/7/2015 (Processo Senai/DF 3.670/2015) como representante do IEL/DF e foi o responsável direto por executar a avença gerando faturamentos cujas despesas jamais foram materialmente comprovadas.

151. A gravidade de sua conduta e o nexo de causalidade com o prejuízo ganham contornos ainda mais nítidos ao se observar a discrepância entre o objeto contratado e a realidade fática apurada. O instrumento contratual previa serviços complexos e especializados de tratamento arquivístico, exigindo, de forma expressa, a elaboração e aplicação de um Plano de Classificação e de uma Tabela de Temporalidade de Documentos.

152. Contudo, conforme destacado pela equipe de fiscalização e endossado pela instrução da unidade, as inspeções *in loco* revelaram que não foi realizada qualquer atividade técnica visando à preparação dessa documentação arquivística. Constatou-se que o serviço prestado pelo IEL/DF ao Senai/DF resumiu-se, na

prática, à mera guarda física documental, esvaziando por completo o escopo milionário do ajuste.

153. Os indícios colhidos apontam fortemente que o contrato não foi regularmente executado, mas sim firmado e conduzido de forma simulada sob a gestão do então Superintendente. A instrução aponta que a avença foi instrumentalizada com o intuito exclusivo de gerar pagamentos indevidos à pessoa jurídica contratada, caracterizando abuso e desvio de finalidade. O responsável utilizou-se da estrutura do IEL/DF e da presunção de regularidade das relações institucionais intrassistema para orquestrar faturamentos ao Senai/DF por serviços intelectuais e técnicos que sabidamente não haviam sido entregues.

154. Ausente a demonstração de boa-fé e restando caracterizado o seu papel essencial no ardil que lesou os cofres do Senai/DF, cumpre julgar irregulares as suas contas, condenando-o ao ressarcimento integral do débito apurado e aplicando-lhe a multa proporcional prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

155. No tocante a Jamal Jorge Bittar, divirjo da proposição formulada pelo MPTCU quanto à necessidade de desconsiderar a personalidade jurídica do IEL/DF para validar a sua citação.

156. A desconsideração da personalidade jurídica (art. 50 do Código Civil) consubstancia mecanismo excepcional vocacionado a afastar a autonomia patrimonial da pessoa jurídica privada para responsabilizar sócios ou administradores que dela tenham se valido com desvio de finalidade ou confusão patrimonial, superando uma blindagem societária que de outro modo impediria a imputação de responsabilidade.

157. Na situação de Jamal Jorge Bittar, a aplicação de tal instituto é descabida. O gestor foi convocado a responder perante esta Corte precipuamente na condição de Presidente do Conselho Regional do Senai/DF – entidade do Sistema S gestora e ordenadora de recursos públicos de matriz parafiscal compulsória. A sua sujeição ao controle externo e a sua legitimação passiva defluem diretamente dos arts. 70, parágrafo único, e 71, inciso II, da Constituição Federal, e do art. 5º, inciso I, da Lei 8.443/1992, prescindindo da teoria da desconsideração patrimonial do IEL/DF.

158. Assim, fixada a higidez formal de sua citação na condição originária de dirigente do Senai/DF, passo ao exame de mérito de sua culpabilidade. Como visto, a unidade instrutora opinou pela rejeição de suas alegações de defesa e sua condenação solidária ao débito, fundamentando que o gestor, ao autorizar a liberação de pagamentos sem a devida comprovação da execução dos serviços, teria agido com culpa grave e cometido erro grosseiro. Divirjo dessa proposta por compreender que a análise pormenorizada das circunstâncias fáticas, aliada à aplicação das normas de regência e à jurisprudência deste Tribunal, conduz a outra conclusão, conforme passo a expor.

159. A responsabilidade pessoal perante os Tribunais de Contas rege-se pelos cânones da responsabilidade subjetiva, balizada pelas diretrizes do art. 28 do Decreto-Lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – Lindb). Sob esse prisma, a imposição de débito ou sanção pessoal requer a inequívoca caracterização de dolo ou erro grosseiro.

160. Consoante pacífica jurisprudência desta Corte, o erro grosseiro traduz-se na falha manifesta, inescusável e inaceitável, decorrente de grave desatenção aos deveres elementares de cautela, distanciando-se expressivamente da conduta esperada de um gestor médio confrontado com idênticas circunstâncias de fato.

161. Nessa linha, a jurisprudência desta Corte (a exemplo dos Acórdãos 886/2025 e 1.460/2025, ambos do Plenário) estabelece clara distinção entre a persecução do débito e a responsabilização pessoal do gestor. A imputação de solidariedade a um agente público para restituir valores dos quais não se beneficiou – especialmente quando o dano decorre de fraude operada por outro responsável encarregado da execução contratual – transcende a mera recomposição do erário e exige rigorosa análise de culpabilidade. Assim, a responsabilização do gestor pressupõe a comprovação de que sua conduta contribuiu para o prejuízo com, no mínimo, culpa grave (erro grosseiro), sendo a inviabilidade de percepção do vício condição suficiente para afastá-la.

162. Na hipótese vertente, Jamal Jorge Bittar ocupava o topo da pirâmide hierárquica do Sistema Indústria no Distrito Federal (Presidente da Fibra, Diretor Regional do Sesi, Presidente do Conselho Regional do Senai e Diretor do IEL). Diante do expressivo volume de operações e da complexidade administrativa de uma estrutura corporativa desse porte (segundo relatado, o Diretor Regional despachava e subscrevia anualmente entre 45.000 e 50.000 atos e documentos administrativos), a conduta do dirigente máximo deve ser avaliada sob o prisma da razoabilidade e das limitações práticas inerentes às suas funções.

163. Constitui princípio basilar da administração de organizações complexas a segregação de funções, instrumento que divide as atribuições de planejamento, execução, atestação e controle entre diferentes agentes. Corolário desse princípio é a teoria da confiança (ou princípio da confiança legítima), amplamente albergada pelo Tribunal de Contas da União.

164. A jurisprudência deste Tribunal é no sentido de que a autoridade máxima de um órgão ou entidade

não responde, geralmente, por ilícitos ou inconsistências operacionais praticados por subordinados ou setores técnicos especializados, a menos que haja manifesta discrepância perceptível sem a necessidade de reexame fático-operacional ou que o dirigente tenha sido formalmente alertado da irregularidade.

165. Assim, exigir que o Presidente do Conselho Regional do Senai/DF inspecionasse pessoalmente as caixas de arquivo, os sistemas de microfilmagem ou a conferência física dos documentos relativos aos contratos de gestão documental significaria subverter a estrutura organizacional da entidade e impor ao dirigente máximo o encargo do controle operacional direto, ignorando a segregação de funções.

166. Ao examinar a documentação constante dos processos administrativos de pagamento, a própria AudTCE consignou que diversas notas fiscais continham atesto formal em seu verso, certificando a prestação dos serviços emitido pelas instâncias técnicas e pela Superintendência competente (em tempo, verifica-se que as demais notas foram digitalizadas sem imagem do verso, impossibilitando averiguar se igualmente foram atestadas). Ou seja, Jamal Jorge Bittar, ao atuar no âmbito de suas competências institucionais, respaldou-se, em grande medida, na certificação formal prestada por quem tinha o dever funcional de fiscalizar a execução. De fato, a emissão das notas fiscais pelo IEL/DF conferia ao processo a necessária aparência de regularidade administrativo-financeira. Tal circunstância mostrava-se plenamente apta a respaldar as autorizações da Diretoria Regional, especialmente por se tratar de documentação que tramitava com a chancela e o esteio formais da superintendência daquele instituto.

167. Tem-se, assim, que o dirigente máximo foi induzido em erro pela atuação de seu subordinado. Cláudio Rodrigues Tavares montou uma blindagem documental falsa para acobertar a inexecução dos serviços. Exigir que o Presidente Regional questionasse atestos e promovesse investigações paralelas a cada instrução de pagamento equivaleria a exigir um padrão de conduta que claramente excede o que seria esperado para a situação.

168. A defesa de Jamal Jorge Bittar trouxe também aos autos cópias de decisões proferidas pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT) em ações de ressarcimento movidas pelo Sistema Indústria contra Cláudio Rodrigues Tavares e terceiros (Processos 0732203-04.2020.8.07.0001, 0732206-56.2020.8.07.0001 e 07232208-26.2020.8.07.0001).

169. Pontuou acertadamente a AudTCE que tais processos judiciais não versam diretamente sobre os contratos de gestão documental aqui discutidos. Não obstante, tais julgados ostentam inegável valor probatório e contextual que corroboram a análise de responsabilidade desta Corte. As sentenças do TJDFT confirmam a existência de um *modus operandi* sofisticado e de uma rede de fraudes projetada pelo ex-superintendente Cláudio Rodrigues Tavares, que se valia do cargo para burlar os sistemas de controle e emitir documentos falsos em larga escala.

170. A engrenagem fraudulenta foi pormenorizada nas referidas ações cíveis, sendo relevante destacar que, na Apelação Cível 0732203-04.2020.8.07.0001, a 8ª Turma Cível daquela Corte de Justiça firmou entendimento contundente sobre a ausência de execução material dos serviços e o conluio fraudulento:

"Verificou-se não se tratar de mero descumprimento contratual em que há notas fiscais e ateste de serviços, mas de esquema arquitetado, cuja conduta está sendo apurada pela Polícia Federal e merece ser analisada e repelida com a devida acuidade. Comprovada a associação de três réus para desviar recursos de instituição, por meio de falsa prestação de serviços de assessoria e consultoria (...), impõe-se a condenação para ressarcir (...)."

171. A existência desse ambiente de fraude dissimulada reforça a conclusão de que as falhas de liquidação não decorreram de incúria ou desídia de Jamal Jorge Bittar, mas sim de um ardil elaborado pelo agente fraudador para omitir a inexecução do conhecimento das instâncias superiores de controle.

172. A boa-fé objetiva e a inocorrência de negligência por parte de Jamal Jorge Bittar ficam bem caracterizadas na postura adotada pelo gestor assim que constatou os primeiros indícios substanciais de irregularidade, apontados na denúncia que originou esta TCE: a) determinou uma busca ativa nos arquivos institucionais para apurar a efetiva existência física dos relatórios e produtos da gestão documental; b) verificada a inexecução material e a inveracidade das atestações, procedeu ao imediato afastamento e à demissão do Superintendente Cláudio Rodrigues Tavares; c) instaurou sindicâncias e auditorias internas; e d) promoveu o ajuizamento célerede ações cíveis de reparação de danos perante o TJDFT, obtendo decisões condenatórias que constituíram títulos executivos em montante superior a R$ 11 milhões.

173. O fato de essas ações judiciais não apresentarem exata identidade com os contratos em debate nesta TCE não pode, evidentemente, desmerecer a conduta do gestor. Considerando que as demandas foram propostas para resguardar o patrimônio da entidade antes mesmo da apuração consolidada das tomadas de contas especiais instauradas por força do Acórdão 1.830/2024-TCU-Plenário – ou seja, antes da exata apuração de responsabilidades e da quantificação do dano –, seria faticamente impossível exigir estrita correlação entre o que

foi buscado judicialmente e o apurado na via do controle externo. Na verdade, essa pronta iniciativa evidencia a proatividade do gestor superior em responsabilizar os envolvidos e buscar a reparação dos danos institucionais de forma sistêmica, consubstanciando um sólido elemento apto a corroborar sua boa-fé e a demonstrar que não houve conivência com os desvios operacionais.

174. Essa conduta saneadora é inconciliável com a figura do gestor desidioso ou tolerante com ilicitudes. Exigir do dirigente máximo a onisciência acerca de estratagemas clandestinos articulados internamente por escalões operacionais – mormente quando o próprio dirigente atuou para cessar o dano, afastar os perpetradores e buscar o ressarcimento perante o Judiciário – implicaria reconhecer uma indevida responsabilidade objetiva no âmbito do controle externo, rechaçada pelo nosso ordenamento.

175. Não restando configurado o erro grosseiro do art. 28 da Lindb em relação à conduta do dirigente máximo, impõe-se acolher as alegações de defesa de Jamal Jorge Bittar, afastando-se o débito a ele atribuído e julgando suas contas regulares com ressalva, dando-lhe quitação, com fundamento nos arts. 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992.

176. No tocante ao Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal (IEL/DF), conforme já assentei neste voto, considero que as pretensões punitiva e de ressarcimento foram fulminadas pela prescrição quinquenal, dado que a sua inclusão processual ocorreu apenas no exercício de 2025, muito após o escoamento do prazo legal contado da denúncia originária.

177. Nada obstante, além do impedimento prescricional, compreendo que a responsabilização da pessoa jurídica do IEL/DF pelo débito seria inadequada no plano material. As provas coligidas revelam que o IEL/DF atuou como ente instrumentalizado mediante fraudes orquestradas por seu ex-superintendente Cláudio Rodrigues Tavares. Constatadas as falhas, a instituição adotou imediatas medidas corretivas, realizando varreduras internas, destituindo os responsáveis e demandando judicialmente os terceiros e gestores envolvidos perante o TJDFT.

178. Nessa conjuntura, impor ao IEL/DF a condenação em débito implicaria consumar uma penalização circular contraproducente: subtrair recursos de uma associação civil privada sem fins lucrativos, cuja missão estatutária consiste no desenvolvimento de programas de tecnologia, estágio e capacitação industrial, para ressarcir o Senai/DF (entidade pertencente ao mesmo arranjo regional do Sistema Fibra), enfraquecendo projetos educacionais e produtivos legítimos sem atingir o patrimônio dos reais beneficiários do desvio.

179. No que se refere a Albano Esteves de Abreu, então Diretor do Senai/DF, verifico que sua curadora comprovou documentalmente que o responsável foi interditado judicialmente em razão de incapacidade civil absoluta.

180. A constatação de incapacidade civil plena e definitiva, atestada por decisão judicial de interdição, inviabiliza o exercício do contraditório e da ampla defesa pelo responsável ou por sua curadora, a qual noticiou a impossibilidade fática de recompor os fatos ou reunir documentos do período da gestão.

181. Portanto, em consonância com os pronunciamentos convergentes da unidade instrutora e do MPTCU, acolho a proposta de julgar iliquidáveis as contas de Albano Esteves de Abreu, determinando o seu trancamento e o consequente arquivamento do feito quanto a este responsável, com fundamento nos arts. 20 e 21 da Lei 8.443/1992. Esse desfecho se alinha ao já decidido no Acórdão 2.042/2026-TCU-Plenário, quando esta Corte avaliou situação similar em relação a esse responsável.

182. Por derradeiro, não poderia encerrar este voto sem assinalar que a análise destes autos descortina falhas estruturais nos mecanismos de governança e controle interno no âmbito do Departamento Regional do Senai/DF e do IEL/DF.

183. As instituições integrantes dos serviços sociais autônomos, por gerirem recursos públicos de origem parafiscal compulsória, vinculam-se aos postulados da legalidade, moralidade, impessoalidade e eficiência, cabendo-lhes velar pela estrita conformidade de suas despesas. A concretização de liquidações financeiras e pagamentos desprovidos de verificação física e material da efetiva execução dos serviços revela a fragilidade dos fluxos de fiscalização então vigentes.

184. Cumpre pontuar que medidas destinadas a compelir o Senai-DF a mitigar e sanar essas desconformidades são tratadas nos autos conexos do TC 021.909/2024-5, razão pela qual deixo de expedir comandos análogos neste julgado.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em tagDataSessao.

ACÓRDÃO Nº 2259/2026 – TCU – Plenário
1. Processo nº TC 021.912/2024-6.
2. Grupo II – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial
3. Responsáveis: Albano Esteves de Abreu (352.059.621-00); Cláudio Rodrigues Tavares (417.455.741-15); Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal (00.366.849/0001-83); Jamal Jorge Bittar (194.413.711-49).
4. Unidades Jurisdicionadas: Departamento Regional do Senai no Distrito Federal; Federação das Indústrias do Distrito Federal; Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
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: André Luís Pinheiro Guimarães (33.822/OAB-DF), representando Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal; Fernanda Leoni (330.251/OAB-SP), representando Jamal Jorge Bittar; Daniel Fonseca Roller (17.568/OAB-DF) e Camila de Araujo Silva (87.270/OAB-DF), representando Albano Esteves de Abreu.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada em cumprimento ao Acórdão 1.830/2024-TCU-Plenário, com vistas à apuração de irregularidades em contrato firmado entre o Departamento Regional do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial no Distrito Federal (Senai/DF) e o Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal (IEL/DF);

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

9.1. reconhecer a ocorrência da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do Tribunal de Contas da União em relação ao Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal (IEL/DF), bem como da pretensão punitiva decorrente da audiência ordenada a Albano Esteves de Abreu;

9.2. desconsiderar a personalidade jurídica do Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal (IEL/DF), com fulcro no art. 50 do Código Civil e no art. 172 do Regimento Interno do TCU, convalidando-se a citação de Cláudio Rodrigues Tavares;

9.3. considerar revel Cláudio Rodrigues Tavares, para todos os efeitos, com fundamento no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

9.4. considerar iliquidáveis as contas de Albano Esteves de Abreu, com fulcro nos arts. 20 e 21 da Lei 8.443/1992, ordenando o seu trancamento e o consequente arquivamento do processo em relação a esse responsável;

9.5. acolher as alegações de defesa apresentadas por Jamal Jorge Bittar e julgar regulares com ressalva as suas contas, dando-lhe quitação, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992;

9.6. julgar irregulares as contas de Cláudio Rodrigues Tavares, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “c” e “d”, e 19 da Lei 8.443/1992, condenando-o ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento das dívidas aos cofres do Departamento Regional do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial no Distrito Federal (Senai/DF), atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora calculados a partir das datas indicadas até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Data	Valor (R$)
21/7/2015	214.000,00
26/8/2015	214.000,00
7/10/2015	214.000,00
6/11/2015	214.000,00
2/12/2015	214.000,00
2/12/2015	214.000,00
18/1/2016	214.000,00
28/1/2016	214.000,00
2/3/2016	214.000,00

	Data	Valor (R$)
5/4/2016	214.000,00	
4/5/2016	214.000,00	
2/6/2016	214.000,00	
1/7/2016	214.000,00	
2/8/2016	214.000,00	
2/9/2016	214.000,00	
19/12/2016	214.000,00	

9.7. aplicar a Cláudio Rodrigues Tavares a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 350.000,00 (trezentos e cinquenta mil reais), com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.8. 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;

9.9. autorizar, se requerido pelo responsável, o pagamento das dívidas 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-se o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, devendo incidir sobre cada parcela os encargos legais cabíveis, alertando o responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217, §§ 1º e 2º, do citado Regimento Interno;

9.10. dar ciência deste acórdão aos responsáveis, ao Departamento Regional do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial no Distrito Federal (Senai/DF), ao Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal (IEL/DF) e, com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 209, § 7º, do Regimento Interno do TCU, à Procuradoria da República no Distrito Federal, para a adoção das providências que entender cabíveis.

10. Ata n° 32/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 25/8/2026 – Extraordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2259-32/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Bruno Dantas (Relator), Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Odair Cunha.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.
13.4. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Relator

Fui presente:
(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 005.701/2021-0
Natureza(s): Incidente de Uniformização de Jurisprudência (Pedido de Reexame)
Órgão/Entidade: Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região - Campinas/SP
Interessadas: Heloísa Helena Mazon Zakia (068.920.838-38); Marta Negri Paiva Barbeiro (023.616.168-74); Solange Aparecida Lopes (958.796.688-00).
Representação legal: Rudi Meira Cassel (22256/OAB-DF), representando Heloisa Helena Mazon Zakia; Jean Paulo Ruzzarin (21.006/OAB-DF), Rudi Meira Cassel (22.256/OAB-DF) e outros, representando Marta Negri Paiva Barbeiro; Jean Paulo Ruzzarin (21.006/OAB-DF), Rudi Meira Cassel (22.256/OAB-DF) e outros, representando Solange Aparecida Lopes.

SUMÁRIO: INCIDENTE DE UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA. PEDIDO DE REEXAME EM APOSENTADORIA. ANÁLISE DA REPERCUSSÃO DA AÇÃO ORDINÁRIA 1035883-44.2019.4.01.3400 AJUIZADA PELO SINDICATO DOS SERVIDORES DO PODER JUDICIÁRIO E DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO NO DISTRITO FEDERAL (SINDJUS/DF) EM RELAÇÃO AOS JULGAMENTOS DESTE TRIBUNAL VERSANDO SOBRE ATOS DE PESSOAL COM PAGAMENTO DA VANTAGEM "OPÇÃO". RESOLUÇÃO DA DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL SOBRE O ASSUNTO. RETORNO À UNIDADE INSTRUTORA PARA PRONUNCIAMENTO QUANTO AO MÉRITO DO CASO CONCRETO.

RELATÓRIO

A Primeira Câmara deste Tribunal, por meio do Acórdão 3.626/2022, instaurou, preliminarmente à análise dos pedidos de reexame constantes dos autos, incidente de uniformização de jurisprudência, com objetivo de dirimir a divergência de entendimentos a respeito da repercussão da Ação Ordinária 1035883-44.2019.4.01.3400 ajuizada pelo Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário e do Ministério Público da União no Distrito Federal (Sindjus/DF) em relação aos julgamentos deste Tribunal versando sobre atos de pessoal com pagamento da vantagem "opção".

2. Remetidos os autos à Secretaria das Sessões deste Tribunal (Seses) para que fosse efetuado o levantamento da jurisprudência do TCU sobre o assunto, a Diretoria de Jurisprudência concluiu o seguinte:

"***4. Conclusão***

33. Em observância ao item 9.2 do Acórdão 3.626/2022 – Primeira Câmara, procedeu-se ao levantamento da jurisprudência do TCU sobre a repercussão da ação judicial ajuizada pelo Sindjus/DF (Ação Ordinária 1035883-44.2019.4.01.3400) em relação aos julgamentos do Tribunal versando sobre a vantagem "opção", a fim de subsidiar a instrução de incidente de uniformização de jurisprudência para dirimir a divergência de entendimentos sobre o assunto.

34. Constatou-se, em síntese, que, quase sempre que o mérito do ato foi apreciado (em 449 ocasiões), o TCU considerou ilegal o ato de aposentadoria que continha o pagamento da vantagem "opção" a servidor que se aposentou após a EC 20/1998. Vale destacar que, entre essas decisões, houve:

a) 357 acórdãos que determinaram a suspensão do pagamento da vantagem;

b) 59 acórdãos que permitiram a manutenção da vantagem, em função das mencionadas decisões judiciais, em geral, determinando que o órgão jurisdicionado acompanhe o desfecho do posicionamento do Poder Judiciário e promova, se for o caso, a suspensão do pagamento;

c) 31 acórdãos que, a despeito de considerarem ilegais os atos de aposentadoria, não se pronunciaram sobre a manutenção ou a suspensão do pagamento da vantagem.

35. Além desses julgados, o TCU proferiu três acórdãos determinando o sobrestamento dos autos até que haja o pronunciamento judicial em definitivo nos processos 1035883-44.2019.4.01.3400 e/ou 1041687-08.2019.4.01.0000, objetos do presente levantamento."

3. Nos termos do art. 91 do Regimento Interno do TCU (RITCU) e diante da manifestação da Diretoria de Jurisprudência acostada à peça 70 dos presentes autos, reconheci a existência de divergência jurisprudencial no âmbito deste Tribunal a respeito da repercussão da Ação Ordinária 1035883-44.2019.4.01.340010 ajuizada pelo Sindjus/DF em relação aos julgamentos de atos de pessoal versando sobre o pagamento da vantagem "opção" e encaminhei os autos ao Ministério Público junto a esta Corte de Contas, que se manifestou nos seguintes termos:

"*Trata-se, neste momento processual, de incidente de uniformização de jurisprudência instaurado por meio do Acórdão 3.626/2022-1ª Câmara (peça 61 - relator Ministro Benjamin Zymler) proferido nos seguintes termos:*

VISTOS, relatados e discutidos estes autos no qual se propôs incidente de uniformização de jurisprudência em pedidos de reexame interpostos pelas Sras. Heloisa Helena Mazon Zakia, Marta Negri Paiva Barbeiro e Solange Aparecida Lopes contra o Acórdão 16.061/2021-1ª Câmara, por meio do qual foi negado registro aos seus atos de aposentadoria,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da Primeira Câmara, com fulcro no art. 91 do Regimento Interno, e diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. instaurar, preliminarmente ao exame dos pedidos de reexame interpostos, em anexo aos autos principais, incidente de uniformização de jurisprudência, com objetivo de dirimir a divergência de entendimentos a respeito da repercussão da ação judicial ajuizada pelo SINDJUS/DF (Ação Ordinária 1035883-

44.2019.4.01.340010) em relação aos julgamentos deste Tribunal versando sobre a vantagem "opção";

9.2. remeter o processo à Secretaria das Sessões (Seses), a fim de que, com a urgência que o caso requer, proceda ao levantamento da jurisprudência do Tribunal sobre o assunto com vistas a instruir o incidente suscitado; e

9.3. enviar, posteriormente, os autos ao MPTCU para se manifestar sobre a matéria.

II

2. O processo trata, originalmente, da apreciação de três atos iniciais de aposentadoria de ex-servidoras do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região – TRT15 (peças 3-5).

3. Por meio do Acórdão 16.061/2021, a Primeira Câmara do Tribunal considerou ilegal e negou registro aos atos em face do pagamento da parcela "opção de função" oriunda do art. 193 da Lei 8.112/1990, o que resulta em proventos de aposentadoria superiores às últimas remunerações da atividade, em desacordo com o art. 40, caput e § 2º, da Constituição Federal (CF/88), com redação dada pela Emenda Constitucional (EC) 20/1998, e com o Acórdão 1.599/2019-Plenário (relator Ministro Benjamin Zymler).

4. Inconformadas, as interessadas interpuseram recursos com vistas à reforma do Acórdão 16.061/2021-1ª Câmara (peças 14-19, 21-26 e 28-33).

5. Após analisar as razões recursais, a então Serur concluiu por conhecer dos pedidos de reexame para, no mérito, negar-lhes provimento, sem prejuízo de (peça 52):

b) dar ciência ao órgão de origem quanto à necessidade de avaliar se as beneficiárias dos atos em reexame estão efetivamente contempladas pela sentença proferida no Processo 1047485-95.2020.4.01.3400, em trâmite na Justiça Federal e, nessa hipótese, dar imediato cumprimento às determinações contidas nos subitens 1.7.2.1 e 1.7.2.3 do Acórdão 16.061/2021–TCU–1ª Câmara, caso venha a ser desconstituída ou suspensa a eficácia da referida sentença;

c) nos termos da Questão de Ordem aprovada na Sessão Plenária de 8/6/2011 (Ata 22/2011), encaminhar ao Departamento de Assuntos Extrajudiciais da Advocacia-Geral de União (AGU) e à Conjur/TCU as informações necessárias ao acompanhamento do Processo 1047485-95.2020.4.01.3400, em trâmite na Justiça Federal;

6. Em nossa primeira manifestação nos autos, como membro do Ministério Público junto ao Tribunal designado para atuar na etapa recursal (peça 38), anuímos à referida proposta (peça 60), tendo em vista decisão no mesmo sentido adotada pelo Plenário do Tribunal ao proferir o Acórdão 994/2022 (relator Ministro Jorge Oliveira; revisor Ministro Augusto Nardes), após apreciar situação semelhante.

7. Os referidos pedidos de reexame foram levados a julgamento na sessão da Primeira Câmara de 24/5/2022, oportunidade em que o Ministro Jorge Oliveira sugeriu a instauração de incidente de uniformização de jurisprudência para que fosse apreciado, preliminarmente ao mérito, a repercussão da Ação Ordinária 1035883-44.2019.4.01.3400 sobre os julgamentos do TCU relativos à vantagem "opção de função".

8. Essa proposta foi acolhida pela Primeira Câmara, que proferiu o citado Acórdão 3.626/2022. Portanto, previamente à deliberação do mérito dos recursos, deverá ser apreciado o presente incidente de uniformização de jurisprudência, na forma do art. 91 do Regimento Interno do TCU (RITCU), in verbis:

Art. 91. Ao apreciar processo em que seja suscitada divergência entre deliberações anteriores do Tribunal, poderá o colegiado, por sugestão de ministro, ministro-substituto ou representante do Ministério Público, decidir pela apreciação preliminar da controvérsia, em anexo aos autos principais, retirando a matéria de pauta.

§ 1º. Se reconhecer a existência da divergência, o relator solicitará a audiência do Ministério Público, submetendo em seguida a questão à deliberação do Plenário até a segunda sessão subsequente.

§ 2º. Dirimida a divergência jurisprudencial, a apreciação do processo quanto ao mérito terá prosseguimento na mesma sessão do Plenário, ressalvados os casos do inciso VII do art. 17.

§ 3º. O acórdão que resolver a divergência será remetido à Comissão de Jurisprudência para oportuna apreciação da necessidade de elaboração de enunciado de Súmula sobre a matéria.

§ 4º. Não sendo reconhecida pelo relator a existência de divergência, levará seus fundamentos ao Plenário que, ao acolhê-los, prosseguirá na apreciação do mérito do processo, se matéria de sua competência, ou encaminhá-lo-á à câmara originária.

§ 5º. Se o Plenário, dissentindo do relator, entender pela existência de divergência, prosseguirá na forma dos §§ 1º, 2º e 3º, passando a funcionar como revisor para o incidente o ministro que primeiro proferir o voto dissidente.

III

9. Com vistas a dar cumprimento à determinação contida no subitem 9.2 do Acórdão 3.626/2022-1ª

Câmara, a Diretoria de Jurisprudência (Dijur) da Secretaria das Sessões (Seses) procedeu ao levantamento da jurisprudência do TCU sobre a repercussão da Ação Ordinária 1035883-44.2019.4.01.3400 (e do Agravo de Instrumento 1041687-08.2019.4.01.0000) ajuizada pelo Sindjus na apreciação dos atos sujeitos a registro pelo Tribunal (peças 69-71).

10. A Dijur esclareceu que procedeu ao levantamento utilizando a ferramenta "Pesquisa Integrada", disponível no sítio eletrônico do Tribunal, na aba "Acórdãos", utilizando-se como argumentos de pesquisa os números das referidas ações.

11. Como resultado do levantamento, assim concluiu (grifos inseridos):

34. Constatou-se, em síntese, que, quase sempre [apenas em duas ocasiões, o TCU reconheceu o registro tácito do ato, com determinação para revisão de ofício] que o mérito do ato foi apreciado (em 449 ocasiões), o TCU considerou ilegal o ato de aposentadoria que continha o pagamento da vantagem "opção" a servidor que se aposentou após a EC 20/1998. ***Vale destacar que, entre essas decisões, houve:***

a) 357 acórdãos que determinaram a suspensão do pagamento da vantagem;

b) 59 acórdãos que permitiram a manutenção da vantagem, em função das mencionadas decisões judiciais, em geral, determinando que o órgão jurisdicionado acompanhe o desfecho do posicionamento do Poder Judiciário e promova, se for o caso, a suspensão do pagamento;

c) 31 acórdãos que, a despeito de considerarem ilegais os atos de aposentadoria, não se pronunciaram sobre a manutenção ou a suspensão do pagamento da vantagem.

35. Além desses julgados, o TCU proferiu três acórdãos determinando o sobrestamento dos autos até que haja o pronunciamento judicial em definitivo nos processos 1035883-44.2019.4.01.3400 e/ou 1041687-08.2019.4.01.0000, objetos do presente levantamento.

12. Vale destacar do mencionado levantamento, que:

(i) dos 460 acórdãos encontrados, quatro foram proferidos pelo Plenário, 222 pela Primeira Câmara e 234 pela Segunda Câmara;

(ii) dos 357 acórdãos que determinaram a suspensão do pagamento da vantagem, um foi prolatado pelo Plenário, 191 pela Primeira Câmara e 165 pela Segunda Câmara.

(iii) das 61 decisões [59, visto que em duas o TCU reconheceu o registro tácito dos atos e determinou a revisão de ofício] que não determinaram a imediata suspensão do pagamento da vantagem "opção de função", dois acórdãos foram proferidos pelo Plenário, sete pela Primeira Câmara e 52 pela Segunda Câmara.

13. Diante disso, o relator, Ministro Benjamin Zymler, reconheceu a existência de divergência jurisprudencial no âmbito do Tribunal e enviou os autos para manifestação do Ministério Público junto ao TCU, nos termos do § 1º do art. 91 do RITCU (peça 72).

IV

14. Como se observa do citado levantamento, de fato houve divergência entre deliberações do Tribunal em que a Ação Ordinária 1035883-44.2019.4.01.3400 e o Agravo de Instrumento 1041687-08.2019.4.01.0000 foram objeto de análise.

15. Por meio da Ação Ordinária 1035883-44.2019.4.01.3400, a parte autora postulou, em tutela antecipada, a suspensão da aplicação do entendimento firmado no item 9.4 do Acórdão 1.599/2019-Plenário, in verbis:

9.4. firmar entendimento de que é vedado o pagamento das vantagens oriundas do art. 193 da Lei 8.112/1990, inclusive o pagamento parcial da remuneração do cargo em comissão ("opção"), aos servidores que implementaram os requisitos de aposentadoria após 16/12/1998, data de publicação da Emenda Constitucional 20, que limitou o valor dos proventos à remuneração do cargo efetivo no qual se deu a aposentadoria;

16. Quanto ao mérito, a parte autora requereu a anulação da referida deliberação, de modo a assegurar "na aposentadoria a vantagem decorrente da opção, prevista no art. 2º da Lei nº 8.911/94, aos servidores que, até a data de 18 de janeiro de 1995, tenham satisfeito os pressupostos temporais estabelecidos no art. 193 da Lei 8.112/90, ainda que sem os requisitos para aposentação em qualquer modalidade" (grifos inseridos). Segundo o autor da Ação Ordinária 1035883-44.2019.4.01.3400, esse seria "o entendimento do TCU, aplicado nos últimos 14 (quatorze) anos", firmado por meio do Acórdão 2.076/2005-Plenário (relator Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti).

17. O pedido de tutela antecipada foi indeferido pelo Juiz titular da 5ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal, sobrevindo o Agravo de Instrumento 1041687-08.2019.4.01.0000 interposto perante o Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1). Em decisão monocrática da desembargadora Gilda Sigmaringa Seixas, foi deferida a tutela provisória nos seguintes termos:

Pelo exposto, DOU PROVIMENTO ao agravo de instrumento, para, deferindo a tutela provisória recursal,

suspender a aplicação do entendimento firmado no Acórdão 1.599/2019 – Plenário/TCU de que: "é vedado o pagamento das vantagens oriundas do art. 193 da Lei 8.112/1990, inclusive o pagamento parcial da remuneração do cargo em comissão ("opção"), aos servidores que implementaram os requisitos de aposentadoria após 16/12/1998, data de publicação da Emenda Constitucional 20, que limitou o valor dos proventos à remuneração do cargo efetivo no qual se deu a aposentadoria"; essa decisão vigorará até o julgamento colegiado deste agravo, ou até eventuais ulteriores decisão ou sentença pelo juízo primitivo.

18. Posteriormente, em 13/8/2020, ao apreciar o mérito da lide, o pedido do autor foi julgado procedente pela Juíza Federal Substituta da 5ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal, cujo dispositivo é o seguinte (grifos do original):

*Ante o exposto, **julgo PROCEDENTE o pedido autoral, nos termos do art. 487, I, do CPC,** para que se faça incidir o entendimento do TCU, proferido no Acórdão 2.076/2005, aplicado nos últimos 14 (quatorze) anos, no sentido de assegurar "na aposentadoria a vantagem decorrente da opção, prevista no art. 2º da Lei nº 8.911/94, aos servidores substituídos da autora que, até a data de 18 de janeiro de 1995, tenham satisfeito os pressupostos temporais estabelecidos no art. 193 da Lei 8.112/90, ainda que sem os requisitos para aposentação em qualquer modalidade.*

19. Há recursos ainda pendentes de julgamento pelo TRF1.

20. Como se vê, há decisão judicial assegurando o pagamento da parcela "opção de função" aos inativos substituídos do Sindjus/DF para aplicação do entendimento do Tribunal consubstanciado no Acórdão 2.076/2005-Plenário.

V

21. O art. 193 da Lei 8.112/1990, que deu origem à vantagem vulgarmente conhecida como "opção de função", estabelecia que (grifos inseridos):

*Art. 193. **O servidor que tiver exercido função de direção, chefia, assessoramento, assistência ou cargo em comissão, por período de 5 (cinco) anos consecutivos, ou 10 (dez) anos interpolados, poderá aposentar-se com a gratificação da função ou remuneração do cargo em comissão, de maior valor, desde que exercido por um período mínimo de 2 (dois) anos.***

§ 1° Quando o exercício da função ou cargo em comissão de maior valor não corresponder ao período de 2 (dois) anos, será incorporada a gratificação ou remuneração da função ou cargo em comissão imediatamente inferior dentre os exercidos.

§ 2° A aplicação do disposto neste artigo exclui as vantagens previstas no art. 192, bem como a incorporação de que trata o art. 62, ressalvado o direito de opção.

22. Em 1994, sobreveio a Lei 8.911/1994, que ao disciplinar a remuneração dos cargos em comissão, definiu critérios de incorporação das vantagens previstas na Lei 8.112/1990. Em seu art. 2º facultou ao servidor investido em cargo em comissão ou função de direção, chefia e assessoramento, a opção pela remuneração correspondente ao vencimento de seu cargo efetivo, acrescido de cinquenta e cinco por cento do vencimento fixado para o cargo em comissão, ou das funções de direção, chefia e assessoramento e da gratificação de atividade pelo desempenho de função, e mais a representação mensal.

23. Tais dispositivos legais deram ensejo a controvertidas decisões no âmbito da Corte de Contas, culminando na prolação do Acórdão 2.076/2005-Plenário. Esta deliberação tornou insubsistente o Acórdão 589/2005 (relator Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti), em sede de embargos de declaração. Na oportunidade, o Tribunal assim decidiu:

*9.3. esclarecer que, **para fins do disposto no item 8.5 da Decisão nº 844/2001 - Plenário - TCU**, com a redação dada por este Acórdão, deve ser observado o seguinte:*

*9.3.1. **é assegurada na aposentadoria a vantagem decorrente da opção, prevista no art. 2º da Lei nº 8.911/94, aos servidores que, até a data de 18 de janeiro de 1995, tenham satisfeito os pressupostos temporais estabelecidos no art. 193 da Lei 8.112/90, <u>ainda que sem os requisitos para aposentação em qualquer modalidade</u>;***

24. A despeito de ter sido prolatado em 2005, o Acórdão 2.076 teve como específico propósito o de encerrar a polêmica instalada no Tribunal com a edição da Decisão 481/1997 (relator Ministro Paulo Affonso Martins de Olivera), declarada nula pela Decisão 844/2001-Plenário (relator Ministro Walton Alencar Rodrigues).

*25. Por se tratar da apreciação de embargos de declaração, naquela oportunidade, não foram consideradas as importantes alterações introduzidas no art. 40 da CF/88 pela EC 20/1998, como a instituição do "**regime de previdência de caráter contributivo, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial**" do sistema, e a previsão, no § 2º do mesmo artigo, no sentido de que "**os proventos de***

aposentadoria e as pensões, por ocasião de sua concessão, não poderão exceder a remuneração do respectivo servidor, no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão*" (grifos inseridos).*

26. A deliberação proferida no Acórdão 1.599/2019-Plenário, objeto de impugnação na Ação Ordinária 1035883-44.2019.4.01.3400 e no Agravo de Instrumento 1041687-08.2019.4.01.0000, cujas decisões determinaram a aplicação do entendimento do TCU no Acórdão 2.076/2005-Plenário, apenas conjugou a concessão da vantagem "opção de função", com as referidas modificações inseridas na Constituição Federal pela EC 20, ao, in verbis:

9.4. firmar entendimento de que é vedado o pagamento das vantagens oriundas do art. 193 da Lei 8.112/1990, inclusive o pagamento parcial da remuneração do cargo em comissão ("opção"), aos servidores que implementaram os requisitos de aposentadoria após 16/12/1998, data de publicação da Emenda Constitucional 20, que limitou o valor dos proventos à remuneração do cargo efetivo no qual se deu a aposentadoria;

27. Portanto, os efeitos da decisão adotada no Acórdão 2.076/2005-Plenário devem ser restritos ao quadro normativo vigente anteriormente à promulgação da EC 20/1998. Interpretação diferente contrasta com disposição expressa do novo texto constitucional introduzido pela referida emenda.

28. Não é demais lembrar que a concessão da vantagem "opção de função" possibilita ao servidor que passa à inatividade um incremento salarial não percebido na atividade e para o qual não houve contribuição previdenciária, em afronta direta ao art. 40, caput e § 2º, da CF/88, com redação dada pela EC 20/1998.

29. O art. 193 da Lei 8.112/1990 foi expressamente revogado pela Lei 9.527/1997 (vide respectivo art. 18), decorrente da conversão da Medida Provisória (MP) 1.595-14/1997. Todavia, a vantagem ali prevista já havia sido expressamente extinta pelo inciso II do art. 1º da MP 831, publicada em 19/1/1995.

30. Não por outra razão, o art. 7º da Lei 9.624/1998, que resultou da conversão da MP 1.644-41, de 17/3/1998, estabeleceu que (grifos inseridos):

Art. 7º ***É assegurado o direito à vantagem de que trata a art. 193 da Lei nº 8.112, de 1990, aos servidores que, até 19 de janeiro de 1995, tenham completado todos os requisitos para obtenção de aposentadoria dentro das normas até então vigentes****.*

31. Ademais, o pagamento da multicitada vantagem da "opção de função" não pode se dar cumulativamente com parcelas de quintos/décimos incorporados, sob pena de violar o disposto no § 2º do art. 193 da Lei 8.112/1990, "ressalvado o direito de opção", uma vez que ambas as vantagens decorrem do mesmo fato gerador, a saber, o exercício pretérito de cargo/função de confiança.

32. Portanto, não se pode conferir ao Acórdão 2.076/2005-Plenário a eficácia de lei, conforme pretendido pelo autor da Ação Ordinária 1035883-44.2019.4.01.3400.

*33. De mais a mais, não se pode olvidar que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) sedimentou-se no seguinte sentido: "****o que regula os proventos da inatividade é a lei (e não sua interpretação) vigente ao tempo em que o servidor preencheu os requisitos para a respectiva aposentadoria*** *(Súmula 359/STF)", e que "****inexiste direito adquirido com fundamento em antiga e superada interpretação da lei****" (MS 26.196 – Rel. Min. Ayres Britto, julgado em 18/11/2010 – Tribunal Pleno).*

34. Essas questões foram abordadas pelo Ministro do STF, Roberto Barroso, ao denegar a segurança no MS 33.508, julgado em 19/3/2018, como se depreende do seguinte trecho (grifos inseridos):

15. Ressalto que as maiores discussões a respeito da aplicação do art. 193 da Lei nº 8.112/1990 ocorreram não a respeito de gratificações ou vantagens concedidas em momento posterior a sua revogação, ***senão a respeito de situações em que a implementação dos requisitos da aposentadoria ou a sua concessão teriam ocorrido posteriormente****. De qualquer maneira, observando a evolução do entendimento do Tribunal de Contas sobre a possibilidade de incorporação da parcela denominada "opção" em situações limítrofes (Acórdãos TCU n. 481/1997, 884/2001 e 2.076/2005),* ***o plenário deste Supremo Tribunal Federal, no julgamento do MS 26.196 (Rel. Min. Ayres Britto), entendeu que "o que regula os proventos da inatividade é a lei (e não sua interpretação) vigente ao tempo em que o servidor preencheu os requisitos para a respectiva aposentadoria", sendo inexistente direito adquirido com fundamento em antiga e superada interpretação da lei****.*

(...)

19. Diante do exposto, com base no art. 205 do RI/STF, denego a segurança, revogando a liminar anteriormente concedida. Prejudicado o agravo da União. Custas pela impetrante. Sem honorários (Lei nº 12.016/2009, art. 25, e Súmula 512/STF).

35. Nessa mesma linha podem ser citados os seguintes precedentes: MS 37.879/DF, MS 37.934/DF e MS 37.905/DF (decisão liminar), todos da relatoria do Ministro Nunes Marques, e MS 37.657 MC/DF, da

relatoria do Ministro Roberto Barroso.

VI

37. Conquanto o acórdão que instaurou o incidente de uniformização de jurisprudência tenha determinado a verificação da repercussão da ação judicial ajuizada pelo Sindjus em relação aos julgamentos do Tribunal versando sobre a vantagem "opção de função", observa-se que diversas associações e sindicatos representantes de outros servidores federais espalhados pelo país e, em alguns casos, os próprios servidores, também obtiveram decisões judiciais liminares proferidas no mesmo sentido. A título de exemplo, cita-se as seguintes ações:

1005636-12.2021.4.01.3400 – ajuizada pela Associação dos Servidores do Tribunal Regional do Trabalho da 6ª Região (Astra 6);

1047485-95.2020.4.01.3400 – ajuizada pelo Sindicato dos Servidores Públicos Federais da Justiça do Trabalho da 15ª Região (Sindiquinze)

1056704-35.2020.4.01.3400 – ajuizada por Katia Fatima de Oliveira Nunes

1070933-97.2020.4.01.3400 – ajuizada por Beatriz Victor Foureaux

38. De outro lado, pode-se observar que em outras ações, contendo a mesma causa de pedir, os autores não obtiveram o mesmo êxito, e o pedido foi julgado improcedente. Embora ainda não tenha ocorrido o trânsito em julgado, citamos, como exemplo, o processo 1048357-13.2020.4.01.3400, ajuizado pelo Sindicato dos Servidores do Poder Legislativo e do Tribunal de Contas da União (Sindilegis), e o processo 1034408-80.2020.4.01.3800, ajuizado pelo Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário Federal no Estado de Minas Gerais (Sitraemg).

39. No último processo citado, a Juíza Substituta da 13ª Vara Federal da Seção Judiciária de Minas Gerais do Tribunal Regional Federal da 6ª Região, julgou improcedente a ação civil ajuizada pelo Sitraemg e extinguiu o processo com resolução do mérito, nos termos do art. 487, inciso I, do Código de Processo Civil, ao concluir que:

(...) em consonância com o entendimento do STF, por entender que inexiste direito adquirido com fundamento em antiga e superada interpretação da lei a amparar alegação de direito adquirido ao seu posterior registro de aposentadoria perante o Tribunal de Contas, uma vez que a regulação dos proventos da inatividade cabe a lei, e não sua interpretação, vigente ao tempo em que o servidor preencheu os requisitos para a respectiva aposentadoria, tenho que a improcedência da presente ação civil coletiva é a medida que se impõe no caso concreto".

VII

40. De tudo o que foi dito até aqui, pode-se observar que, a despeito das decisões judiciais favoráveis, sem trânsito em julgado, obtidas pelos sindicatos, pelas associações de servidores e pelos próprios servidores para suspender a aplicação do entendimento firmado no Acórdão 1.599/2019-Plenário e fazer incidir aquele consubstanciado no Acórdão 2.076/2005-Plenário, tal não deveria ser aplicado aos atos cujos interessados não cumpriram <u>todos</u> os requisitos para a aposentadoria, antes da entrada em vigor da EC 20/1998. Tampouco aos atos de aposentadoria com pagamento cumulativo da "opção de função" e da parcela incorporada de "quintos/décimos", visto que essa questão não integrou a causa de pedir e o pedido formulado em juízo pelo Sindjus, como se pode ver na petição inicial da Ação Ordinária 1035883-44.2019.4.01.3400 (peça 27, p. 27-41 do TC 034.201/2016-5).

41. Ademais, as decisões proferidas no referido processo não determinaram a não aplicação aos casos concretos de dispositivos constitucionais, como as regras introduzidas pela EC 20/1998.

42. Assim, não se trata de negar força às decisões judiciais. Tampouco o TCU tem competência para fazê-lo. Mas não se pode conceber a continuidade do pagamento de vantagem:

(i) com base em decisão judicial em que a causa de pedir é diversa das irregularidades constatadas nos atos de aposentadoria apreciados nos termos do inciso III do art. 71 da Constituição Federal;

(ii) com base em entendimento jurisprudencial que vai de encontro a alterações supervenientes introduzidas na Constituição Federal por meio da multicitada EC 20/1998; e,

(iii) em desacordo com o § 2º do art. 193 da Lei 8.112/1990, com o art. 7º da Lei 9.624/1998, e com a pacífica jurisprudência do TCU e do STF sobre o assunto.

43. Eram nessa linha as manifestações expedidas por este representante do Ministério Público junto ao TCU, a exemplo daquelas constantes dos processos TC 002.084/2020-1 (peça 30, de 31/3/2021), TC 009.001/2020-4 (peça 46, de 18/3/2021), TC 009.320/2020-2 (peça 40, de 31/3/2021) e TC 029.055/2019-9 (peça 32, de 18/3/2021).

44. Todavia, por meio do Acórdão 994/2022-Plenário, após apreciar revisão de ofício de registro

tácito de ato no qual foi detectada a inclusão da parcela "opção de função" nos proventos da interessada, o Tribunal considerou ilegal o ato e determinou ao órgão jurisdicionado que cessasse o pagamento da vantagem apenas em caso de desconstituição ou de suspensão da eficácia da sentença proferida no processo 1035883-44.2019.4.01.3400. Além disso, determinou, entre outras, encaminhar ao Departamento de Assuntos Extrajudiciais da Advocacia-Geral de União (AGU) e à Conjur/TCU as informações necessárias ao acompanhamento do referido processo, consoante Questão de Ordem aprovada na Sessão Plenária de 8/6/2011.

45. Desde então, todas as nossas manifestações, nos processos que tratam da mesma questão, como no caso destes autos (peça 60), têm seguido esse precedente, visando à estabilidade das relações com os órgãos jurisdicionados e à segurança jurídica, bem assim à coerência das decisões do Tribunal acerca do mesmo tema, tendo em vista a decisão plenária que foi promanada.

46. Isso porque, embora sem força cogente para casos outros, não se pode negar que a decisão adotada no Acórdão 994/2022-Plenário teve o propósito de pacificar a repercussão que as decisões judiciais proferidas no Agravo de Instrumento 1041687-08.2019.4.01.0000 e na Ação Ordinária 1035883-44.2019.4.01.3400 têm causado nos processos de apreciação dos atos sujeitos a registro apreciados por essa Corte de Contas, com decisões divergentes proferidas pelos colegiados do Tribunal, enquanto a questão não é definitivamente resolvida no âmbito do Poder Judiciário.

47. No caso dos autos, anuímos à proposta AudRecursos (peça 60), por estar em consonância com o citado precedente do Plenário do Tribunal, materializado no Acórdão 994/2022-Plenário. Ademais, a decisão ali adotada coaduna-se com o disposto na recente Resolução-TCU 353/2023, in verbis (grifos inseridos):

Art. 7º Ao apreciar os atos sujeitos a registro, o Tribunal:

(...)

§ 8º ***Os atos com registro negado cujo saneamento não possa ser de imediato providenciado pelo órgão ou entidade de origem, em face da existência de circunstância impeditiva de caráter temporário, terão seus efeitos preservados até a cessação da circunstância impeditiva****, momento em que novo ato deverá ser editado e submetido ao registro do Tribunal.*

49. Em face do exposto, e considerando que o relator do incidente de uniformização de jurisprudência, Ministro Benjamin Zymler, nos termos do § 1º do art. 91 do RITCU, reconheceu a existência de divergência jurisprudencial acerca da repercussão que as decisões judiciais proferidas no Agravo de Instrumento 1041687-08.2019.4.01.0000 e na Ação Ordinária 1035883-44.2019.4.01.3400 têm causado nos julgamentos do Tribunal (peça 72), opinamos por que a Corte de Contas passe a adotar, nos processos semelhantes, a decisão prolatada no Acórdão 994/2022-Plenário, enquanto a questão não é definitivamente resolvida no âmbito do Poder Judiciário, visando à estabilidade das relações com os órgãos jurisdicionados e à segurança jurídica, bem assim à coerência das decisões do Tribunal acerca do mesmo tema, tendo em vista a decisão plenária que foi ali promanada."

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de incidente de uniformização de jurisprudência instaurado com o objetivo de dirimir a divergência de entendimentos a respeito da repercussão da Ação Ordinária 1035883-44.2019.4.01.3400 ajuizada pelo Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário e do Ministério Público da União no Distrito Federal (Sindjus/DF) em relação aos julgamentos deste Tribunal versando sobre atos de pessoal com pagamento da vantagem "opção".

2. Conforme demonstrado pela Diretoria de Jurisprudência deste Tribunal (Dijur), os órgãos julgadores do TCU, até a derradeira instrução do presente incidente, vêm apreciando o tema de diversas formas:

"*Constatou-se, em síntese, que, quase sempre que o mérito do ato foi apreciado (em 449 ocasiões), o TCU considerou ilegal o ato de aposentadoria que continha o pagamento da vantagem "opção" a servidor que se aposentou após a EC 20/1998. Vale destacar que, entre essas decisões, houve:*

a) 357 acórdãos que determinaram a suspensão do pagamento da vantagem;

b) 59 acórdãos que permitiram a manutenção da vantagem, em função das mencionadas decisões judiciais, em geral, determinando que o órgão jurisdicionado acompanhe o desfecho do posicionamento do Poder Judiciário e promova, se for o caso, a suspensão do pagamento;

c) 31 acórdãos que, a despeito de considerarem ilegais os atos de aposentadoria, não se pronunciaram sobre a manutenção ou a suspensão do pagamento da vantagem" (grifos acrescidos).

3. Instado a se manifestar, o órgão ministerial reconheceu a ocorrência de divergência jurisprudencial entre os órgãos julgadores deste Tribunal e propõe que, doravante, se passe a adotar, nos processos semelhantes, a decisão prolatada no Acórdão 994/2022-Plenário, que, após apreciar revisão de ofício de registro tácito de ato no qual foi detectada a inclusão da parcela "opção de função" nos proventos da interessada, negou registro ao ato e determinou ao órgão jurisdicionado que cessasse o pagamento da vantagem apenas em caso de desconstituição ou de suspensão da eficácia da sentença proferida no processo 1035883-44.2019.4.01.3400.

4. O Sindjus/DF ingressou com ação ordinária (1035883-44.2019.4.01.3400) perante a Seção Judiciária do Distrito Federal (SJ/DF), postulando, em tutela antecipada, a suspensão da aplicação do entendimento firmado no subitem 9.4 do Acórdão 1.599/2019-Plenário e, no mérito, a anulação da referida deliberação, para restabelecer o entendimento do TCU, aplicado nos últimos 14 (quatorze) anos, no sentido de assegurar "*na aposentadoria a vantagem decorrente da opção, prevista no art. 2º da Lei nº 8.911/94, aos servidores que, até a data de 18 de janeiro de 1995, tenham satisfeito os pressupostos temporais estabelecidos no art. 193 da Lei 8.112/90, ainda que sem os requisitos para aposentação em qualquer modalidade*" (cf. Acórdão 2.076/2005-Plenário).

5. O pedido de tutela antecipada foi indeferido pelo juízo titular da 5ª Vara Federal da SJ/DF, sobrevindo recurso de agravo de instrumento interposto perante o Tribunal Regional Federal da 1ª Região, que, monocraticamente, deferiu a tutela recursal de urgência nos seguintes termos:

"*Pelo exposto,* ***DOU PROVIMENTO ao agravo de instrumento, para deferindo a tutela provisória recursal, suspender a aplicação do entendimento firmado no Acórdão 1.599/2019****-Plenário/TCU de que: 'é vedado o pagamento das vantagens oriundas do art. 193 da Lei 8.112/1990, inclusive o pagamento parcial da remuneração do cargo em comissão ("opção") , aos servidores que implementaram os requisitos de aposentadoria após 16/12/1998, data de publicação da Emenda Constitucional 20, que limitou o valor dos proventos à remuneração do cargo efetivo no qual se deu a aposentadoria';* ***essa decisão vigorará até o julgamento colegiado deste agravo, ou até eventuais ulteriores decisão ou sentença pelo juízo primitivo***" (grifos originais).

6. Contra a referida decisão foi interposto agravo regimental pela União, o qual não foi julgado pelo órgão colegiado.

7. Em 13/8/2020, o mérito da referida ação ordinária, ajuizada em 8/11/2019, foi apreciado pela Juíza Federal Substituta da 5ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal, tendo sido julgado procedente o pedido, nos termos do art. 487, I, do Código de Processo Civil (CPC), "*para que se faça incidir o entendimento do TCU, proferido no Acórdão 2.076/2005, aplicado nos últimos 14 (quatorze) anos, no sentido de assegurar 'na aposentadoria a vantagem decorrente da opção, prevista no art. 2º da Lei nº 8.911/94, aos servidores substituídos da autora que, até a data de 18 de janeiro de 1995, tenham satisfeito os pressupostos temporais estabelecidos no art. 193 da Lei 8.112/90, ainda que sem os requisitos para aposentação em qualquer modalidade'*" (grifos acrescidos).

8. Em virtude do julgamento do mérito da referida ação ordinária, a tutela recursal deferida monocraticamente pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região foi julgada prejudicada, em razão da perda superveniente do seu objeto.

9. Interposto recurso de apelação pela União, houve a negativa do seu provimento pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região, por meio de acórdão proferido recentemente, no último dia 15/5/2026, assim ementado:

"*DIREITO ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. APELAÇÃO CÍVEL E REMESSA NECESSÁRIA. AÇÃO ORDINÁRIA COLETIVA. SINDICATO. LEGITIMIDADE ATIVA. PARCELA OPÇÃO. ART. 2º DA LEI Nº 8.911/1994 C/C ART. 193 DA LEI Nº 8.112/1990. ALTERAÇÃO DE ENTENDIMENTO DO TCU (ACÓRDÃO 1.599/2019). SUPRESSÃO DE VANTAGEM INCORPORADA À APOSENTADORIA. SEGURANÇA JURÍDICA. PROTEÇÃO DA CONFIANÇA. IRREDUTIBILIDADE DE PROVENTOS. RECURSO DESPROVIDO.*

I. CASO EM EXAME

1. Apelação interposta pela União contra sentença que julgou procedente ação ordinária ajuizada por sindicato, na qualidade de substituto processual, para assegurar a aplicação do entendimento firmado pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão 2.076/2005 – Plenário, garantindo a incorporação, na aposentadoria, da vantagem denominada "Parcela Opção", prevista no art. 2º da Lei nº 8.911/1994 c/c art. 193 da Lei nº 8.112/1990, aos servidores que, até 18/01/1995, preencheram os requisitos temporais legais.

2. A sentença condenou a União ao pagamento de honorários advocatícios fixados em 10% sobre o valor atualizado da causa, sujeitando o decisum ao reexame necessário.
3. A União suscita preliminar de ilegitimidade ativa do sindicato e, no mérito, defende a aplicação do entendimento firmado no Acórdão 1.599/2019 do TCU, que restringiu a incorporação da vantagem aos servidores que implementaram os requisitos para aposentadoria antes da EC 20/1998.
II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO
4. Há duas questões em discussão: (i) saber se o sindicato possui legitimidade ativa para atuar como substituto processual na defesa do direito discutido; e (ii) saber se a alteração de entendimento do TCU, promovida pelo Acórdão 1.599/2019, pode alcançar aposentadorias concedidas sob a égide da orientação consolidada no Acórdão 2.076/2005, com supressão da "Parcela Opção".
III. RAZÕES DE DECIDIR
5. A preliminar de ilegitimidade ativa não procede. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 883.642, sob o regime da repercussão geral, firmou entendimento quanto à ampla legitimidade extraordinária dos sindicatos para a defesa judicial de direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, independentemente de autorização expressa dos substituídos.
6. A controvérsia possui natureza coletiva, vez que envolve a supressão de vantagem que atinge indistintamente servidores representados pela entidade sindical, em razão de alteração de orientação do Tribunal de Contas da União.
7. No mérito, embora o TCU detenha competência para revisar seus entendimentos, tal prerrogativa encontra limites nos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima.
8. O entendimento consolidado no Acórdão 2.076/2005 orientou a Administração Pública Federal por aproximadamente 14 anos, assegurando a incorporação da vantagem aos servidores que implementaram os requisitos legais até 18/01/1995, ainda que sem preenchimento dos requisitos para aposentadoria até a EC 20/1998.
9. A alteração promovida pelo Acórdão 1.599/2019 não foi precedida de modificação legislativa ou fato novo relevante. A aplicação retroativa da nova interpretação para alcançar situações já constituídas viola a estabilidade das relações jurídicas.
10. O Supremo Tribunal Federal assentou que o TCU não pode anular aposentadoria anteriormente julgada legal após lapso temporal significativo, sob pena de ofensa à segurança jurídica (MS 25.963).
11. A jurisprudência desta Corte reconhece que a aplicação imediata do novo entendimento do TCU afronta a proteção da confiança e a irredutibilidade de proventos, quando inexistente alteração legislativa superveniente (AG 1040456-09.2020.4.01.0000; AG 1041136-91.2020.4.01.0000).
12. A supressão da "Parcela Opção" implica redução nominal de proventos de natureza alimentar, já incorporados ao patrimônio jurídico dos servidores no momento da aposentadoria, em afronta à garantia constitucional da irredutibilidade.
13. As razões recursais não infirmam os fundamentos da sentença, que se harmoniza com a jurisprudência do STF e desta Corte.
IV. DISPOSITIVO
14. Apelação e remessa necessária desprovidas. Honorários advocatícios majorados em 1% (um por cento), nos termos do art. 85, §11, do CPC, mantida a base de cálculo fixada na sentença." (grifos acrescidos).

10. Contra a referida deliberação foram opostos embargos de declaração pela União, os quais ainda pendem de julgamento. Ou seja, ainda não houve o trânsito em julgado da Ação Ordinária 1035883-44.2019.4.01.3400.

11. Posto isso, cumpre tecer algumas considerações relativamente ao que restou decidido até o presente momento no referido processo judicial.

12. Nos termos do art. 503 do Código de Processo Civil (CPC), "*a decisão que julgar total ou parcialmente o mérito tem força de lei nos limites da questão principal expressamente decidida*.". Já o art. 506 do mesmo diploma legal estabelece que: "*a sentença faz coisa julgada às partes entre as quais é dada, não prejudicando terceiros*" (grifos acrescidos).

13. Os referidos dispositivos legais, como se vê, tratam dos limites objetivos (art. 503) e subjetivos (art. 506) da coisa julgada.

14. Segundo o previsto no art. 506 do CPC, a coisa julgada vincula somente as partes, não atingindo terceiros, que não podem ser beneficiados ou prejudicados. Trata-se da eficácia **inter partes** da coisa julgada, que se justifica em razão dos princípios da ampla defesa e do contraditório, pois não se pode admitir que a sentença de mérito se torne imutável e indiscutível para aquele que não participou do processo.

15. Já o limite objetivo da coisa julgada diz respeito à possibilidade de rediscussão de matéria já decidida, ensinando a doutrina majoritária pátria que a eficácia preclusiva da coisa julgada atinge tão somente as alegações referentes à causa de pedir que fez parte da demanda, porquanto alegado outro fato jurídico ou outra fundamentação jurídica não presentes na primeira demanda, entende-se como afastada do caso a tríplice identidade (mesmas partes, mesma causa de pedir e mesmo pedido), que impediria que a mesma causa fosse outra vez enfrentada judicialmente em novo processo.

16. No que diz respeito à Ação Ordinária 1035883-44.2019.4.01.3400, extrai-se da parte dispositiva da sentença que o pedido foi julgado procedente para que a União (Tribunal de Contas da União) faça incidir, em relação aos servidores substituídos pelo ente sindical, o entendimento consubstanciado no Acórdão 2.076/2005-Plenário, que assegurou "*na aposentadoria a vantagem decorrente da opção, prevista no art. 2º da Lei nº 8.911/94, aos servidores que, até a data de 18 de janeiro de 1995, tenham satisfeito os pressupostos temporais estabelecidos no art. 193 da Lei 8.112/90, ainda que sem os requisitos para aposentação em qualquer modalidade*" (cf. subitem 9.3.1 do referido acórdão).

17. A causa de pedir deduzida na inicial foi a de que este Tribunal de Contas da União teria alterado seu entendimento após 14 anos, ao editar o Acórdão 1.599/2019-Plenário, tendo o juiz sentenciante, por sua vez, fundamentado a decisão no sentido de que "*a alteração do entendimento proferido pelo próprio órgão de controle externo, ao longo de quase 15 anos o adotando a ré, gerou direito adquirido aos substituídos da autora, uma vez que estabilizou a relação jurídica. Sendo defeso o entendimento já sedimentado pela ré e modificado após anos, ter o seu espectro limitado, supervenientemente, apenas em prol dos servidores públicos que tenham se aposentado até a Emenda Constitucional n 20 de 1998*".

18. Da mesma forma, ao negar provimento à apelação interposta pela União, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região decidiu que, "*no caso concreto, os proventos foram fixados com fundamento em entendimento oficial do Tribunal de Contas da União consolidado no Acórdão 2.076/2005, o qual vigorou por aproximadamente 14 (quatorze) anos, orientando de forma uniforme a Administração Pública Federal. A posterior alteração de orientação, consubstanciada no Acórdão 1.599/2019, não pode retroagir para atingir situações jurídicas já constituídas, sob pena de ofensa simultânea à segurança jurídica, à proteção da confiança legítima e à garantia da irredutibilidade*" (grifos acrescidos).

19. Ocorre que esta Corte, em nenhum momento, desconstituiu ou tornou insubsistente o Acórdão 2.076/2005-Plenário. É dizer, o posicionamento prestigiado no Acórdão 2.076/2005-Plenário de maneira alguma foi substituído por este Tribunal em virtude do entendimento fixado no Acórdão 1.599/2019-Plenário.

20. De fato, a tese fixada no Acórdão 2.076/2005-Plenário foi preservada no Acórdão 1.599/2019-Plenário, tendo havido, na verdade, a limitação da eficácia temporal do que restou decidido na referida deliberação à data anterior da vigência da Emenda Constitucional 20, de 16/12/1998, haja vista a nova redação dada ao § 2º do art. 40 da Constituição Federal (CF)/1988, segundo a qual: "*os proventos de aposentadoria e as pensões, por ocasião de sua concessão, não poderão exceder a remuneração do respectivo servidor, no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão*" (grifos acrescidos).

21. Considerou-se, outrossim, ser indevido o pagamento da vantagem "opção" nos proventos de aposentadoria dos servidores concedidos após a vigência da referida emenda, em virtude da pacífica jurisprudência dos tribunais no sentido de ser vedado ao servidor público carrear para os proventos da aposentadoria ou para a pensão por ele instituída vantagem remuneratória sobre a qual não incidiu contribuição previdenciária, tendo em vista a necessidade de se observarem os princípios constitucionais do caráter contributivo e do equilíbrio atuarial e financeiro introduzidos no regime de previdência dos servidores públicos pela referida emenda.

22. Registre-se que essas questões trazidas com a superveniência da EC 20/1998 também não foram objeto de consideração, análise e deliberação por este Tribunal por ocasião da edição do Acórdão 2.076/2005-Plenário, que apreciou embargos de declaração opostos ao Acórdão 589/2005-Plenário, proferido em pedidos de reexame interpostos contra a Decisão 844/2001-Plenário, adotada quando da apreciação de estudos sobre a legalidade e a constitucionalidade da Decisão 481/1997-Plenário, declarando a nulidade dessa última e estabelecendo a legalidade da percepção da parcela denominada "opção", nos casos de preenchimento dos requisitos dos arts. 193 da Lei 8.112/1990 ou 180 da Lei 1.711/1952, e definindo a forma de observância dos princípios da segurança jurídica e da boa-fé nos casos de atos administrativos que se constata serem ilegais.

23. É que, muito embora o Acórdão 2.076 tenha sido proferido no ano de 2005, a referida deliberação, apreciando embargos de declaração, cumpre frisar, suprimiu vícios existentes nos acórdãos sucessivos e na

própria Decisão 481/1997-Plenário, que deliberou originariamente sobre o direito ao pagamento da vantagem "opção", e que foi adotada em data anterior à superveniência da EC 20/1998.

24. Ou seja, no mencionado Acórdão 2.076/2005-Plenário não houve debate acerca da superveniência da EC 20/1998 sob o enfoque tratado no Acórdão 1.599/2019-Plenário.

25. Da mesma forma, a jurisprudência dos tribunais no sentido de ser vedado ao servidor público carrear para os proventos da aposentadoria ou para a pensão por ele instituída vantagem remuneratória sobre a qual não incidiu a contribuição previdenciária correspondente, tendo em vista a necessidade de se observarem os princípios constitucionais do caráter contributivo e do equilíbrio atuarial e financeiro introduzidos pela EC 20/1998, é bastante recente e ainda não se encontrava pacificada por ocasião do Acórdão 2.076/2005-Plenário.

26. Insisto: a despeito de prolatado em 2005, o Acórdão 2.076 deste Tribunal teve o específico propósito de encerrar a polêmica instalada nesta Corte com a edição da malfadada Decisão Administrativa 481/1997; mais especificamente, o único escopo do acórdão de 2005 foi uniformizar o tratamento a ser dado aos atos – então reconhecidamente ilícitos, diga-se de passagem – produzidos sob inspiração da decisão de 1997. Por certo, não se pode conceber – e tal jamais foi a pretensão do TCU – que uma controvertida decisão administrativa subsista, como fonte de direito, a substancial modificação do quadro normativo em que fora engendrada. Logo, os efeitos de ambas as deliberações se circunscrevem – necessária e exclusivamente – ao período que antecede a promulgação da EC 20/1998. Senão vejamos:

Decisão 844/2001-Plenário

"*O Tribunal de Contas da União, reunido em sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:*

8.1. declarar a nulidade absoluta da Decisão 481/97-TCU - Plenário;

8.2. fixar o entendimento de que os proventos de aposentadoria dos servidores que preencheram os requisitos estabelecidos nos arts. 180 da Lei 1.711/52 e 193 da Lei 8.112/90, durante a vigência e a eficácia daquelas normas, ou seja, até 18 de janeiro de 1995, diante da expressa vedação legal pelo § 3° do art. 180 da Lei 1.711/52, com a redação dada pelo art. 1° da Lei 6.732/79, pelo art. 5° da mesma Lei 6.732/79 e pelo § 2° do art. 193 da Lei 8.112/90, não podem cumular as vantagens estabelecidas nos arts. 180 da Lei 1.711/52 ou 193 da Lei 8.112/90 com as vantagens previstas nos arts. 2° da Lei 6.732/79, 62 da Lei 8.112/90 ou 3° da Lei 8.911/94 nem as vantagens estabelecidas nos arts. 180 da Lei 1.711/52 ou 193 da Lei 8.112/90 com as vantagens do art. 184 da Lei 1.711/52 ou 192 da Lei 8.112/90;"

Acórdão 2.076/2005-Plenário

"*VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Embargos de Declaração opostos ao Acórdão 589/2005-TCU-Plenário, proferido em Pedidos de Reexame interpostos contra a Decisão nº 844/2001 - Plenário - TCU,* [...].

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Revisor, e com fundamento nos arts. 1º, inciso II, e 34 da Lei nº 8.443/92, em:

9.1. conhecer dos embargos de declaração opostos pelos interessados acima nominados, para, no mérito, acolhê-los, tornando insubsistente o Acórdão 589/2005-TCU-Plenário;

9.2. alterar o item 8.5 da Decisão nº 844/2001 - Plenário - TCU, que passa a ter a seguinte redação:

[...]

9.3. esclarecer que, para fins do disposto no item 8.5 da Decisão nº 844/2001 - Plenário - TCU, com a redação dada por este Acórdão, deve ser observado o seguinte:

[...]

9.4. em consonância com os princípios da racionalidade administrativa e da economia processual, autorizar, excepcionalmente, que os processos de aposentadoria e os recursos, inclusive as revisões de ofício, envolvendo exclusivamente o pagamento da parcela de que trata este Acórdão, sejam considerados legais por relação, ainda que contenham pareceres divergentes e/ou propostas de ilegalidade;

9.5 determinar à Secretaria de Fiscalização de Pessoal que:

[...]

9.6 dar ciência desta deliberação aos interessados, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, à Advocacia-Geral da União, ao Ministério Público da União, ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados e a todos os demais órgãos do Poder Judiciário não integrantes da vertente relação processual."

27. Nada obstante tudo isso, restou clara na parte dispositiva da sentença proferida pela 5ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal a procedência do pedido autoral "*para que se faça incidir o entendimento do TCU, proferido no Acórdão 2.076/2005, aplicado nos últimos 14 (quatorze) anos, no sentido de assegurar "na aposentadoria a vantagem decorrente da opção, prevista no art. 2º da Lei nº 8.911/94, aos servidores substituídos da autora que, até a data de 18 de janeiro de 1995, tenham satisfeito os pressupostos*

temporais estabelecidos no art. 193 da Lei 8.112/90, ainda que sem os requisitos para aposentação em qualquer modalidade", a despeito da superveniência da EC 20, de 1998.

28. Nesse sentido, resta agora determinar a eficácia subjetiva e objetiva da referida decisão, com vistas a uniformizar a repercussão da Ação Ordinária 1035883-44.2019.4.01.3400 em relação aos julgamentos deste Tribunal versando sobre atos de pessoal com pagamento da vantagem "opção" e assim dar cumprimento ao disposto no art. 926 do CPC, que estabelece que "*os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente*".

29. No que diz respeito à eficácia subjetiva da decisão, verifico, da análise detida dos autos, que a sentença proferida na Ação Ordinária 1035883-44.2019.4.01.3400 deve ser aplicada em relação aos servidores substituídos pela entidade sindical cujos atos de aposentadoria tenham sido publicados nos órgãos de imprensa oficial até 19 de julho de 2019, data de publicação do Acórdão 1.599/2019-Plenário.

30. Tal entendimento decorre tanto dos fundamentos utilizados pelo juízo de primeiro grau e pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região, no sentido de que o novel entendimento deste Tribunal, consubstanciado no Acórdão 1.599/2019-Plenário, não deveria ser aplicado de forma retroativa aos atos já praticados pela Administração com base no Acórdão 2.076/2005-Plenário em razão do princípio da segurança jurídica e da proteção da confiança, quanto do pedido formulado pelo próprio sindicato em sua petição inicial, **verbis**: "*caso este d. juízo entenda pela não decretação de nulidade do Acórdão 1.599/2019 – Plenário/TCU, pede-se que determine a adoção da proposta da Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip) – TCU, no sentido de não se aplicar o Acórdão 1.599/2019 – Plenário "aos atos de aposentadoria expedidos com base no entendimento decorrente do Acórdão 2.076/2005-TCU-Plenário, e já publicados no órgão de imprensa oficial até a data da publicação da presente decisão", em observância aos princípios da segurança jurídica e isonomia*" (grifos acrescidos).

31. Já no que diz respeito à eficácia objetiva do **decisum**, a decisão judicial, que ainda não transitou em julgado, vale frisar, assegurou aos servidores acima referidos, de forma absolutamente heterodoxa, o direito a uma espécie de regime jurídico instituído pelo Acórdão 2.076/2005-Plenário, que teria assegurado "*na aposentadoria a vantagem decorrente da opção, prevista no art. 2º da Lei nº 8.911/94, aos servidores que, até a data de 18 de janeiro de 1995, tenham satisfeito os pressupostos temporais estabelecidos no art. 193 da Lei 8.112/90, ainda que sem os requisitos para aposentação em qualquer modalidade*".

32. Importante novamente observar que, de acordo com os fundamentos adotados tanto pelo juízo de primeiro grau, quanto pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região, o direito assegurado decorre da impossibilidade de se aplicar o entendimento do Acórdão 1.599/2019-Plenário, que vedou o pagamento das vantagens oriundas do art. 193 da Lei 8.112/1990, inclusive o pagamento parcial da remuneração do cargo em comissão ("opção"), aos servidores que implementaram os requisitos de aposentadoria após 16/12/1998, data de publicação da Emenda Constitucional 20 (cf. subitem 9.4), de forma retroativa, decorrendo daí que qualquer decisão deste Tribunal que não tenha esse determinado fundamento jurídico não estará afrontando o que restou decidido no referido processo judicial.

33. Tem-se, assim, que a decisão judicial proferida no âmbito da Ação Ordinária 1035883-44.2019.4.01.3400 não possui o condão de obstar a expedição de determinações corretivas por parte deste Tribunal para que se adotem as medidas cabíveis com vistas ao ajuste dos proventos do interessado na apreciação de atos de pessoal sujeitos a registro, quando o fundamento adotado na sua deliberação for absolutamente diverso da causa de pedir deduzida em juízo e estranho à fundamentação da decisão judicial, conforme estabelecido no art. 503 do CPC:

"*Art. 503. A decisão que julgar total ou parcialmente o mérito tem força de lei nos limites da questão principal expressamente decidida*" (grifou-se).

34. Não sem razão, o Plenário deste Tribunal, em recente deliberação, consubstanciada no Acórdão 514/2025, da relatoria do Ministro Jorge Oliveira, analisando um caso concreto envolvendo pedido de reexame contra a negativa de registro de ato de aposentadoria envolvendo o pagamento de "quintos" cumulativamente com a "opção", que estava sendo feito por força da Ação Ordinária 1035883-44.2019.4.01.3400, manteve a negativa de registro do ato, asseverando o seguinte:

"*9.3. determinar ao órgão de origem que adote as seguintes providências, sob pena de responsabilidade solidária da autoridade administrativa omissa:*

9.3.1. no prazo de trinta dias, convoque a interessada para optar entre a percepção das parcelas de "opção" ou de "quintos/décimos", suprimindo a rubrica de menor valor, em caso de omissão da interessada;

9.3.2. na hipótese de escolha pela primeira parcela, acompanhe o desfecho da decisão judicial proferida na Ação Ordinária 1035883-44.2019.4.01.3400, em trâmite no TRF da 1ª Região, e, caso a União obtenha êxito,

promova a imediata exclusão da vantagem "opção", salvo se houver disposição em sentido contrário pelo Poder Judiciário em deliberação transitada em julgado, eliminando a irregularidade do novo ato de aposentadoria a ser emitido quando do cumprimento da determinação do subitem 9.3.4;

9.3.3. na hipótese de escolha pela segunda vantagem ("quintos/décimos"), promova a exclusão da vantagem "opção", eliminando a irregularidade do novo ato de aposentadoria a ser emitido quando do cumprimento da determinação do subitem 9.3.4;

9.3.4. após a exclusão da vantagem "opção", em atendimento ao disposto no subitem 9.3.2, ou a absorção completa da parcela compensatória de "quintos/décimos", emita novo ato, livre da irregularidade apontada, e submeta-o ao TCU, no prazo de trinta dias, consoante art. 262, § 2º, do RI/TCU, art. 19, § 3º, da Instrução Normativa-TCU 78/2018 e art. 7º, § 8º, da Resolução-TCU 353/2023" (grifos acrescidos).

35. Como se vê, a despeito da decisão proferida na Ação Ordinária 1035883-44.2019.4.01.3400, que assegurou o direito dos substituídos à "opção", o acordão exarado pelo Plenário deste Tribunal acima referido adotou fundamento diverso do que foi deduzido em juízo e acolhido pelo Poder Judiciário, qual seja, a existência de vedação legal expressa para a percepção cumulativa das vantagens "quintos" e "opção" reconhecida no próprio Acórdão 2.076/2005-Plenário, resultando daí a possibilidade de se determinar a supressão de quaisquer das vantagens, sem que tal fato se constitua em ofensa à autoridade do Poder Judiciário.

36. Em síntese, no que diz respeito à repercussão da Ação Ordinária 1035883-44.2019.4.01.3400 ajuizada pelo Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário e do Ministério Público da União no Distrito Federal (Sindjus/DF) em relação aos julgamentos versando sobre atos de pessoal com pagamento da vantagem "opção", entendo que a divergência jurisprudencial existente no âmbito deste Tribunal deve ser dirimida da seguinte forma:

i) a sentença proferida na Ação Ordinária 1035883-44.2019.4.01.3400 deve ser aplicada em relação aos servidores substituídos pela entidade sindical cujos atos tenham sido publicados nos órgãos de imprensa oficial até 19 de julho de 2019, data de publicação do Acórdão 1.599/2019-Plenário; e

ii) conforme estabelecido no art. 503 do CPC, a decisão judicial proferida no âmbito da Ação Ordinária 1035883-44.2019.4.01.3400 não possui o condão de obstar a expedição de determinações corretivas por parte deste Tribunal quando o fundamento adotado na sua deliberação for absolutamente diverso da causa de pedir deduzida em juízo e estranho à fundamentação da decisão judicial.

Ante o exposto, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 8 de julho de 2026.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

VOTO REVISOR

Trata-se de incidente de uniformização de jurisprudência instaurado com o objetivo de dirimir divergência de entendimentos a respeito da repercussão da Ação Ordinária 1035883-44.2019.4.01.3400, ajuizada pelo Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário e do Ministério Público da União no Distrito Federal (Sindjus/DF), em relação aos julgamentos deste Tribunal versando sobre atos de pessoal com pagamento da vantagem "opção".

2. Em que pese a percuciente análise empreendida pelo eminente Relator, Ministro Benjamin Zymler, e a manifestação do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), entendo necessário tecer breves comentários sobre a matéria.

3. Conforme bem pontuado pelo MPTCU, o Acórdão 994/2022-Plenário, de relatoria do Ministro Jorge Oliveira (voto vencedor de minha autoria), pacificou o entendimento de que, nos casos em que a vantagem "opção" é paga por força de decisão judicial, o TCU deve determinar ao órgão de origem que acompanhe o desfecho da Ação Ordinária 1035883-44.2019.4.01.3400, sem prejuízo da negativa de registro do ato. Destaque-se que no voto proferido no referido acórdão, defendi enfaticamente a posição histórica do Ministro Zymler, sobre a ilegalidade do pagamento da parcela opção, mas expressei minha preocupação com o cumprimento da sentença judicial, enquanto ela estivesse válida, até para conceder aos gestores uma maior segurança jurídica em relação às suas decisões. Os trechos a seguir sintetizam meu pensamento:

*21. Com o reforço desses pareceres e precedentes, remanesce minha convicção de que, apesar da ilegalidade do ato, **cabe aos órgãos de origem acompanhar a ação judicial, para que implementem as***

consequências cabíveis (como a suspensão de pagamentos) somente quando as decisões vierem a perder sua eficácia. *Enquanto isso não ocorrer,* ***os pagamentos subsistirão, por força própria da decisão judicial concessiva da vantagem, não obstante a discordância deste órgão de Controle Externo com seu teor***.

(...)

25. Ante o exposto, reitero meu entendimento de que as sentenças proferidas no Processo 1035883-44.2019.4.01.3400 do TRF-1ª Região não têm a capacidade de alterar a ilegalidade referente ao pagamento da parcela "opção", razão pela qual deve ser proposta a revisão de ofício do ato de aposentadoria de Laura de Fátima Ferreira da Cunha, para ***considerá-lo ilegal e negar-lhe registro***.

26. Não obstante, ***divergindo neste ponto****, com as máximas vênias, do entendimento manifestado pelo relator, e ajustando a proposta encaminhada pelos pareceres técnicos, considero que* ***deve ser determinado ao órgão de origem que acompanhe os desdobramentos do Processo nº 1035883-44.2019.4.01.3400 e, em caso de desconstituição ou de suspensão da eficácia da sentença proferida na citada ação, adote as medidas necessárias para cessar, de imediato, os pagamentos decorrentes da parcela "opção", emitindo novo ato de concessão de aposentadoria e submetendo-o ao Tribunal***.

4. O Acórdão 994/2022-Plenário tratou, portanto, exclusivamente, da ilegalidade da vantagem "opção" e da possibilidade ou não de determinar a interrupção do pagamento da parcela considerada ilegal, enquanto válida a decisão judicial. Não foram debatidos os limites subjetivos ou objetivos da lide.

5. Por esse motivo, penso que a evolução da análise promovida pelo relator Benjamin Zymler neste processo de uniformização de jurisprudência seja totalmente pertinente, assim como considero perfeitamente defensável o entendimento proposto por Sua Excelência no sentido de que "a sentença proferida na Ação Ordinária 1035883-44.2019.4.01.3400 deve ser aplicada em relação aos servidores substituídos pela entidade sindical cujos atos tenham sido publicados nos órgãos de imprensa oficial até 19 de julho de 2019, data de publicação do Acórdão 1599/2019-Plenário.

6. Pondero, contudo, que o presente debate deve ser compreendido como um refinamento da tese, e não como uma uniformização do entendimento estabelecido no Acórdão 994/2022-Plenário, uma vez que aquele julgado não enfrentou os limites objetivos e subjetivos da lide e continua válido, mesmo firmando-se os entendimentos propostos.

7. Com relação ao entendimento defendido no recente Acórdão 514/2025-Plenário, de relatoria do Ministro Jorge Oliveira, que abordou a cumulatividade de vantagens, destaco que nos processos de minha relatoria, os encaminhamentos são absolutamente aderentes ao de Sua Excelência. Em todos os casos, não obstante reconhecer a decisão favorável ao pagamento da parcela opção, entendo que a sua cumulatividade com a parcela quintos extrapola os limites da lide.

8. Sobre esse ponto, temo que o levantamento realizado pela Dijur às peças 69-70 não permite concluir sobre o alcance de eventual controvérsia jurisprudencial. Ocorre que, nem sempre que há irregularidade pelo pagamento pela vantagem opção, há também a sua cumulatividade com o pagamento da parcela de "quintos". E essa particularidade me parece que não foi observada na pesquisa.

9. Não obstante as ponderações feitas, manifesto minha concordância com o entendimento manifestado pelo relator, com relação à eficácia subjetiva e objetiva da referida decisão, com vistas a uniformizar a repercussão da Ação Ordinária 1035883-44.2019.4.01.3400.

Ante o exposto, VOTO de acordo com a proposta de deliberação apresentada pelo eminente Relator.

TCU, Sala das Sessões, em 25 de agosto de 2026.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Revisor

ACÓRDÃO Nº 2260/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.701/2021-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Pedido de Reexame (Aposentadoria).
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
3.1. Interessadas: Heloisa Helena Mazon Zakia (068.920.838-38); Marta Negri Paiva Barbeiro (023.616.168-74); Solange Aparecida Lopes (958.796.688-00).
3.2. Recorrentes: Marta Negri Paiva Barbeiro (023.616.168-74); Heloisa Helena Mazon Zakia (068.920.838-

38); Solange Aparecida Lopes (958.796.688-00).
4. Órgão/Entidade: Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região - Campinas/SP.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.
5.2. Revisor: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Rodrigo Medeiros de Lima.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal).
8. Representação legal: Rudi Meira Cassel (22256/OAB-DF), representando Heloisa Helena Mazon Zakia; Jean Paulo Ruzzarin (21.006/OAB-DF), Rudi Meira Cassel (22.256/OAB-DF) e outros, representando Marta Negri Paiva Barbeiro; Jean Paulo Ruzzarin (21.006/OAB-DF), Rudi Meira Cassel (22.256/OAB-DF) e outros, representando Solange Aparecida Lopes.

9. Acórdão:

VISTO, relatados e discutidos estes autos em que se aprecia incidente de uniformização de jurisprudência instaurado por meio do Acórdão 3.626/2022-1ª Câmara, com objetivo de dirimir a divergência de entendimentos a respeito da repercussão da Ação Ordinária 1035883-44.2019.4.01.340010 ajuizada pelo Sindjus/DF em relação à apreciação de atos de pessoal submetidos a este Tribunal versando sobre o pagamento da vantagem denominada "opção",

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão extraodinária do Plenário, diante das razões expostas pelo relator, com fundamento no art. 91 do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. dirimir a divergência jurisprudencial existente no âmbito deste Tribunal relativamente à repercussão da Ação Ordinária 1035883-44.2019.4.01.3400 ajuizada pelo Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário e do Ministério Público da União no Distrito Federal (Sindjus/DF) em relação aos julgamentos versando sobre atos de pessoal com pagamento da vantagem "opção" da seguinte forma:

9.1.1. a sentença proferida na Ação Ordinária 1035883-44.2019.4.01.3400 deve ser aplicada em relação aos servidores substituídos pela entidade sindical cujos atos tenham sido publicados nos órgãos de imprensa oficial até 19 de julho de 2019, data de publicação do Acórdão 1.599/2019-Plenário;

9.1.2. conforme estabelecido no art. 503 do CPC, a decisão judicial proferida no âmbito da Ação Ordinária 1035883-44.2019.4.01.3400 não possui o condão de obstar a expedição de determinações corretivas por parte deste Tribunal quando o fundamento adotado na sua deliberação for absolutamente diverso da causa de pedir deduzida em juízo e estranho à fundamentação da referida decisão judicial; e

9.1.3. se a negativa de registro do ato de pessoal tiver como fundamento jurídico o entendimento consignado no Acórdão 1.599/2019-Plenário, o pagamento da vantagem "opção" somente poderá ser cessado em caso de desconstituição ou de suspensão da eficácia da sentença proferida no processo 1035883-44.2019.4.01.3400, conforme decisão prolatada no Acórdão 994/2022-Plenário;

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

9.3. dar ciência desta deliberação à Advocacia-Geral da União e ao relator da apelação cível interposta nos autos da Ação Ordinária 1035883-44.2019.4.01.3400 em trâmite perante o Tribunal Regional Federal da 1ª Região, para ciência; e

9.4. restituir os autos à Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos) para reanálise dos pedidos de reexame tratados no caso concreto, a partir da sistemática definida neste incidente de uniformização, com posterior envio ao MPTCU para a emissão de novo parecer.

10. Ata n° 32/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 25/8/2026 – Extraordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2260-32/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes (Revisor), Bruno Dantas, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Odair Cunha.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 024.312/2024-0
Apensos: TC 024.449/2024-5, TC 024.296/2024-4 e TC 024.362/2024-7].
Natureza: Representação.
Unidade Jurisdicionada: Ministério da Educação.
Representante: Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU).
Representação legal: Advocacia-Geral da União, representando o Ministério da Educação, a Secretaria do Tesouro Nacional e a Secretaria do Orçamento Federal; Andre Yokomizo Aceiro (17753/OAB-DF), entre outros, representando a Caixa Econômica Federal.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. PROGRAMA PÉ-DE-MEIA. INDÍCIOS DE DESCUMPRIMENTO DE PRINCÍPIOS E NORMAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS DE FINANÇAS PÚBLICAS. CONHECIMENTO. DETERMINAÇÃO CAUTELAR PARA NÃO UTILIZAÇAO, NO PAGAMENTO DE INCENTIVOS NO ÂMBITO DO PROGRAMA, ATÉ O ADVENTO DE DELIBERAÇÃO DEFINITIVA DO TRIBUNAL A RESPEITO, DE RECURSOS ORIUNDOS DE FUNDOS PRIVADOS DOS QUAIS A UNIÃO PARTICIPE SEM QUE PREVIAMENTE TAIS RECURSOS SEJAM RECOLHIDOS À CUTN E INCLUÍDOS NO OGU. AGRAVO. CONHECIMENTO. PROVIMENTO PARCIAL. MODIFICAÇÃO DA MEDIDA ASSECURATÓRIA, PARA POSSIBILITAR, EXCEPCIONALMENTE, A UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS BLOQUEADOS CAUTELARMENTE ATÉ A BUSCA DE SOLUÇÃO ARTICULADA PARA A REGULARIZAÇÃO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FISCAL DAS DESPESAS DO PROGRAMA. CONCESSÃO DE PRAZO PARA A ADOÇÃO DE PROVIDÊNCIAS VISANDO AO INÍCIO DE PROCESSO LEGISLATIVO CONCERNENTE À REGULARIZAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO PROGRAMA. MONITORAMENTO. CUMPRIMENTO DA DETERMINAÇÃO. APENSAMENTO AO TC 025.632/2024-8.

RELATÓRIO

Transcrevo a seguir, com ajustes de forma, a instrução lavrada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal – AudFiscal (peça 266), cujas propostas contaram com a anuência do diretor da unidade técnica (peça 267):

"*INTRODUÇÃO*

1. Trata-se de representação a respeito de indícios de irregularidades no arranjo orçamentário e financeiro do programa de incentivo financeiro-educacional voltado a estudantes matriculados no ensino médio público beneficiários do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), denominado Programa Pé-de-Meia.

2. Registre-se que estão apensados aos presentes autos os seguintes processos, que possuem conexão entre si, todos relativos a representações: TC 024.296/2024-4, TC 024.362/2024-7 e TC 024.449/2024-5. Em síntese, o conjunto de representações solicita apurar i) a legalidade do programa frente ao conjunto de normas do Direito Financeiro; ii) os impactos fiscais do arranjo adotado para a execução do programa; iii) a transparência da execução do programa; e, iv) a responsabilidade dos agentes públicos.

3. Nesta instrução são analisadas as providências adotadas pelo Poder Executivo com vistas ao cumprimento do Acórdão 297/2025-TCU-Plenário, de 12/2/2025 (peça 194), que determinou a regularização orçamentária do programa.

HISTÓRICO

4. A representação (peça 1) que originou os presentes autos é da autoria do Subprocurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU), Lucas Rocha Furtado. Na ocasião, requereu-se a este Tribunal de Contas da União (TCU) a apuração de possíveis irregularidades na execução do Programa Pé-de-Meia, em face de indícios de descumprimento das normas de finanças públicas, além da adoção de medida cautelar para que o Ministério da Educação (MEC) suspendesse quaisquer pagamentos aos beneficiários do programa até a manifestação do Tribunal sobre o caso.

5. Ao analisar preliminarmente a representação (peça 8), esta Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal) propôs a oitiva dos envolvidos no tema: Ministério da Educação; Fundo de Custeio da Poupança de Incentivo à Permanência e Conclusão Escolar para Estudantes do Ensino Médio (Fipem); Caixa Econômica Federal (Caixa); Secretaria de Orçamento Federal (SOF); e Secretaria do Tesouro Nacional (STN), visando ao saneamento dos autos previamente à análise da medida cautelar então solicitada. Considerando o posicionamento uniforme da AudFiscal, a gravidade da matéria e a necessidade de saneamento dos autos, o relator Ministro Augusto Nardes autorizou a adoção das medidas preliminares sugeridas pela unidade técnica (peça 15).

6. A análise técnica (peça 127) do arranjo orçamentário e financeiro do Programa e das manifestações encaminhadas em resposta às oitivas (peças 36-119) concluiu pela irregularidade do Programa Pé-de-Meia perante as normas regentes das finanças públicas.

7. Diante destas e de outras constatações, foi proposta pela AudFiscal a concessão da medida cautelar pleiteada por intermédio da representação, unicamente no que concerne à não utilização da parcela dos recursos destinada ao Programa Pé-de-Meia que não transita pela Conta Única do Tesouro Nacional (CUTN) e não consta do Orçamento Geral da União (OGU). Podendo a continuidade do programa ocorrer com o uso dos valores que estejam adequadamente previstos no OGU e previamente recolhidos à CUTN.

8. Por meio de Despacho datado de 20/1/2025 (peça 135), o relator, Ministro Augusto Nardes, acatou a proposição desta Unidade Técnica especializada, sendo posteriormente tal decisão referendada pelo Plenário desta Corte de Contas, mediante o Acórdão 61/2025-TCU-Plenário, de 22/1/2025 (peça 154).

9. A decisão que concedeu a cautelar foi exarada nos seguintes termos (peça 135, p. 9):

46. Ante todo o exposto, decido:

a) conhecer da presente representação, ante o preenchimento dos requisitos de admissibilidade constantes nos arts. 235 e 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno do TCU c/c o art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014;

b) determinar, cautelarmente, nos termos do art. 276, caput, do Regimento Interno do TCU e com fulcro no art. 15, § 1º, da Lei 14.818/2024, no princípio da legalidade (art. 26 da LRF e art. 167, incisos I e II da Constituição Federal), no princípio da universalidade orçamentária (arts. 2º ao 4º da Lei 4.320/1964 e 165, § 5º, da Constituição Federal), no Regime Fiscal Sustentável (Lei Complementar 200/2023), no princípio da anualidade orçamentária (art. 2º da Lei 4.320/64) e no princípio da unidade de caixa (art. 56 da Lei 4.320/1964 e Decreto-lei 93.872/1986):

b.1) ao Ministério da Educação que não utilize, no programa de incentivo financeiro-educacional aos estudantes matriculados no ensino médio (Programa Pé-de-Meia), recursos oriundos do Fundo Garantidor de Operações (FGO) e do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (Fgeduc) sem que previamente tais recursos sejam recolhidos à Conta Única do Tesouro Nacional e incluídos na lei orçamentária do exercício em que se pretenda realizar a integralização de cotas do Fundo de Custeio da Poupança de Incentivo à Permanência e Conclusão Escolar para Estudantes do Ensino Médio (Fipem), atentando, ainda, para que os valores alocados em cada lei orçamentária sejam apenas os suficientes para dispêndio com o programa no próprio exercício, em respeito ao princípio da anualidade orçamentária;

b.2) à Caixa Econômica Federal, na condição de administradora do Fipem, que aparte, no patrimônio daquele fundo, até a decisão de mérito do Tribunal, o valor de R$ 6 bilhões recebidos do Fgeduc, incluídos os frutos de receita financeira oriundos deste montante, realizando o bloqueio destes valores para fins dos pagamentos do Programa Pé-de-Meia;

(...)

10. Na sequência, a Advocacia-Geral de União (AGU), na condição de representante da União, interpôs agravo em face do despacho decisório que deferiu a medida cautelar (peça 151), requerendo a reforma da decisão, de modo a possibilitar a utilização de recursos transferidos diretamente de fundos de titularidade da União ao

Fipem para financiamento do Programa Pé-de-Meia, ainda que os valores não estejam previstos no OGU e previamente recolhidos à CUTN.

11. A análise de mérito do agravo foi realizada por esta AudFiscal (peças 184-186), que concluiu pela admissibilidade do recurso e, no mérito, pelo não provimento.

12. Contudo, o Plenário do Tribunal, ao apreciar o agravo, por intermédio do Acórdão 297/2025-TCU-Plenário, de 12/2/2025 (peça 194), revogou a medida cautelar anteriormente adotada e autorizou a execução do programa de forma temporária, mas, em contrapartida, determinou que o Poder Executivo adotasse providências com vistas a promover a sua regularização orçamentária, nos termos a seguir:

9.1. conhecer do presente agravo, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 277, inciso V, e 289 do Regimento Interno do TCU, e, no mérito, dar-lhe provimento parcial;

*9.2. **revogar a medida cautelar** anteriormente adotada nos termos do despacho à peça 135 destes autos, referendada pelo Acórdão 61/2025-TCU-Plenário, reconhecendo a presença do perigo da demora reverso e os potenciais impactos sociais e jurídicos decorrentes da interrupção do Programa Pé-de-Meia, **sem prejuízo da análise de mérito a ser realizada oportunamente** sobre a adequação do arranjo orçamentário e financeiro do programa;*

*9.3. determinar ao Poder Executivo que, **no prazo máximo de 120 dias**, **adote as providências de sua alçada para o início de processo legislativo concernente à regularização orçamentária do Programa Pé-de-Meia**, se for o caso, promovendo o devido cancelamento de despesas necessárias à compensação do crédito, em conformidade com os dispositivos constitucionais e legais aplicáveis à matéria;*

*9.4. autorizar, excepcionalmente, a execução do programa **de forma temporária**, permitindo a utilização dos recursos do Fipem para o pagamento dos incentivos financeiros aos beneficiários do Programa Pé-de-Meia, exclusivamente para assegurar sua continuidade imediata, até a deliberação do Congresso Nacional sobre o tema;*

9.5. encaminhar cópia desta decisão às Presidências do Senado Federal e da Câmara dos Deputados e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, para conhecimento e subsídio às discussões relativas à aprovação do Projeto de Lei Orçamentária para o exercício financeiro de 2025 (Projeto de Lei 26/2024), no que tange à avaliação da conveniência e oportunidade de adotar medidas quanto às questões discutidas nestes autos;

(...) (grifos acrescidos)

13. O Acórdão 297/2025-TCU-Plenário foi objeto de embargos de declaração por parte da Deputada Federal Caroline de Toni (peça 221). Entretanto, os embargos não foram conhecidos, ante o não atendimento dos requisitos específicos de admissibilidade, conforme Acórdão 1.146/2025 - TCU – Plenário, de 21/5/2025 (peça 225).

14. No dia 26/6/2025, o Ministério da Educação encaminhou ao TCU, por meio do Ofício 123/2025/TCU/AECI/GM/GM-MEC (peça 228), documentos (peças 228-236) que indicariam o cumprimento da determinação exarada no item 9.3 do Acórdão 297/2025-TCU-Plenário.

15. Entretanto, em 30/6/2025, a AGU requereu (peça 237) o desentranhamento das peças referenciadas, alegando que tais documentos haviam sido encaminhados por equívoco a esta Corte de Contas. Adicionalmente, a AGU registra que 'as informações referentes ao cumprimento do Acórdão 297/2025-TCU-Plenário serão prestadas oportunamente'.

16. Ante o não envio posterior de nova documentação comprobatória, foi expedida diligência aos órgãos responsáveis (peça 238), vazada nos seguintes termos:

a) diligenciar à Casa Civil da Presidência da República e aos Ministérios da Educação, da Fazenda e do Planejamento e Orçamento para que, no prazo de 15 dias, no âmbito de suas competências:

a.1) informem as providências adotadas para dar cumprimento ao disposto no Acórdão 297/2025-TCU-Plenário;

a.2) apresentem o cronograma de pagamento dos incentivos financeiro-educacional do Programa Pé-de-Meia referente ao exercício de 2025, e das demais despesas do programa, acompanhado dos respectivos valores mensais, de modo a identificar a necessidade orçamentária relativa aos meses do exercício corrente;

a.3) detalhem as premissas que foram consideradas para definir o valor do crédito suplementar solicitado, de R$ 685,9 milhões, na ação 00W2, referente ao Projeto de Lei do Congresso Nacional 5/2025.

17. Em resposta à diligência expedida, o Ministério da Fazenda apresentou manifestação às peças 250 a 254. A AGU apresentou manifestação em nome do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), do Ministério da Educação (MEC) e da Casa Civil da Presidência da República, consoante peças 255 a 257, 260 e 261.

18. Neste estágio vieram os autos a esta AudFiscal para exame.

EXAME TÉCNICO

Das Respostas à Diligência

Ministério da Fazenda

19. O Ministério da Fazenda encaminhou o Ofício SEI nº 46729/2025/MF, de 14/8/2025 (peça 250), por meio do qual comunica que, ouvidas diversas subunidades da Secretaria do Tesouro Nacional, a conclusão obtida foi que não é de competência daquela Secretaria atestar o cumprimento do deliberado no Acórdão 297/2025-TCU-Plenário.

20. Neste mesmo sentido, a manifestação da Subsecretaria de Planejamento Estratégico da Política Fiscal (peça 251), da Coordenação-Geral de Contabilidade da União (peça 252), da Coordenação-Geral de Estudos Econômico-Fiscais (peça 253) e da Subsecretaria de Contabilidade Pública (peça 254).

Advocacia-Geral da União

21. A AGU se manifestou por intermédio de documento constante à peça 256 dos autos, elaborado na Subconsultoria-Geral da União de Representação Extrajudicial.

22. Inicialmente é reiterado que a AGU atua no processo como representante do Ministério da Educação, da Secretaria do Tesouro Nacional e da Secretaria de Orçamento Federal. O Ministério do Planejamento e Orçamento e a Casa Civil da Presidência da República reiteraram esta informação em ofícios próprios, conforme peças 255 e 260, respectivamente.

23. Em sua manifestação, a AGU relata que a Secretaria-Executiva do Ministério da Educação elaborou a Nota Técnica 17/2025/DP4/GAB/SE/SE (peça 257), que é a base das informações prestadas.

24. Aduz a AGU que o item 9.4 do Acórdão 297/2025-TCU-Plenário autorizou excepcionalmente a utilização dos recursos do Fipem para o pagamento dos incentivos financeiros aos beneficiários do Programa Pé-de-Meia, exclusivamente para assegurar a continuidade imediata daquela política pública, até a deliberação do Congresso Nacional sobre o tema.

25. Relata que houve a integralização de cotas do FGO ao Fipem no valor de R$ 3,0 bilhões no dia 11 de junho de 2025, valor que se encontra disponível e foi incorporado às projeções orçamentárias atualizadas do exercício.

26. O cronograma de pagamento dos incentivos financeiro-educacional do Programa Pé-de-Meia referente ao exercício de 2025 foi apresentado e está reproduzido na Tabela 1 desta instrução. A previsão de desembolso total atualizada para o exercício é de R$ 12.028.199.967,00.

27. É relatado que a projeção de gastos considera a manutenção de um universo de estudantes elegíveis semelhante ao utilizado no planejamento da expansão do programa em 2024, e o quantitativo de estudantes que receberam alguma parcela dos incentivos em 2024. Considera, ainda, ajustes para o exercício de 2025 em função dos desembolsos já realizados até o momento de elaboração da Nota Técnica 17/2025/DP4/GAB/SE/SE, o que resulta na projeção de um saldo negativo de R$ 1.516.721.778,00 para o mês de dezembro de 2025.

28. Discorre ainda que, nos termos do art. 3º da Portaria MEC 470, de 25/6/2025, as redes de ensino poderão solicitar à Secretária de Educação Básica do Ministério da Educação correções nos casos de inconsistências de envio ou de dados, mediante apresentação de justificativa fundamentada. Desse modo, em razão dessa possibilidade de revisão, o MEC prevê a necessidade de complementação orçamentária adicional de R$ 169.200.000,00 para atender estudantes cuja situação final ainda não foi informada, totalizando, portanto, R$ 1.685.921.778,00 de déficit previsto ao final de 2025.

29. Prossegue esclarecendo que, tendo em vista a existência de dotação orçamentária de R$ 1 bilhão para o Programa Pé-de-Meia na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2025, o déficit real existente no exercício seria de R$ 685.921.778,00.

30. Descreve que se encontra em tramitação no Congresso Nacional o Projeto de Lei (PLN) n. 5 de 2025, que tem por finalidade a abertura de crédito suplementar em favor do Ministério da Educação no valor de R$ 685.921.778,00.

31. Neste sentido, a manifestação da AGU reproduz imagem do sítio eletrônico do Senado Federal em que consta que no dia 25/6/2025 foi recebida a Mensagem Presidencial 778/2025, contendo a proposição legislativa relativa ao PLN 5/2025.

32. Por fim, conclui a AGU que foi cumprida a exigência feita pelo TCU no Acórdão 297/2025-TCU-Plenário, para que fosse iniciado processo legislativo concernente à regularização orçamentária do Programa Pé-de-Meia.

Análise

33. Preliminarmente ao exame de mérito em relação ao cumprimento do Acórdão 297/2025-TCU-Plenário será realizada breve explanação acerca das principais regras fiscais vigentes e da apuração do resultado fiscal no Brasil.

Apuração do resultado fiscal e das principais regras fiscais

34. Consoante art. 2º, § 4º, da Lei Complementar 200/2023, compete ao Banco Central (Bacen) a apuração do resultado primário oficial.

35. Para tal apuração, o Bacen utiliza a metodologia denominada 'abaixo da linha'. Por esse critério, o resultado fiscal do setor público é medido pela variação do estoque do endividamento líquido do setor público não-financeiro, ou seja, pelo financiamento concedido pelo sistema financeiro e pelos setores privado e externo ao setor público não-financeiro.

36. De acordo com o Manual de Estatísticas Fiscais do Banco Central (peça 123), a Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) é definida como o balanceamento entre as dívidas e os créditos do setor público não-financeiro. Os débitos/créditos correspondem aos passivos/ativos financeiros do setor público junto ao setor privado financeiro, ao setor público financeiro, ao setor privado e ao resto do mundo. A regra geral é que os débitos/créditos, para serem considerados no levantamento da dívida líquida, devem estar registrados no ativo/passivo das instituições financeiras credoras/devedoras do governo. São computadas as emissões de títulos da dívida pública em mercado e relações financeiras oriundas de assunções/reestruturações de débitos ocorridas no passado, por força de lei.

37. Resumidamente, a DLSP pode ser definida da seguinte forma (peça 123, p. 12):

DLSP = M + B + EI − A + EF − ER

onde:

M é a base monetária;

B é o saldo da dívida interna corrigida por juros internos ou por índices domésticos;

E, a taxa de câmbio;

I corresponde a dívida interna indexada à variação da taxa de câmbio;

A são os ativos financeiros do setor público e

F e R representam a dívida externa e as reservas internacionais, respectivamente.

38. Desse modo, toda vez que ocorre a variação aumentativa em um dos termos que possuem sinal positivo do lado direito da equação, a exemplo da Base Monetária, haverá aumento da DLSP. Se houver variação diminutiva nesses termos, então a variação da DLSP será no sentido da redução.

39. Quando uma política pública é executada de forma típica, mediante o processo orçamentário regular, há o recolhimento à CUTN de valores que antes estavam na Base Monetária (redução da Base Monetária), como, por exemplo, os tributos que servirão como fonte para a execução da política. Esse recolhimento causa uma variação diminutiva da DLSP. Neste caso, tal variação corresponde ao efeito de uma receita primária.

40. Quando da realização de um pagamento, há saída de valores da CUTN e consequente aumento da Base Monetária, gerando uma variação aumentativa da DLSP. Esta variação corresponde ao efeito de uma despesa primária.

41. A Figura 1 a seguir traz a representação gráfica do arranjo descrito. (FIGURA NO ORIGINAL).

Figura 1 – Receitas e despesas primárias pela ótica abaixo da linha

Fonte: Elaboração Própria

42. Assim, com a explanação realizada é possível concluir precipuamente dois aspectos: i) para que seja capturada uma receita/despesa primária pela ótica 'abaixo da linha' é necessário que haja a entrada/saída dos recursos da Conta Única do Tesouro Nacional e ii) o cômputo da receita/despesa primária independe destas constarem ou não no orçamento. Entretanto, é por meio do orçamento que se controlam as mais importantes regras fiscais do País: a meta de resultado primário, estabelecida anualmente nas leis de diretrizes orçamentárias e o limite de dotações orçamentárias primárias, previsto na Lei Complementar 200/2023.

43. Em relação à meta de resultado fiscal para o exercício, esta acarreta a possibilidade de realização de contingenciamentos e bloqueios orçamentários ao longo do ano para cumprimento da meta, conforme disposto no art. 9º da Lei Complementar 101 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF):

Art. 9º. Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

44. A segunda regra fiscal a se destacar é a instituída em 2023 por meio da Lei Complementar (LC) 200 – Regime Fiscal Sustentável ou Novo Arcabouço Fiscal, que estabelece, dentre outros aspectos, limites para o montante das dotações orçamentárias relativas a despesas primárias:

Art. 3º. Com fundamento no inciso VIII do caput do art. 163, no art. 164-A e nos §§ 2º e 12 do art. 165 da Constituição Federal, ficam estabelecidos, para cada exercício a partir de 2024, observado o disposto nos arts. 4º, 5º e 9º desta Lei Complementar, limites individualizados para o montante global das dotações orçamentárias relativas a despesas primárias

45. A existência de um limite para inserção de despesas primárias no orçamento, conforme imposto pelo Regime Fiscal Sustentável, estabelece, então, que a União não autorize despesas primárias para além dos montantes estabelecidos para determinado exercício. Isso acarreta que, atingido o limite, novas despesas ou elevação das despesas já existentes só serão possíveis mediante a supressão de outras despesas que constem no orçamento.

46. Ademais, para além dos aspectos de controle e apuração das regras fiscais, a consignação de todas as receitas e despesas no orçamento é de fundamental importância para a transparência e rastreabilidade da aplicação de recursos pelo Estado, fatores imprescindíveis para os mecanismos de controle formal existentes e para a sociedade em geral.

Arranjo orçamentário e financeiro do Programa Pé-de-Meia

47. O arranjo orçamentário e financeiro adotado no Programa Pé-de-Meia consiste na transferência de recursos financeiros a um fundo privado, o Fundo de Custeio da Poupança de Incentivo à Permanência e Conclusão Escolar para Estudantes do Ensino Médio, estando este fundo autorizado pela Lei 14.818/2024 a receber valores do Fundo Social, do Fundo Garantidor de Operações e do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo. O Fipem é administrado pela Caixa Econômica Federal.

48. A utilização de recursos do Fundo Social para a consecução do programa ocorre por meio de valores previamente recolhidos à CUTN, havendo ação orçamentária específica, que contempla a programação da despesa no OGU. Em termos fiscais, os impactos são capturados pelas estatísticas do Banco Central da mesma forma que ocorre com outras despesas, ou seja, a despesa com o envio de recursos ao Fipem se assemelha a outras despesas típicas realizadas pela União, tanto pelo aspecto orçamentário quanto pelo aspecto fiscal.

49. Por outro lado, a utilização de valores de outros fundos privados dos quais a União participa, no caso, FGO e Fgeduc, para capitalização do Fipem, não se assemelha às despesas típicas, nem pelo aspecto orçamentário nem pelo aspecto fiscal. Neste caso, os valores não transitam pela CUTN e não constam do OGU, além do impacto fiscal não ser capturado pelas estatísticas do Banco Central.

50. Assim, reitere-se que a execução do programa sem o trânsito dos valores pela Conta Única e sem a previsão no Orçamento Geral da União ocorre à margem das regras fiscais vigentes: o limite de despesas primárias instituído pela LC 200/2023 e as metas de resultado primário, descumprindo dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, notadamente o art. 9º, já mencionado, e o art. 26, que dispõe que a destinação de recursos para cobrir necessidades de pessoas físicas deverá ser autorizada por lei específica, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais.

51. Outra regra fiscal cuja verificação de cumprimento é afetada pelo arranjo do programa é a denominada Regra de Ouro, disciplinada no art. 167, inciso III, da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) e que veda que os ingressos financeiros oriundos do endividamento (operações de crédito) sejam superiores às despesas de capital (investimentos, inversões financeiras e amortização da dívida).

52. Os aportes orçamentários feitos no Fipem são classificados como inversões financeiras, sendo, portanto, despesas de capital. Mas a finalidade última do aporte é, em verdade, a realização de uma despesa corrente, o pagamento aos beneficiários do programa. Essa classificação resulta em um aumento artificial do volume de despesas de capital, o que, na medida que favorece o cumprimento formal da Regra de Ouro, acaba por distorcer sua apuração e o real retrato das contas públicas.

53. Em síntese, o arranjo financeiro do Programa Pé-de-Meia permite a expansão de gastos públicos à margem das regras fiscais vigentes, em especial, o limite de despesas estabelecido pelo Regime Fiscal Sustentável (RFS), a principal âncora fiscal do país. A Figura 2 a seguir traz a representação gráfica do arranjo.

Figura 2 – Arranjo financeiro do Programa Pé-de-Meia com a utilização de recursos do FGO e Fgeduc. (FIGURA NO ORIGINAL)

Fonte: Elaboração Própria

54. Para além da inobservância das regras fiscais, o arranjo existente desrespeita: i) o princípio da legalidade, na medida que não atende ao disposto no art. 26 da LRF e ao art. 167, incisos I e II da Constituição Federal; ii) o princípio da universalidade orçamentária, conforme arts. 2º ao 4º da Lei 4.320/1964 e 165, § 5º, da Constituição Federal; iii) o princípio da anualidade orçamentária, disposto no art. 2º da Lei 4.320/1964; e o princípio da unidade de caixa, consoante art. 56 da Lei 4.320/1964 e Decreto-lei 93.872/1986.

55. Por fim, outro aspecto de relevo no arranjo concebido é a perda de transparência e rastreabilidade na aplicação dos recursos, que não ocorre por intermédio do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), em flagrante desrespeito ao art. 163-A da Constituição Federal e o art. 48, § 1º, inciso III, da LRF.

Exame técnico quanto ao cumprimento do Acórdão 297/2025-TCU-Plenário

56. Ao tempo em que foi deliberado o Acórdão 297/2025-TCU-Plenário, na sessão plenária de 12/2/2025, já haviam sido transferidos ao Fipem R$ 12,1 bilhões em recursos da União. Em dezembro de 2023 foram transferidos R$ 6,1 bilhões oriundos do OGU, previstos na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2023, na ação orçamentária 00W2: Integralização de Cotas pela União em Fundo Privado com o Objetivo de Custear e Gerir Poupança de Incentivo à Permanência e Conclusão Escolar para Estudantes do Ensino Médio.

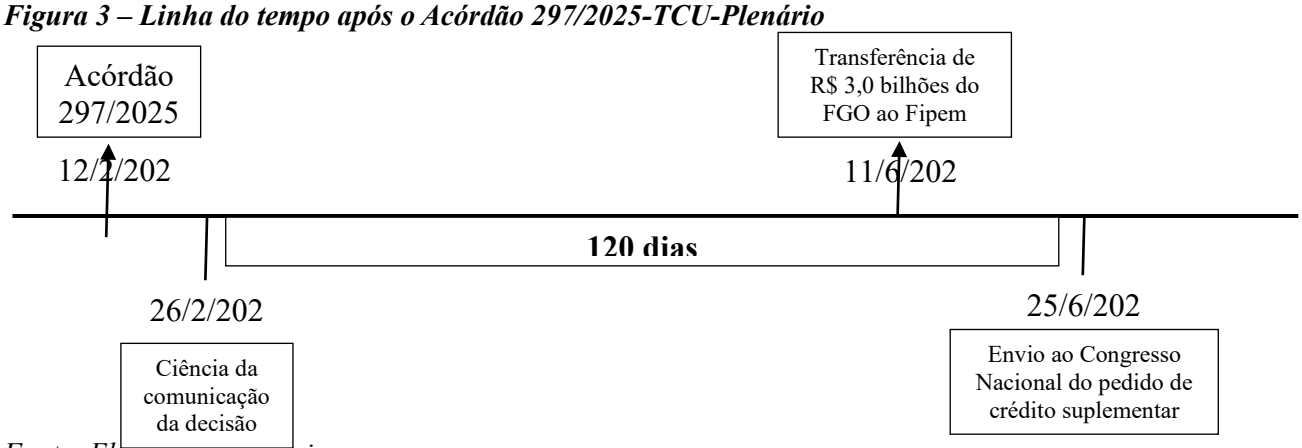
57. Em junho de 2024, foram transferidos diretamente ao Fipem R$ 6 bilhões oriundos do Fgeduc. Estes recursos não transitaram pela CUTN e não constavam do orçamento, sendo objeto do bloqueio cautelar determinado em 20/1/2025 (peça 135) e que foi revogado pelo Acórdão 297/2025-TCU-Plenário, que estabeleceu prazo de até 120 dias para que a regularização orçamentária ocorresse, conforme comandos dos itens 9.3 e 9.4, uma vez mais transcritos:

9.3. determinar ao Poder Executivo que, no prazo máximo de 120 dias, adote as providências de sua alçada para o início de processo legislativo concernente à regularização orçamentária do Programa Pé-de-Meia, se for o caso, promovendo o devido cancelamento de despesas necessárias à compensação do crédito, em conformidade com os dispositivos constitucionais e legais aplicáveis à matéria.

9.4. autorizar, excepcionalmente, a execução do programa de forma temporária, permitindo a utilização dos recursos do Fipem para o pagamento dos incentivos financeiros aos beneficiários do Programa Pé-de-Meia, exclusivamente para assegurar sua continuidade imediata, até a deliberação do Congresso Nacional sobre o tema;

58. Conforme mostra a Figura 3, a linha do tempo a seguir apresenta os principais eventos após a revogação da medida cautelar pelo Plenário deste Tribunal, sendo que os gestores tomaram ciência da decisão em 26/2/2025, conforme peças 207 a 209 e 213 a 215 dos autos.

Figura 3 – Linha do tempo após o Acórdão 297/2025-TCU-Plenário



Fonte: Elaboração Própria

59. Como visto, o envio ao Congresso Nacional do pedido de crédito suplementar (Mensagem Presidencial 778/2025 – peça 262) foi realizado consumindo todo o prazo de 120 dias concedido pelo Tribunal.

60. Entretanto, neste ínterim houve a transferência de R$ 3 bilhões do FGO ao Fipem, sem que tais valores constassem no orçamento e sem trânsito pela CUTN, estando, portanto, em desacordo com as normas de finanças públicas e desrespeitando também o limite de despesas primárias estabelecido pela LC 200/2023. De se indagar, então, se os comandos do Acórdão 297/2025-TCU-Plenário contemplam esta possibilidade.

61. O disposto no item 9.4 estabelece que a autorização para uso dos recursos existentes no Fipem se dê exclusivamente para assegurar a continuidade imediata do programa. Conforme pode ser observado na Tabela 1, ao término de fevereiro de 2025 o saldo total existente no Fipem era de R$ 4.007.049.627,00. Estes valores foram suficientes para custear o Programa Pé-de-Meia até o término do mês de junho, quando o saldo do

Fipem seria positivo em R$ 926.787.578,00, mesmo na hipótese em que não tivessem sido transferidos R$ 3 bilhões do FGO. Como houve de fato a transferência, o saldo real era de R$ 3.926.787.578,00.

62. Portanto, a opção dos gestores por utilizar o prazo máximo concedido no item 9.3 do Acórdão acarretou a necessidade de transferir mais recursos de outros fundos de que a União participa, no caso o FGO, ao Fipem, o que, conforme já demonstrado, ocorre à revelia do ordenamento jurídico das finanças públicas e das principais regras fiscais vigentes.

63. Este cenário se torna ainda mais gravoso quando se observa que o projeto de lei orçamentária para o exercício de 2025 (PLN 26/2024) somente foi votado pelo Congresso Nacional em 20/3/2025, portanto 22 dias após a ciência pelos gestores dos termos do Acórdão 297/2025-TCU-Plenário.

64. Dessa forma, poderia ter sido adotada conduta diversa da observada, com a remessa ao Congresso Nacional de proposta de alteração do Projeto de Lei Orçamentária (PLOA) 2025 que contemplasse a regularização orçamentária do Programa Pé-de-Meia já em março de 2025.

65. Neste sentido, a Figura 4 a seguir apresenta exemplos de propostas de alterações do PLOA 2025 remetidas ao Congresso Nacional em data posterior à da deliberação do Acórdão 297/2025-TCU-Plenário.

Figura 4 – Exemplos de proposta de alterações no PLOA 2025 solicitadas pelo Poder Executivo (FIGURA NO ORIGINAL)

Fonte: Congresso Nacional - https://www.congressonacional.leg.br/web/orcamento/acompanhe/orcamento-anual/-/loa/2025

66. Observa-se, assim, que ***não houve pleno cumprimento do item 9.4*** *do Acórdão 297/2025-TCU-Plenário, uma vez que a utilização de recursos já transferidos ao Fipem no programa não se deu 'exclusivamente para assegurar sua continuidade imediata, até a deliberação do Congresso Nacional sobre o tema'. Na realidade, antes mesmo de os recursos serem esgotados e do envio da solicitação de crédito suplementar ao Congresso Nacional, foram transferidos mais recursos ao Fipem sem o trânsito orçamentário e da CUTN, prolongando a situação de ilegalidade existente.*

67. Contudo, o comando do item 9.4 não pode ser analisado separadamente dos demais itens do Acórdão. Ocorre que, de fato, o item 9.3 permitiu o uso do prazo de até 120 dias para que fossem adotadas pelo Poder Executivo 'as providências de sua alçada para o início de processo legislativo concernente à regularização orçamentária do Programa Pé-de-Meia.'

68. O que se constata é, pois, não o descumprimento do Acórdão 297/2025-TCU-Plenário, mas a opção de que o cumprimento ocorresse no último prazo possível, aprofundando as distorções geradas pelo uso de recursos à revelia do orçamento público, notadamente no que concerne à regra fiscal do limite de dotações de despesas primárias estabelecida pela LC 200/2023, o Regime Fiscal Sustentável.

69. Com efeito, a opção de não propor alterações no PLOA 2025 e de remeter proposta de crédito suplementar apenas no final do mês de junho permitiu a expansão do gasto público em pelo menos R$ 3 bilhões adicionais, para além dos limites estipulados pelo RFS, também denominado Novo Arcabouço Fiscal.

70. Em síntese, do custo total estimado de R$ 12 bilhões para o Programa Pé-de-Meia em 2025 apenas R$ 1,69 bilhão (14,08%) serão oriundos do OGU e despendidos dentro dos limites do Regime Fiscal Sustentável, sendo R$ 1 bilhão fixado na LOA 2025 e outros R$ 686 milhões objeto de proposta de crédito suplementar.

71. Tal fato retira credibilidade da regra fiscal instituída há apenas dois anos, em 2023, denotando ainda, em certo grau, o pouco compromisso do Poder Executivo com o equilíbrio fiscal, uma vez que a solução adotada foi a de maximizar os gastos públicos em detrimento da antecipação do cumprimento da regra fiscal.

72. Cumpre mencionar que o projeto de lei para abertura do crédito suplementar, PLN 5/2025, não havia sido aprovado até a data de conclusão da presente instrução. Conforme calculado pelo Ministério da Educação, há a necessidade de suplementar a dotação orçamentária destinada ao Programa Pé-de-Meia em exatos R$ 685.921.778,00 ainda em 2025.

73. Por fim, informa-se que a proposta orçamentária para o próximo exercício, PLOA 2026 (PLN 15/2025) foi remetida ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo no último dia 31/8. Consta da proposta a dotação orçamentária de R$ 12 bilhões para integralização de cotas do Fipem – ação orçamentária 00W2. Portanto, em princípio, o Programa Pé-de-Meia será custeado integralmente com recursos oriundos do OGU em 2026.

74. Ante o exposto na presente seção, conclui-se pelo atendimento da determinação contida no item 9.3 do Acórdão 297/2025-TCU-Plenário.

Utilização de fundo privado na consecução da política pública

75. Ao estipular a necessidade de regularização orçamentária do Programa Pé-de-Meia, conforme Acórdão 297/2025-TCU-Plenário, é possível concluir que este TCU reconheceu a ilegalidade do arranjo orçamentário e financeiro do programa no que concerne à utilização de recursos que não foram previamente recolhidos à CUTN e não constam do OGU.

76. Entretanto, há ainda um outro aspecto no arranjo do programa que deve ser abordado, que é a utilização de um fundo privado, o Fipem para execução da política pública, ainda que os recursos para a capitalização do fundo advenham do orçamento.

77. De fato, o uso de fundos privados na implementação de políticas públicas ou na realização de despesas típicas da União acarreta a inobservância de diversos princípios orçamentários e o comprometimento da transparência e publicidade das ações governamentais.

78. Conforme dito anteriormente, a utilização de um fundo como intermediário, na função de repositório de valores a serem posteriormente desembolsados, afronta diretamente os princípios da unidade, da universalidade, da anualidade, da especificação e da legalidade orçamentária, além do princípio da unidade de caixa. Isto porque o fundo que participa do arranjo torna-se uma estrutura orçamentária e financeira paralela ao sistema constituído pela CUTN, pelo OGU e pelo Siafi. Em outras palavras, quem controla de fato a realização da despesa é o fundo e não o orçamento público.

79. Além disso, a ausência de registro orçamentário e financeiro das despesas executadas pelo fundo representa um obstáculo adicional à transparência da gestão fiscal. Nessa configuração, a publicidade das informações passa a depender da iniciativa dos próprios gestores do fundo, que definem, segundo critérios próprios, os prazos, a forma de acesso e o nível de detalhamento das informações. Tal cenário compromete o controle interno, externo e social das ações governamentais.

80. Outro aspecto é que, sendo as despesas dos fundos registradas em sistema informatizado próprio e não no Siafi, há necessidade de que estes sistemas sejam previamente auditados, para fins de certificação da regularidade dos registros realizados. O uso do Siafi, além de prover registro automático das despesas, assegura a separação de tarefas entre o executor dessas despesas e o registro contábil da execução.

81. Ademais, o Siafi possui capacidade de identificar a responsabilidade por cada operação realizada no sistema e viabiliza a existência de controles automatizados, que verificam a conformidade das operações com as normas e limites orçamentários estabelecidos, por exemplo.

82. De se destacar, neste contexto, o relevo que a LRF confere ao sistema orçamentário como instrumento de transparência da gestão fiscal:

*Art. 48. São **instrumentos de transparência da gestão fiscal**, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, **orçamentos** e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o **Relatório Resumido da Execução Orçamentária** e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.*

§ 1º A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

*II - **liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público**; e*

*III – **adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A**.*

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público.

(...)

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:

*I – **quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa**, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;*

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.

(grifamos)

83. Na mesma direção o que dispõe o art. 163-A da CF/1988, incluído na Carta Magna por meio da Emenda Constitucional 108/2020:

*'Art. 163-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e **dados** contábeis, **orçamentários e fiscais**, conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, de forma a garantir a **rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados coletados**, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público.'*

(grifamos)

84. No caso do Programa Pé-de-Meia, há relatos em publicações jornalísticas acerca da dificuldade em obter informações sobre a execução da política pública:

- O MEC já recebeu inúmeros pedidos de parlamentares e por meio da LAI (Lei de Acesso à Informação) para abrir os dados do Pé-de-Meia. Todos foram negados até agora.

O ministério alega que os nomes dos estudantes não podem ser informados.

A pasta também não divulga quantos alunos receberam em cada mês, de onde eles são e quanto cada um recebeu.

Procurada, a Caixa também não informa.

'Em respeito à Lei nº 13.709 (LGPD), especialmente com base nos princípios de necessidade e de segurança, não é possível compartilhar dados pessoais dos beneficiários', respondeu o MEC à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara.

https://tab.uol.com.br/noticias/redacao/2024/10/14/governo-dribla-congresso-e-orcamento-para-dar-mesada-a-estudantes.htm

Matéria publicada em 14/10/2024. Acesso em 30/9/2025

- A CEF (Caixa Econômica Federal) retirou de seu site informações que mostravam quanto o governo sacou por mês de um fundo privado para pagar alunos que participam do programa Pé-de-Meia.

Os dados foram tirados do ar após o UOL revelar que o governo não pediu autorização do Congresso para utilizar os recursos depositados no fundo privado (Fipem), o que é ilegal.

Procurada, a Caixa - que administra o fundo - confirmou a retirada das informações e afirmou que não é obrigada a divulgar o detalhamento das movimentações.

https://noticias.uol.com.br/colunas/andreza-matais/2024/10/25/caixa-tirou-do-ar-gastos-com-pe-de-meia-apos-reportagem-do-uol.htm

Matéria publicada em 25/10/2024. Acesso em 30/9/2025

- O MEC (Ministério da Educação) e a CEF (Caixa Econômica Federal) disseram à CGU (Controladoria-Geral da União) que não sabem onde estão os quase 4 milhões de alunos do programa Pé-de-Meia,...

https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2025/02/25/mec-diz-ignorar-onde-estao-alunos-do-pe-de-meia-propagandeado-por-lula.htm

Matéria publicada em 25/2/2025. Acesso em 30/9/2025

- Somente após a publicação da reportagem, o ministério tomou duas atitudes. A primeira foi atualizar a lista de alunos, que estava defasada há cinco meses, mas ainda não revelava as cidades. Na noite de quarta-feira, o MEC divulgou um arquivo que incluiu as cidades, pedido que o UOL fazia desde outubro do ano passado.

O ministério publicou 27 arquivos de computador em seu site referentes aos quase 4 milhões de alunos do programa, o que dificulta a compilação dos dados.

As cidades divulgadas se referem ao local da escola dos estudantes, contendo o nome deles, o CPF e nome dos pais quando se trata de menores de idade. Há também o valor total recebido desde o início do programa, ou seja, durante todo o ano de 2024 até 26 de fevereiro de 2025. Não existem dados dos valores pagos mês a mês.

Como a relação não está divulgada no ambiente simplificado do Portal da Transparência - como já ocorre com o Bolsa Família - o cidadão não pode ler a lista fazer pesquisas. Para fazer isso, é necessário copiar 27 arquivos e ter conhecimento em programas especiais de análise de dados.

https://noticias.uol.com.br/colunas/andreza-matais/2025/02/27/pe-de-meia-mec-da-meias-para-parlamentares-enaltecendo-programa.htm

Matéria publicada em 27/2/2025. Acesso em 30/9/2025

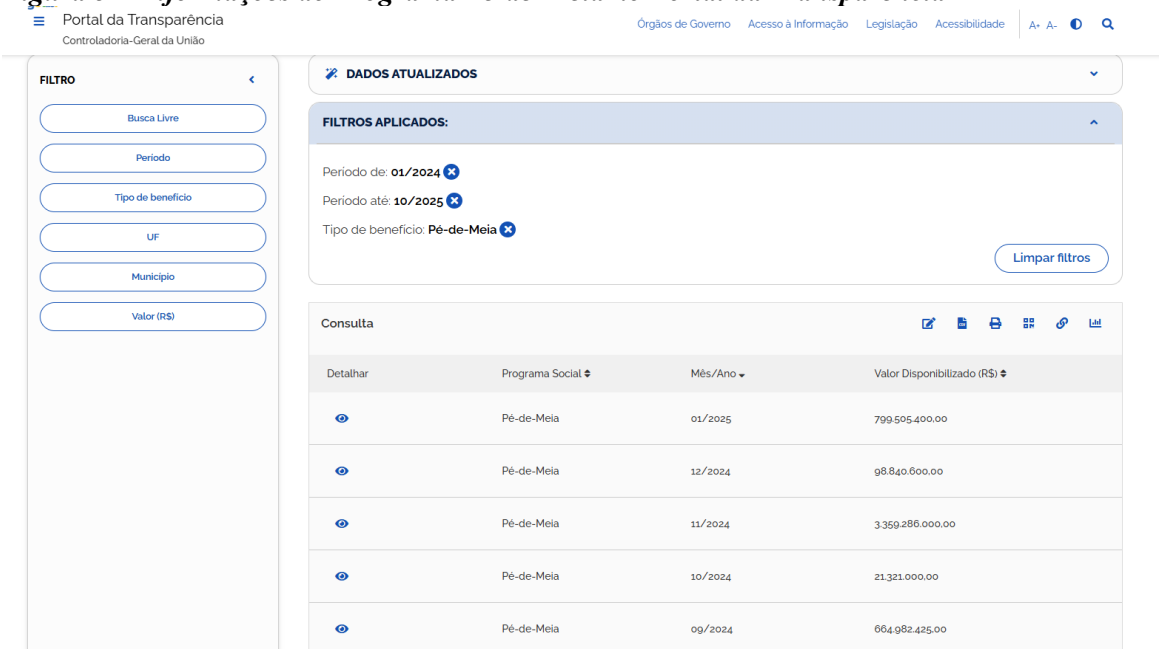
85. Assim, reitere-se que o histórico de reportagens demonstra a dificuldade inicial da sociedade em obter informações detalhadas sobre a aplicação dos recursos do Programa Pé-de-Meia, mesmo sob amparo da Lei de Acesso à Informação.

86. Ressalte-se que atualmente é possível encontrar no sítio da Caixa Econômica Federal (https://fundosdegoverno.caixa.gov.br/detalhe-fundo/63/FIPEM) a publicação do extrato financeiro do Fipem atualizado até o mês de outubro, conforme reproduzido à peça 265 dos autos.

87. Conforme já mencionado, sendo as despesas do Fipem registradas em sistema informatizado próprio e não no Siafi, não há como assegurar a correção das informações apresentadas. Em que pese a presunção de boa-fé que deve ser atribuída à gestão dos valores do Programa Pé-de-Meia, o uso do Fipem como intermediário da aplicação dos recursos inviabiliza que a informação primária gerada pelo uso dos recursos ocorra em sistema integrado de administração financeira e controle, que é o Siafi, não existindo, assim, separação de tarefas entre o executor das despesas e o registro contábil da execução.

88. Também foram disponibilizados, no Portal da Transparência do Governo Federal, dados sobre a execução do programa. É possível consultar os dados por unidade da federação/município e por período. Contudo, em consulta realizada no dia 30/9/2025 somente estavam disponíveis os dados até o período 01/2025, conforme Figura 5.

Figura 5 – Informações do Programa Pé-de-Meia no Portal da Transparência



Fonte: Portal da Transparência – Acesso em 30/9/2025

89. Na consulta ao detalhamento da informação por beneficiário ou representante legal é possível verificar que o período se refere ao mês referência e não ao mês em que de fato o pagamento foi realizado. Assim, na forma como são disponibilizados os dados não é possível agrupar os valores por mês de pagamento.

90. Em síntese, houve evolução na divulgação de dados sobre a execução do programa, mas remanescem aspectos que dificultam o controle social e a rastreabilidade dos valores.

91. Em que pese a transparência e publicidade dos recursos aplicados por intermédio do Fipem possa ser aperfeiçoada, há que se discutir a necessidade da intermediação do fundo para a consecução da política pública.

92. Verdadeiramente, mediante análise da finalidade do Programa Pé-de-Meia, é possível constatar que os objetivos da aplicação de recursos via Fipem podem ser plenamente atingidos com os valores sendo aplicados via OGU, não se vislumbrando razões que impliquem na imprescindibilidade da utilização do fundo para tanto.

93. A utilização do Fipem ainda acarreta custo adicional ao erário, correspondente à taxa de administração devida à Caixa, gestora do fundo. Em 2024 foram pagos à Caixa R$ 7,38 milhões a título de taxa de administração (peça 263) e em 2025, até outubro, o montante já atinge R$ 6,65 milhões (peça 265). A tarifa do agente financeiro, que também é a Caixa Econômica Federal, somou R$ 53,86 milhões em 2024 e R$ 69,53 milhões até outubro de 2025, em desacordo com o princípio da economicidade (art. 70 da CF/1988), pois tais custos operacionais poderiam ser minimizados se o Programa fosse executado integralmente via orçamento.

94. Nesse quadro, compete mencionar que está em andamento, nesta Unidade Técnica, a realização de auditoria operacional, com aspectos de conformidade, sobre a execução de projetos/programas custeados com recursos públicos que transitam fora do Orçamento Geral da União, fiscalização materializada no TC 025.632/2024-8, da relatoria do Ministro Bruno Dantas. Atualmente, o relatório preliminar foi remetido aos gestores para comentários, consoante preleciona o art. 14 da Resolução-TCU 315/2020.

95. Na auditoria é abordada a utilização de diversos fundos públicos ou privados na consecução de políticas públicas, dentre eles o Fipem. Não obstante, considera-se relevante que nos presentes autos seja expedida

ciência aos gestores do Programa Pé-de-meia quanto a inadequação do uso do fundo privado Fipem na política pública.

96. Assim, a encaminhamento proposto é no sentido de dar ciência ao Ministério da Educação de que a utilização do Fundo de Custeio da Poupança de Incentivo à Permanência e Conclusão Escolar para Estudantes do Ensino Médio como intermediário para execução do Programa Pé-de-Meia compromete a transparência e publicidade das ações governamentais, uma vez que o Fundo se torna uma estrutura orçamentária e financeira paralela ao sistema constituído pela Conta Única, pelo Orçamento Geral da União e pelo Sistema Integrado de Administração Financeira, não estando em consonância com o arcabouço jurídico-normativo que rege as finanças públicas, em especial os princípios orçamentários da Unidade (Constituição Federal, art. 165, § 5º e Lei 4.320/1964, art. 2º); Universalidade (Lei 4.320/1964, art. 2º) e Anualidade (Lei 4.320/1964, arts. 2º, 3º e 4º); a responsabilidade na gestão fiscal (LC 101/2000, art. 1, §1º) e a gestão fiscal transparente (Constituição Federal art. 163-A e LC 101/200, art. 48 e 48-A.

CONCLUSÃO

97. Trata-se da análise de mérito da representação formulada pelo Ministério Público junto ao TCU sobre o Programa Pé-de-Meia, política pública conduzida pelo Ministério da Educação que concede incentivos financeiros a estudantes do ensino médio público beneficiários do CadÚnico. A representação apontou indícios de irregularidades orçamentárias e fiscais, por uso de recursos fora do Orçamento Geral da União e da Conta Única do Tesouro Nacional, via Fundo de Custeio da Poupança de Incentivo à Permanência e Conclusão Escolar – Fipem.

98. Inicialmente houve a concessão de medida cautelar (Acórdão 61/2025-Plenário) determinando a suspensão do uso no programa de valores oriundos de outros fundos de titularidade da União (FGO e Fgeduc) que não tivessem trânsito orçamentário.

99. Posteriormente, ao apreciar agravo da Advocacia-Geral da União contra a decisão, o Plenário revogou a medida cautelar (Acórdão 297/2025-Plenário, de 12/2/2025), permitindo a continuidade temporária do programa, mas determinando que o Poder Executivo iniciasse, em até 120 dias, processo legislativo para a regularização orçamentária (item 9.3 do Acórdão).

100. Como forma de demonstração do cumprimento da decisão, a AGU apresentou projeção elaborada pelo MEC de despesa total com o programa de R$ 12 bilhões em 2025, com déficit previsto de R$ 685,9 milhões a ser coberto por crédito suplementar solicitado ao Congresso Nacional em 25/6/2025, conforme Mensagem Presidencial 778/2025 - PLN 5/2025.

101. Entretanto, antes do envio do projeto de lei de crédito suplementar, em 11/6/2025, houve a integralização de R$ 3 bilhões do FGO ao Fipem, realizada sem previsão orçamentária e sem trâmite pela CUTN, configurando execução à margem das regras fiscais e das normas que regem as finanças públicas.

102. De fato, a ausência de trânsito pela Conta Única tem como consequência o não registro da despesa primária e burla, assim, o limite de gastos do Regime Fiscal Sustentável ou Novo Arcabouço Fiscal. O arranjo orçamentário e financeiro do Programa Pé-de-Meia, ao usar recursos de outros fundos da União para financiar despesa corrente, viola os princípios da legalidade, universalidade, anualidade e unidade de caixa previstos na Constituição e na Lei 4.320/64, além de gerar distorção na Regra de Ouro e perda de transparência e rastreabilidade na aplicação dos recursos públicos.

103. Portanto, a opção do Poder Executivo de que o cumprimento do item 9.3 do Acórdão 297/2025-Plenário ocorresse no último prazo possível, aprofunda as distorções geradas pelo uso de recursos à revelia do orçamento público, notadamente no que concerne à regra fiscal do limite de dotações de despesas primárias estabelecida pelo Regime Fiscal Sustentável, fragilizando a credibilidade da âncora fiscal recentemente instituída.

104. Observa-se, ainda, que não houve pleno cumprimento do item 9.4 do Acórdão 297/2025-TCU-Plenário, uma vez que a utilização de recursos já transferidos ao Fipem no programa não se deu 'exclusivamente para assegurar sua continuidade imediata, até a deliberação do Congresso Nacional sobre o tema'. Na realidade, antes mesmo de os recursos serem esgotados e do envio da solicitação de crédito suplementar ao Congresso Nacional, foram transferidos mais recursos ao Fipem sem o trânsito orçamentário e da CUTN, prolongando a situação de ilegalidade existente.

105. Contudo, o comando do item 9.4 não pode ser analisado separadamente dos demais itens do Acórdão. Assim que, de fato, o item 9.3 permitiu o uso do prazo de até 120 dias para que fossem adotadas pelo Poder Executivo 'as providências de sua alçada para o início de processo legislativo concernente à regularização orçamentária do Programa Pé-de-Meia.' Portanto, ***deve-se considerar atendida a determinação do item 9.3 do Acórdão 297/2025-TCU-Plenário****.*

106. Por fim, um outro aspecto no arranjo do programa que deve ser abordado é a utilização de um fundo privado, o Fipem, para execução da política pública, ainda que os recursos para a capitalização do fundo advenham do orçamento.

107. O uso de fundos privados na implementação de políticas públicas ou na realização de despesas típicas da União acarreta a inobservância de diversos princípios orçamentários e o comprometimento da transparência e publicidade das ações governamentais, uma vez que o fundo se torna uma estrutura orçamentária e financeira paralela ao sistema constituído pela Conta Única, pelo orçamento e pelo Sistema Integrado de Administração Financeira.

O tema é abordado em profundidade em trabalho de auditoria sobre a execução de projetos/programas custeados com recursos públicos que transitam fora do Orçamento Geral da União que se encontra em andamento. Contudo, considera-se relevante dar ciência ao Ministério da Educação de que a utilização do Fipem como intermediário para execução do Programa Pé-de-Meia compromete a transparência e publicidade das ações governamentais, uma vez que o Fundo se torna uma estrutura orçamentária e financeira paralela ao sistema constituído pela Conta Única, pelo OGU e pelo Siafi, não estando em consonância com o arcabouço jurídico-normativo que rege as finanças públicas.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

108. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior com a seguinte proposta de encaminhamento:

*a) **considerar atendida** a determinação do item 9.3 do Acórdão 297/2025-TCU-Plenário, mediante o envio pelo Poder Executivo Federal ao Congresso Nacional da Mensagem Presidencial 778/2025, que solicita abertura de crédito suplementar para o Programa Pé-de-Meia, objetivando a regularização orçamentária daquela política pública;*

*b) **dar ciência** ao Ministério da Educação, nos termos do art. 9º, inciso I, da Resolução 315/2020-TCU, de que a utilização do Fundo de Custeio da Poupança de Incentivo à Permanência e Conclusão Escolar para Estudantes do Ensino Médio como intermediário para execução do Programa Pé-de-Meia compromete a transparência e publicidade das ações governamentais, uma vez que o Fundo se torna uma estrutura orçamentária e financeira paralela ao sistema constituído pela Conta Única, pelo Orçamento Geral da União e pelo Sistema Integrado de Administração Financeira, não estando em consonância com o arcabouço jurídico-normativo que rege as finanças públicas, em especial os princípios orçamentários da unidade (Constituição Federal, art. 165, § 5º e Lei 4.320/1964, art. 2º); universalidade (Lei 4.320/1964, art. 2º) e anualidade (Lei 4.320/1964, arts. 2º, 3º e 4º); a responsabilidade na gestão fiscal (LC 101/2000, art. 1, §1º) e a gestão fiscal transparente (Constituição Federal art. 163-A e LC 101/200, art. 48 e 48-A.*

c) comunicar a decisão ao autor da presente representação e aos autores das representações apensadas, consoante relação a seguir:

c.1) Subprocurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União Lucas Rocha Furtado;

c.2) Deputado Federal Ubiratan Sanderson, representação TC 024.296/2024-4;

c.3) Deputado Federal Gustavo Gayer, representação TC 024.362/2024-7;

c.4) Deputada Federal Júlia Pedroso Zanatta, representação TC 024.449/2024-5;

d) comunicar a decisão à Advocacia-Geral da União; e

e) arquivar o presente processo".

2. O titular da AudFiscal concordou com a proposta formulada pelo auditor, oferecendo, apenas, mais um encaminhamento que endereça as conclusões constantes do item "III.2.2 Arranjo orçamentário e financeiro do Programa Pé-de-Meia" da instrução precedente, nos seguintes termos:

"*Dar ciência ao Ministério da Educação de que a execução do Programa Pé-de-Meia, mediante a utilização de recursos dos fundos FGO e FGEDUC para capitalização do Fundo de Custeio da Poupança de Incentivo à Permanência e Conclusão Escolar (Fipem), sem trânsito pela Conta Única do Tesouro Nacional e sem previsão no Orçamento Geral da União, infringe o art. 9º, 26, e 48, §1º, inciso III da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal); o art. 167, incisos I, II e III, e o art. 163-A da Constituição Federal; os arts. 2º a 4º e 56 da Lei 4.320/1964; o Decreto-Lei 93.872/1986; em afronta aos princípios da legalidade, da universalidade, da anualidade e da unidade de caixa, além de comprometer a transparência e a rastreabilidade dos gastos públicos*."

É o Relatório.

VOTO

Trata-se, originariamente, de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pelo Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, a partir de matéria jornalística, sobre possíveis irregularidades na execução do programa de incentivo financeiro-educacional, na modalidade de poupança, voltado a estudantes matriculados no ensino médio público e na modalidade de Educação de Jovens e Adultos – EJA beneficiários do Cadastro Único para Programas Sociais – CadÚnico, denominado Pé-de-Meia.

2. Instituído pela Lei 14.818/2024 e regulamentado pelo Decreto 11.901/2024, referido programa visa promover a permanência e a conclusão escolar dos estudantes na rede de ensino, oferecendo incentivos relacionados à matrícula, frequência, conclusão escolar e participação em exames educacionais nacionais e subnacionais. O objetivo é democratizar o acesso e reduzir a desigualdade social entre os jovens, além de fomentar a inclusão educacional e estimular a mobilidade social.

3. Seu custeio se dá por meio de recursos do Fundo de Incentivo à Permanência no Ensino Médio – Fipem, de natureza privada e com patrimônio próprio (advindo da integralização de cotas pela União, do resultado das aplicações financeiras dos seus recursos e de outras fontes estabelecidas no seu estatuto), atualmente administrado pela Caixa Econômica Federal – Caixa.

4. À época da representação, a União já havia sido autorizada a participar do Fipem, mediante integralização de cotas, até o limite global de R$ 20 bilhões, bem como a utilizar, como fonte de recursos com esse fim, superávits financeiros do Fundo Social – FS (Lei 12.351/2010), apurados entre 2018 e 2023, até o limite de R$ 13 bilhões, além de R$ 6 bilhões oriundos do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo – Fgeduc (Lei 12.087/2009) e R$ 4 bilhões oriundos do Fundo Garantidor de Operações – FGO (Lei 13.999/2020).

5. Outrossim, já havia integralizado cotas no Fipem nos valores de R$ 6,1 bilhões provenientes do Fundo Social, via OGU de 2023 (Lei 14.771/2023 e Decreto 11.847/2023), e de outros R$ 6 bilhões oriundos do Fgeduc.

6. Em síntese, alegou o ilustre representante (peça 1) o potencial descumprimento de normas de finanças públicas, especialmente o art. 167 da Constituição Federal e o art. 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal, sob o fundamento de que "*a legislação que criou o programa permite à União transferir recursos a esse fundo* [Fipem]*, porém ela não permite que o pagamento dos incentivos aos estudantes com recursos depositados no Fipem se dê à margem do orçamento*".

7. Em vista do apontado, requereu a apuração de irregularidades na execução do Programa Pé-de-Meia, a adoção de medida cautelar para que o Ministério da Educação se abstivesse de promover qualquer pagamento aos beneficiários desse programa, até que este Plenário do TCU decidisse sobre o caso, e a instauração de tomada de contas especial visando ao ressarcimento dos pagamentos indevidos, em caso de confirmação das irregularidades noticiadas.

8. Outras três representações foram apensadas a estes autos (TC 024.296/2024-4, TC 024.362/2024-7 e TC 024.449/2024-5), tendo por objeto, igualmente, a apuração da legalidade do Programa Pé-de-Meia frente à normativa do Direito Financeiro, dos impactos fiscais do arranjo adotado para a sua execução e da transparência da sua implementação, além de eventual responsabilidade dos agentes públicos envolvidos, caso comprovados os indícios de irregularidades apontados, bem como a suspensão cautelar dos pagamentos no âmbito do aludido programa até apreciação definitiva da matéria por este Tribunal

9. Na instrução inicial (peça 8), a Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal – AudFiscal apontou a utilização de valores do Fgeduc e do FGO para a integralização de cotas do Fipem sem o necessário trânsito pela Conta Única do Tesouro Nacional – CUTN e pelo Orçamento Geral da União – OGU e, dessa forma, à margem das regras orçamentárias e fiscais vigentes, como, por exemplo, o limite de despesas primárias instituído pelo Regime Fiscal Sustentável (ou Novo Arcabouço Fiscal) e dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal (arts. 9º e 26) e Regra de Ouro (art. 167, inciso III, da Constituição Federal).

10. Por conta disso, propôs a realização de oitiva junto ao Ministério da Educação, à Caixa Econômica Federal, ao Fipem, à Secretaria do Tesouro Nacional e à Secretaria de Orçamento Federal, visando ao saneamento dos autos previamente à análise da medida cautelar solicitada na representação, o que foi acompanhado por mim, conforme o despacho acostado à peça 15.

11. Após analisar os esclarecimentos em resposta a esse chamamento, a unidade técnica concluiu (peça 127) estarem configurados os pressupostos do perigo da demora e da plausibilidade jurídica, bem como afastado o

perigo da demora reverso, razão pela qual propôs a adoção de medida cautelar, para que, até posterior decisão de mérito desta Corte de Contas:

- o Ministério da Educação não utilizasse, no Programa Pé-de-Meia, recursos oriundos do FGO e do Fgeduc sem que previamente tais recursos fossem recolhidos à CUTN e incluídos na lei orçamentária do exercício em que se pretendesse realizar a integralização de cotas do Fipem, atentando, ainda, para que os valores alocados em cada lei orçamentária fossem apenas os suficientes para dispêndio com o programa no próprio exercício, em respeito ao princípio da anualidade orçamentária;

- a Caixa Econômica Federal, na condição de administradora do Fipem, apartasse, no patrimônio desse fundo, o valor de R$ 6 bilhões recebidos do Fgeduc, incluídos os frutos de receita financeira oriundos deste montante, realizando o bloqueio desses valores para fins de pagamentos do Programa Pé-de-Meia.

12. Conforme o despacho à peça 135, deferi a cautelar proposta pela AudFiscal, o que foi posteriormente referendado por este Tribunal mediante o Acórdão 61/2025-Plenário.

13. Contra essa decisão, o Ministério da Educação, a Secretaria do Tesouro Nacional e a Secretaria do Orçamento Federal, representados pela Advocacia-Geral da União, por intermédio do Departamento de Assuntos Extrajudiciais da Consultoria-Geral da União, interpuseram agravo (peça 151), requerendo:

- a suspensão dos efeitos da decisão cautelar que impossibilitou o uso de recursos transferidos do FGO e do Fgeduc ao Fipem para financiamento do Programa Pé-de-Meia;

- a concessão de prazo de 120 dias para apresentação de plano para cumprimento da medida cautelar agravada, a fim de que pudessem ser realizadas as articulações necessárias para assegurar os recursos que pudessem suprir o Fipem, sem descontinuidade do programa, evitando-se prejuízo aos beneficiários;

- no mérito, o provimento do agravo para reformar a decisão cautelar, de modo a possibilitar a regular utilização de recursos transferidos do FGO e do Fgeduc ao Fipem, na forma do art. 11 da Lei 14.818/2024, para financiamento do programa.

14. Ao analisar as alegações recursais apresentadas, este Tribunal decidiu, mediante o Acórdão 297/2025-TCU-Plenário, de minha relatoria:

"*9.1. conhecer do presente agravo, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 277, inciso V, e 289 do Regimento Interno do TCU, e, no mérito, dar-lhe provimento parcial;*

9.2. revogar a medida cautelar anteriormente adotada nos termos do despacho à peça 135 destes autos, referendada pelo Acórdão 61/2025-TCU-Plenário, reconhecendo a presença do perigo da demora reverso e os potenciais impactos sociais e jurídicos decorrentes da interrupção do Programa Pé-de-Meia, sem prejuízo da análise de mérito a ser realizada oportunamente sobre a adequação do arranjo orçamentário e financeiro do programa;

9.3. determinar ao Poder Executivo que, no prazo máximo de 120 dias, adote as providências de sua alçada para o início de processo legislativo concernente à regularização orçamentária do Programa Pé-de-Meia, se for o caso, promovendo o devido cancelamento de despesas necessárias à compensação do crédito, em conformidade com os dispositivos constitucionais e legais aplicáveis à matéria;

9.4. autorizar, excepcionalmente, a execução do programa de forma temporária, permitindo a utilização dos recursos do Fipem para o pagamento dos incentivos financeiros aos beneficiários do Programa Pé-de-Meia, exclusivamente para assegurar sua continuidade imediata, até a deliberação do Congresso Nacional sobre o tema;

9.5. encaminhar cópia desta decisão às Presidências do Senado Federal e da Câmara dos Deputados e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, para conhecimento e subsídio às discussões relativas à aprovação do Projeto de Lei Orçamentária para o exercício financeiro de 2025 (Projeto de Lei 26/2024), no que tange à avaliação da conveniência e oportunidade de adotar medidas quanto às questões discutidas nestes autos;"

15. Examinam-se, nesta oportunidade, as providências adotadas pelo Poder Executivo com vistas ao cumprimento do Acórdão 297/2025-TCU-Plenário, além do mérito da presente representação.

16. Segundo informado pela AGU (peças 256 e 256), em relação à regularização da execução orçamentária e financeira do Programa Pé-de-Meia no exercício de 2025, determinada no subitem 9.3 do aludido acórdão, projetou-se um desembolso com o custeio do programa no valor de R$ 12.197.399.967,00, considerando o pagamento dos incentivos financeiros-educacionais e das demais despesas operacionais (R$ 12.028.199.967,00), somado a uma provisão adicional de gastos para atender estudantes cuja situação final ainda não havia sido informada (R$ 169.200.000,00), nos termos da Portaria MEC 470/2025.

17. Em contrapartida, estimou-se uma disponibilidade financeira de R$ 11.511.478.189,26, sendo parte relativa ao saldo existente no Fipem no início do exercício (R$ 7.167.789.846,26), parte constante da Lei

Orçamentária Anual (R$ 1.000.000.000,00), parte oriunda da integralização, em 11/6/2025, de cotas do FGO para o Fipem (R$ 3.000.000.000,00) e parte advinda do auferimento de receitas financeiras e com devolução de incentivos (R$ 343.688.343,00).

18. Ressalte-se que esse aporte de recursos do FGO para o Fipem, promovido posteriormente à decisão ora monitorada, amparou-se no entendimento contido no Parecer de Força Executória 00001/2025/DEAEX/CGU/AGU, no sentido de que, como consequência da revogação da medida cautelar deferida por este Tribunal, não mais subsistiria a proibição de utilização de recursos oriundos daquele fundo, bem como do Fgeduc, no custeio das despesas do Programa Pé-de-Meia, de forma que tal providência poderia ser efetivada, de forma temporária e excepcional, notadamente diante de autorização nesse sentido contida no art. 11, inciso I, da Lei 14.818/2024.

19. Com base, então, na projeção das despesas com o Programa Pé-de-Meia face à estimativa dos recursos para custeá-las, previu-se uma insuficiência financeira de R$ 685.921.778,00 ao final do exercício de 2025.

20. Em vista disso, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional, em 25/6/2025, proposta de abertura de crédito suplementar, nesse valor, no âmbito da unidade orçamentária 26298 – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, na ação 00W2 - "Integralização de cotas pela União em Fundo Privado com o Objetivo de Custear e Gerir Poupança de Incentivo à Permanência e Conclusão Escolar para Estudantes do Ensino Médio", conforme Mensagem Presidencial 778/2025 – Projeto de Lei do Congresso Nacional 5/2025.

21. Ao analisar tais informações, a AudFiscal concluiu, em relação ao aporte de recursos do FGO ao Fipem, que tal providência não observou integralmente a autorização contida no subitem 9.4 do Acórdão 297/2025-TCU-Plenário. Isso porque a medida não foi adotada exclusivamente para assegurar a continuidade imediata do Programa Pé-de-Meia até a deliberação do Congresso Nacional sobre a matéria, como autorizado, uma vez que o aporte foi realizado antes mesmo do esgotamento dos recursos do Fipem e do encaminhamento de solicitação de crédito suplementar ao Congresso Nacional. Concluiu, ademais, que, como essa transferência de recursos se concretizou, também, à margem das regras fiscais e das normas que regem as finanças públicas, pois sem prévia inclusão no OGU nem recolhimento à CUTN, prolongou-se a situação de ilegalidade então existente.

22. Não obstante, considerando que foi concedido ao Poder Executivo o prazo de até 120 dias para que adotasse "*as providências de sua alçada para o início de processo legislativo concernente à regularização orçamentária do Programa Pé-de-Meia*", o que foi promovido, e que este Tribunal havia autorizado, em caráter excepcional, o uso temporário dos recursos cautelarmente bloqueados do Fipem na execução do Programa Pé-de-Meia, para evitar a sua descontinuidade, entendeu por cumprida a determinação contida no subitem 9.3 do Acórdão 297/2025-TCU-Plenário.

23. Quanto ao mérito da representação, a AudFiscal ratificou a conclusão dos exames anteriores no feito quanto à ilegalidade do arranjo orçamentário e financeiro do Programa Pé-de-Meia no que concerne à utilização de recursos transferidos de fundos privados (FGO e Fgeduc) ao Fipem para pagamento dos incentivos financeiros no âmbito desse programa sem que, previamente, tais recursos sejam recolhidos à CUTN e transitados pelo OGU e as despesas do programa constem do orçamento público do exercício a que se refiram, além da utilização de fundo privado, no caso o Fipem, para a execução de política pública de transferência de renda.

24. Assim, como resultado dos exames, propôs (peça 266): a) considerar atendida a determinação monitorada; b) dar ciência ao Ministério da Educação a respeito das falhas observadas.

25. Feito esse breve resumo, passo a decidir.

26. De pronto, acolho o encaminhamento proposto pela unidade técnica, cujas análises e conclusões adoto como razões de decidir.

27. Com efeito, por meio do Acórdão 297/2025-TCU-Plenário, este Tribunal, ao mesmo tempo em que autorizou, em caráter excepcional, a utilização temporária dos recursos do Fipem para o pagamento dos incentivos financeiros do Programa Pé-de-Meia, exclusivamente com o objetivo de assegurar sua continuidade imediata, determinou a adoção, no prazo de até 120 dias, das providências necessárias à adequação do arranjo orçamentário desse programa.

28. Em cumprimento a essa determinação, o Poder Executivo, após apurar a necessidade de complementação dos recursos necessários ao custeio das despesas do programa ao longo de 2025, no montante de R$ 685.921.778,00, à luz dos desembolsos projetados e da disponibilidade financeira estimada, encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei 5/2025, com vistas à abertura de crédito suplementar em favor do Ministério da Educação nesse valor.

29. A meu ver, embora represente iniciativa voltada à regularização da desconformidade orçamentária do Programa Pé-de-Meia, a solicitação de créditos extraordinários não se mostrou a medida mais adequada para

compatibilizar a execução do programa com as normas constitucionais e legais de natureza orçamentária e fiscal.

30. Vale repisar que a Lei Orçamentária Anual de 2023 (Lei 14.535/2023) destinou R$ 6,1 bilhões ao Fipem, mediante integralização de cotas pela União, com a finalidade de custear as despesas do Programa Pé-de-Meia. Tais recursos, contudo, não chegaram a ser utilizados no exercício, uma vez que a execução efetiva do programa teve início apenas em 2024.

31. No ano seguinte, não houve previsão de dotação orçamentária específica para o financiamento da política pública. Verificou-se, apenas, a transferência de R$ 6 bilhões do Fgeduc ao Fipem, operação realizada sem adequada observância das regras orçamentárias e fiscais aplicáveis. Esses valores somaram-se aos R$ 6,1 bilhões anteriormente aportados pela União e já disponíveis no fundo. Após o pagamento dos incentivos financeiros aos beneficiários e das demais despesas do programa, remanesceu saldo aproximado de R$ 7,2 bilhões ao final do exercício.

32. Em 2025, a Lei Orçamentária Anual de 2025 (Lei 15.121/2025) consignou dotação de apenas R$ 1 bilhão para o custeio do Programa Pé-de-Meia. Ainda que acrescido do saldo de R$ 7,2 bilhões existente no Fipem ao término de 2024, o montante disponível mostrava-se insuficiente para suportar as despesas projetadas para o exercício, então estimadas em R$ 12,5 bilhões.

33. Esse era o cenário existente por ocasião da determinação corretiva expedida por este Tribunal, de déficit financeiro estimado de R$ 4 bilhões para a execução do programa em 2025.

34. A opção mais indicada para equacionar essa insuficiência de recursos teria sido a adequação do Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2025 (PLN 26/2024), que ainda estava em tramitação no Congresso Nacional. Havia, inclusive, tempo hábil para a adoção dessa providência, considerando que que a determinação deste Tribunal para a regularização orçamentária da execução do Programa Pé-de-Meia foi proferida em 12/2/2025, com ciência do Poder Executivo em 26/2/2025, ao passo que a aprovação do referido projeto de lei ocorreu somente em 20/3/2025.

35. Não obstante, optou-se pela complementação dos recursos necessários mediante transferência direta de R$ 3,0 bilhões do FGO ao Fipem, realizada em 11/6/2025, e encaminhamento ao Congresso Nacional de solicitação de crédito suplementar de R$ 686 milhões, em 25/6/2025. Registre-se que essa última providência foi adotada no último dia do prazo de 120 dias fixado por esta Casa no item 9.3 do Acórdão 297/2025-TCU-Plenário.

36. Em consequência, dos recursos destinados ao custeio das despesas do Programa Pé-de-Meia no exercício de 2025, estimadas em R$ 12,5 bilhões, apenas R$ 1,69 bilhão teriam origem no Orçamento Geral da União e seriam despendidos em conformidade com os limites estabelecidos pelo Regime Fiscal Sustentável, sendo R$ 1 bilhão consignado na LOA 2025 e R$ 686 milhões objeto de proposta de crédito suplementar.

37. Como assinalado pela AudFiscal, a integralização de cotas do FGO no Fipem não se deu em plena consonância com as diretrizes do subitem 9.4 do Acórdão 297/2025-TCU-Plenário, uma vez que não se destinou exclusivamente para assegurar sua continuidade imediata, até a deliberação do Congresso Nacional sobre o tema. Ao revés, antes mesmo do esgotamento dos recursos disponíveis no Fipem e da apresentação da solicitação de crédito suplementar ao Congresso Nacional, foi realizado aporte de recursos do FGO a esse fundo, sem previsão no OGU e sem trânsito pela CUTN, prolongando a situação de desconformidade então existente.

38. Tal medida agravou as distorções decorrentes da execução de despesas à margem do orçamento público, especialmente no que se refere à observância do limite de despesas primárias instituído pela Lei Complementar 200/2023 (Regime Fiscal Sustentável). Na prática, a operação implicou expansão adicional do gasto público da ordem de R$ 3 bilhões fora dos limites estabelecidos pelo novo arcabouço fiscal.

39. No caso, reitero que poderia ter sido adotada conduta diversa da observada, com a remessa ao Congresso Nacional de proposta de alteração do Projeto de Lei Orçamentária de 2025 que contemplasse a regularização orçamentária do Programa Pé-de-Meia ainda em março desse exercício.

40. Não obstante, cumpre reconhecer que as escolhas do Poder Executivo se deram em um contexto de execução provisória do Programa Pé-de-Meia, autorizada por este Tribunal após a revogação da cautelar que vedava a utilização dos recursos oriundos do FGO e do Fgeduc no financiamento desse programa, bem como após a permissão excepcional de utilização dos recursos direcionados ao Fipem.

41. Nesse cenário, a execução temporária do Programa Pé-de-Meia ocorreu nos mesmos moldes originalmente delineados, com a utilização dos recursos aportados ao Fipem para o pagamento dos incentivos financeiros aos beneficiários, neles incluídos os provenientes do Fgeduc e do FGO, ao amparo do disposto na Lei 14.818/2024, na Lei 12.087/2009 e na Lei 13.999/2020.

42. Nesse sentido, acompanho o entendimento da AudFiscal quanto à não configuração de inobservância do disposto no subitem 9.4 do Acórdão 297/2025-TCU-Plenário.

43. Tem-se, portanto, que, mediante o encaminhamento ao Congresso Nacional do Projeto de Lei 5/2025, o Poder Executivo buscou promover a regularização orçamentária do Programa Pé-de-Meia, em conformidade com a determinação emanada deste Tribunal.

44. A propósito, a proposta orçamentária para o exercício de 2026 (Projeto de Lei 15/2025) foi remetida ao Congresso Nacional já prevendo dotação de R$ 11.458.463.670,00 para integralização pela União de cotas do Fipem – ação orçamentária 00W2, o que veio a se confirmar com a promulgação da Lei 15.346/2026. Portanto, em princípio, no exercício corrente, considerando o padrão de desembolsos observado no ano anterior, o Programa Pé-de-Meia será custeado integralmente com recursos oriundos do OGU.

45. A meu ver, nesse contexto, este Tribunal pode considerar cumprida a determinação expedida pelo subitem 9.3 do Acórdão 297/2025-TCU-Plenário, ora monitorado, para que fosse iniciado processo legislativo concernente à regularização orçamentária do Programa Pé-de-Meia no exercício de 2025.

46. Abro um parêntese para registrar, a respeito do Projeto de Lei do Congresso Nacional 5/2025, que, em 19/11/2025, consoante divulgado em https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/169310#tramitacao_11199044, foi deferida a retirada de tramitação dessa proposição, e consequentemente arquivado o processo, em atenção à solicitação contida na Mensagem Presidencial 1.712, de 18/11/2025. Cumpre destacar que, naquela ocasião, a matéria já contava com parecer favorável à sua aprovação por parte da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização.

47. Não obstante, consoante se verifica no extrato financeiro do Fipem de 2025, divulgado em https://fundosdegoverno.caixa.gov.br/detalhe-fundo/63/FIPEM, o Programa Pé-de-Meia prosseguiu em execução regular, com manutenção plena dos pagamentos, custeados exclusivamente pela disponibilidade financeira então existente. Houve, apenas, um aporte adicional de recursos pela União no Fipem, em dezembro, no valor de R$ 30.000.000,00. Ao final do exercício, inclusive, remanesceu um saldo de R$ 993.200.366,40, montante superior ao da suplementação requerida pelo Projeto de Lei 5/2025.

48. Essa sobra de recursos pode ter decorrido do pagamento de incentivos e de outras despesas em montante inferior ao inicialmente projetado – R$ 10.812.410.741,32, frente à estimativa de R$ 12.197.399.967,00 –, aliado à arrecadação de receitas provenientes da devolução de subvenções de incentivos (R$ 43.535.450,00) e de receitas financeiras (R$ 464.677.759,00) em montantes superiores aos estimados.

49. O fato é que, embora tenha ocorrido o arquivamento do Projeto de Lei do Congresso Nacional 5/2025, tal circunstância não afasta a conclusão ora apresentada de que a determinação deste Tribunal foi cumprida, sobretudo considerando que, para o exercício de 2026, a execução orçamentária do Programa Pé-de-Meia foi regularizada, com a devida inclusão dos recursos necessários no OGU.

50. Dito isso, passo ao exame do mérito da representação, destacando, desde logo, que os autos se encontram em condições de receber apreciação definitiva, tendo em vista que as partes envolvidas já se manifestaram acerca das questões ora discutidas.

51. Rememoro que a controvérsia instaurada neste processo não diz respeito à legitimidade constitucional dos objetivos perseguidos pelo Programa Pé-de-Meia, tampouco à relevância social da política pública voltada à permanência e à conclusão do ensino médio por estudantes em situação de vulnerabilidade econômica. A matéria submetida ao exame desta Corte refere-se, especificamente, à conformidade do arranjo orçamentário e financeiro concebido para viabilizar a execução desse programa com o regime constitucional de finanças públicas e com os princípios estruturantes que disciplinam a gestão fiscal da União.

52. Na fase anterior do feito, concluiu-se que a operacionalização do Programa Pé-de-Meia nesses moldes acarretava a execução de despesas públicas de natureza continuada, pois no âmbito de uma política pública de transferência de renda, à margem dos princípios e normas constitucionais e legais que regem as finanças públicas.

53. Entendeu-se que os atos necessários à implementação do Programa Pé-de-Meia deviam obrigatoriamente observar o arcabouço normativo, especialmente a Constituição Federal, a Lei 4.320/1964, a Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), a Lei Complementar 200/2023 (Regime Fiscal Sustentável ou Novo Arcabouço Fiscal), as Leis de Diretrizes Orçamentárias e as Leis Orçamentárias Anuais, ante os seguintes fundamentos:

- a capitalização do Fipem com recursos diretos do FGO e Fgeduc, sem prévia autorização orçamentária, posto não constar do Orçamento Geral da União, caracteriza descumprimento dos princípios orçamentários da unidade (art. 2º da Lei 4.320/1964), legalidade (arts. 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei

Complementar 101/2000) e 167, incisos I e II, da Constituição Federal, anualidade (art. 2º da Lei 4.320/1964) e universalidade (arts. 2º ao 4º da Lei 4.320/1964 e 165, § 5º, da Constituição Federal);

- o não-recolhimento à CUTN dos valores provenientes de outros fundos privados dos quais a União seja cotista caracteriza descumprimento do princípio da unidade de caixa (art. 56 da Lei 4.320/1964, Decreto-lei 93.872/1986 e art. 164, § 3º, da Constituição Federal);

- o arranjo financeiro adotado para a execução do Programa Pé-de-Meia tem como importante efeito o fato de os recursos não entrarem nos limites das despesas primárias e não sofrerem contingenciamento e/ou bloqueio orçamentários ao longo do ano, para fins de cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, permitindo, destarte, a expansão de gastos públicos à margem das regras fiscais e orçamentárias vigentes, em especial o limite de despesas estabelecido pelo Regime Fiscal Sustentável (Lei Complementar 200/2023);

- além dos aspectos técnico-jurídicos, incluindo perda de rastreabilidade e redução da transparência, a expansão da capacidade de gastos do governo federal que ocorre à margem dos regramentos orçamentários e fiscais vigentes no momento da implementação de políticas públicas pode potencialmente afetar a credibilidade dos agentes econômicos em relação às contas públicas, haja vista que despesas típicas, que possuem características de transferência de renda, passam a ser executadas fora do Orçamento Geral da União e das regras fiscais vigentes;

- no arranjo em que o Fipem é capitalizado com recursos do FGO e Fgeduc, esses fundos privados, que possuem a União como cotista, terminam por funcionar como orçamentos paralelos ao OGU, alocando valores desse ente federado para consecução da política pública à margem do ordenamento jurídico das finanças públicas;

- os recursos provenientes de resgate de cotas do FGO e Fgeduc para a execução de políticas públicas deveriam ser classificadas como receitas públicas orçamentárias e contabilizados na Lei Orçamentária Anual, em respeito ao princípio da universalidade orçamentária, entendimento esse corroborado pela Nota Conjunta SEI 1/2024/CESEF/SUPEF/STNMF (peça 110, fl. 4), elaborada pela Subsecretaria de Planejamento Estratégico da Política Fiscal da STN, por ocasião do autógrafo do Projeto de Lei 54/2021, que gerou a Lei 14.818/2014;

- as despesas com a execução do Programa Pé-de-Meia são despesas públicas realizadas pelo Ministério da Educação, com fonte em recursos públicos, para o cumprimento da função distributiva do Estado, de maneira que, embora na forma, o Fipem seja um fundo de natureza privada, com patrimônio próprio e detentor de capacidade jurídica, na essência, ele é mero depositário e operacionalizador de recursos públicos;

- as cotas de fundos garantidores dos quais a União participa são ativos patrimoniais desse ente federado, conversíveis em valores financeiros, nos termos do art. 9º, § 5º, da Lei 12.087/2009. Assim, tais ativos podem ser utilizados para aquisição de cotas de outros fundos, desde que convertidos em pecúnia, recolhidos à Conta Única e previstos na lei orçamentária do exercício em que se pretenda fazer a aquisição;

- de acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, os recursos destinados à operacionalização do Programa Pé-de-Meia são receitas públicas que devem ser reconhecidas como tal no momento do seu recolhimento. Em decorrência disso, os valores do FGO e do Fgeduc integralizados no Fipem para a execução do Programa Pé-de-Meia devem ser resgatados desses fundos e constar do orçamento como tal antes de serem integralizados no novo fundo;

- em relação ao disposto no art. 15, caput e §1º, da Lei 14.818/2024, segundo o qual as despesas decorrentes do disposto nessa Lei são de natureza discricionária e ficam sujeitas à disponibilidade orçamentária e financeira, devendo o Poder Executivo compatibilizar a quantidade de incentivos financeiros de que trata essa Lei e de estudantes que o recebem com as dotações orçamentárias existentes, a única maneira de interpretar de forma sistemática esse dispositivo, sem ignorar o arcabouço das finanças públicas, é considerar que as despesas com a execução do Programa Pé-de-Meia devem respeitar os limites estabelecidos na LOA, já que a dotação orçamentária se refere apenas a uma autorização para o gasto e os recursos existentes no Fipem são apenas a fonte para a execução de tais despesas;

- ainda que a Lei 14.818/2024 tenha autorizado a União a criar e fazer aportes ao Fipem, entende-se que a despesa relativa ao auxílio aos alunos deve ser consignada nos orçamentos anuais e executada via OGU, como dispõe o art. 15, § 1º, da Lei 14.818/2024, inclusive em obediência aos princípios da anualidade orçamentária, da unidade de caixa e da transparência. Do contrário, ter-se-á orçamento paralelo àquele anualmente aprovado pelo Parlamento;

- ainda que se pugne que os valores atinentes ao Fgeduc já foram autorizados em leis orçamentárias de outros exercícios, tal sistemática, considerando as características da política pública, de assistência aos

estudantes, não se amolda ao princípio da anualidade orçamentária, bem como não se coaduna com a sistemática adotada para aferição do cumprimento das principais regrais fiscais, que se dão em bases anuais;

- a existência de um limite para inserção de despesas primárias no orçamento, conforme imposto pelo Regime Fiscal Sustentável, estabelece que a União não autorize despesas primárias para além dos montantes estabelecidos para determinado exercício. Ao utilizar um valor proveniente de um fundo privado (no caso, o Fgeduc), sem que esses valores transitem pelo OGU, a União não atende a este limite, uma vez que amplia sua capacidade de realizar despesas com políticas públicas, sem computar esses gastos nos limites da LC 200/2023. Para além deste aspecto, o controle orçamentário reforça o papel do OGU como instrumento público para o debate da alocação de recursos;

- a publicação da Lei Complementar 203/2023, que afastou as despesas voltadas ao Programa Pé-de-Meia da incidência da Lei Complementar 200/2023 (Regime Fiscal Sustentável) até o montante de R$ 6 bilhões, nos valores aportados no Fipem, revela o interesse dos legisladores em restringir a parte do programa excepcionalizada do cumprimento da regra fiscal. Caso o interesse fosse excepcionalizar todo o programa do cumprimento das regras fiscais, poder-se-ia ter utilizado a edição da lei complementar, norma de mesma hierarquia da Lei Complementar 200/2023 e da LRF, para realizar as pertinentes modificações neste caminho. Depreende-se, então, que não havia manifesta intenção dos legisladores em isentar o Programa Pé-de-Meia do cumprimento das normas de finanças públicas;

- o pagamento de auxílio financeiro mensal aos estudantes beneficiados pelo Programa Pé-de-Meia possui características muito semelhantes a de outras políticas públicas que cursam normalmente pelo OGU, sem se valer de fundos privados, a exemplo do Programa Bolsa Família, pago mensalmente aos beneficiários, que está sujeito a autorização orçamentária, até o limite autorizado pelo Parlamento.

54. Enfatizou-se que a própria Lei 14.818/2024, que instituiu o Programa Pé-de-Meia, estabelece, no art. 15, § 1º, a sujeição das despesas dele decorrentes à disponibilidade orçamentária e financeira, bem como a obrigatoriedade de compatibilização entre a quantidade de incentivos financeiros e de estudantes que os recebem com as dotações orçamentárias existentes.

55. Demonstrou-se que a modelagem adotada resultou na execução de despesas públicas primárias relevantes sem a correspondente submissão integral ao processo orçamentário ordinário, circunstância incompatível com os princípios da universalidade, da unidade e da transparência orçamentárias previstos na Constituição Federal.

56. Nesta assentada, mantenho o entendimento de que a integralização de cotas do FGO e do Fgeduc para o Fipem, para fins de pagamento dos incentivos financeiros do Programa Pé-de-Meia, não se deu ao amparo do arcabouço legal que rege as finanças públicas, por configurar ofensa: i) aos princípios orçamentários da unidade, anualidade e universalidade (arts. 2º ao 4º da Lei 4.320/1964 e 165, § 5º, da Constituição Federal) e da legalidade (arts. 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000) e 167, incisos I e II, da Constituição Federal); ii) ao Regime Fiscal Sustentável (Lei Complementar 200/2023); e, iii) ao princípio da unidade de caixa (art. 56 da Lei 4.320/1964, Decretolei 93.872/1986 e art. 164, § 3º, da Constituição Federal).

57. Com efeito, a Constituição Federal de 1988 estruturou sistema rigoroso de planejamento, autorização e controle das despesas públicas, atribuindo ao orçamento público função central na definição das prioridades governamentais e no controle democrático da atuação estatal. Não se trata de exigência meramente formal. O orçamento constitui instrumento essencial de transparência fiscal, de accountability republicana e de limitação institucional do poder estatal, razão pela qual a execução de políticas públicas de grande magnitude financeira deve ocorrer de forma plenamente refletida nas peças orçamentárias submetidas à deliberação do Congresso Nacional.

58. Sob essa perspectiva, a utilização de estrutura financeira paralela ao orçamento fiscal da União para suportar despesas típicas de política pública continuada fragiliza os mecanismos constitucionais de controle da despesa pública. Ainda que os recursos mobilizados possuam destinação legal específica e estejam vinculados à consecução de finalidade pública legítima, permanece indispensável sua adequada incorporação ao ciclo orçamentário, com observância das exigências constitucionais relativas à previsão, autorização, execução e controle das despesas.

59. Como destacado na fase anterior do feito, admitir que despesas primárias de caráter continuado sejam executadas à margem do orçamento regularmente aprovado implica abrir espaço para progressiva erosão do regime fiscal constitucionalmente instituído. A preservação da integridade do orçamento público exige que programas governamentais dessa natureza sejam submetidos às mesmas balizas aplicáveis às demais ações

estatais financiadas com recursos públicos, inclusive no que concerne à transparência dos impactos fiscais, à observância das metas fiscais e à aferição dos respectivos efeitos sobre o resultado primário da União.

60. A inadequação identificada torna-se ainda mais sensível diante da magnitude financeira envolvida e da própria natureza da despesa executada. Os pagamentos realizados no âmbito do Programa Pé-de-Meia configuram dispêndios primários correntes associados à implementação de política pública educacional de caráter continuado e ampla repercussão social. Nessas circunstâncias, a adoção de mecanismos que atenuem a visibilidade orçamentária da despesa ou reduzam sua sujeição aos instrumentos ordinários de planejamento e controle mostra-se incompatível com os postulados da responsabilidade fiscal e da transparência na gestão dos recursos públicos.

61. Importa ressaltar, ademais, a preocupação quanto aos riscos institucionais decorrentes da consolidação de modelos de execução financeira apartados do orçamento fiscal. A tolerância com expedientes dessa natureza tende a estimular processos de fragmentação orçamentária e de enfraquecimento dos instrumentos de controle democrático das contas públicas, comprometendo a comparabilidade, a transparência e a própria confiabilidade das informações fiscais produzidas pelo Estado brasileiro.

62. Saliento, ainda, que a excepcional preservação transitória da execução do programa não pode ser compreendida como convalidação do modelo adotado. Ao contrário, tratou-se de providência pragmática voltada a evitar prejuízos sociais imediatos, sem afastar o reconhecimento de que o arranjo utilizado se revelava incompatível com a disciplina constitucional das finanças públicas e demandava correção tempestiva pela Administração.

63. Diante desse contexto, concluo quanto à inadequação do arranjo orçamentário e financeiro do Programa Pé-de-Meia, por afrontar princípios estruturantes do sistema orçamentário constitucional e comprometer a transparência, a integridade e o controle democrático da gestão fiscal, impondo-se a adoção das medidas necessárias à plena adequação da política pública às normas constitucionais, fiscais e orçamentárias aplicáveis.

64. Cabe, destarte, considerar procedente a presente representação e, como consequência, endereçar ao Ministério da Educação as ciências propostas pela AudFiscal.

65. Ressalto, quanto à eventual responsabilização pela inadequação da execução do Programa Pé-de-Meia às normas de finanças públicas, que, a meu ver, as circunstâncias do caso concreto não recomendam a instauração de juízo sancionatório com vistas à aplicação de multa aos agentes públicos envolvidos.

66. As irregularidades identificadas nos presentes autos decorrem, fundamentalmente, de controvérsia jurídica acerca da conformação orçamentária e financeira do modelo concebido para a operacionalização de política pública formalmente instituída em lei, voltada à consecução de finalidade constitucionalmente legítima e socialmente relevante. Trata-se de matéria afeta à interpretação e à aplicação do regime constitucional e legal das finanças públicas na execução de despesas primárias, em contexto de elevada complexidade normativa e de ausência, à época dos fatos, de orientação jurisprudencial plenamente consolidada.

67. A própria solução construída anteriormente nestes autos – consistente na preservação temporária da execução da política pública em exame, acompanhada da determinação de adoção de providências voltadas à adequação da sua operacionalização ao regime orçamentário e fiscal vigente – evidencia o reconhecimento de que a questão comportava grau significativo de complexidade institucional e demandava solução prospectiva, apta a corrigir distorções sem comprometer a sua continuidade.

68. Some-se a isso o movimento da Administração voltado à correção das impropriedades originalmente apontadas. Tal circunstância reduz significativamente a utilidade de eventual apuração sancionatória, sobretudo quando inexistente risco atual de reiteração nas mesmas condições. A finalidade corretiva do controle externo mostra-se, nesse cenário, plenamente atendida.

69. Cumpre enfatizar que a atuação desta Corte deve observar, no exercício de sua função sancionadora, os postulados da proporcionalidade, da razoabilidade e da segurança jurídica, especialmente em situações nas quais a controvérsia jurídica relevante se projeta sobre tema novo ou ainda não suficientemente amadurecido e já se encontra em vias de superação no plano fático-administrativo.

70. Assim, afigura-se suficiente e compatível com as circunstâncias apuradas nos presentes autos a expedição de ciência ao Poder Executivo acerca das impropriedades identificadas e da necessidade de observância estrita dos princípios constitucionais e legais que regem a programação, a execução e a transparência das despesas públicas. Tal providência atende à função pedagógica e orientadora do controle externo, permitindo o aperfeiçoamento institucional da Administração sem a adoção de medidas sancionatórias desnecessárias ou desproporcionais às particularidades do caso concreto.

71. Especificamente quanto à utilização do Fipem para a execução do Programa Pé-de-Meia, ressalto, como consignado pela AudFiscal, que o uso de fundos privados na implementação de políticas públicas ou na realização de despesas típicas da União está sendo objeto de exame específico no TC 025.632/2024-8, da relatoria do Ministro Bruno Dantas, relativo à auditoria operacional, com aspectos de conformidade, sobre a execução de projetos/programas com recursos públicos que transitam fora do Orçamento Geral da União.

72. Ratifico minha concordância com a análise da AudFiscal nestes autos no sentido de que tal prática acarreta a inobservância de diversos princípios orçamentários e o comprometimento da transparência e publicidade das ações governamentais, além de gerar custos adicionais ao erário, com o pagamento de taxas de administração à gestora do fundo e outros custos operacionais que poderiam ser minimizados se o programa fosse executado integralmente via orçamento.

73. Considerando, todavia, que tal questão está sendo analisada com mais profundidade na auditoria em tela, deixo de adotar outras medidas quanto a isso, além da ciência proposta pela unidade técnica.

74. Por fim, cabe autorizar o desentranhamento das peças 228 a 236 dos autos, em atenção à solicitação formulada pela AGU (peça 237), em 27/6/2025, sob a justificativa de que tais documentos haviam sido encaminhados por equívoco a esta Corte de Contas.

Ante todo o exposto, VOTO por que seja adotada a decisão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 27 de maio de 2026.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

VOTO REVISOR

Peço vênia para divergir parcialmente da proposta de deliberação apresentada por Sua Excelência, especificamente quanto ao encaminhamento alvitrado.

2. Inicialmente, registro que compartilho das preocupações manifestadas pela unidade especializada acerca dos impactos que determinados arranjos financeiros podem produzir sobre a transparência fiscal, a rastreabilidade da aplicação dos recursos públicos e a adequada evidenciação dos efeitos das políticas públicas nas estatísticas fiscais e orçamentárias.
3. Observo, no entanto, que esta matéria já foi deliberada por este Plenário por Sua Excelência o ministro Bruno Dantas em auditoria que examinou diversos mecanismos de financiamento de políticas públicas estruturados por intermédio de fundos e arranjos financeiros especiais. Naquela oportunidade, ao invés de qualificar automaticamente os modelos analisados como irregulares, o Tribunal priorizou o aperfeiçoamento institucional, a ampliação da transparência, o fortalecimento da governança e a melhoria da evidenciação fiscal dos respectivos instrumentos.
4. Assim se manifestou o pleno, acompanhando Sua Excelência:

"9.7. determinar ao Ministério da Educação, em articulação com o Ministério do Planejamento e Orçamento e o Ministério da Fazenda, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 180 dias, apresente ao Tribunal avaliação, sob a perspectiva sistêmica desta auditoria, sobre a necessidade, a adequação fiscal, o custo operacional, a transparência e a rastreabilidade da manutenção do Fundo de Custeio e Gestão da Poupança de Incentivo à Permanência e Conclusão Escolar para Estudantes do Ensino Médio como veículo de execução do Programa Pé-de-Meia, em comparação com alternativas de execução orçamentária direta, acompanhada de plano de providências, caso se conclua pela necessidade de ajustes no modelo, ou de justificativa técnica específica para a manutenção da arquitetura fundiária, caso o Poder Executivo entenda que o Fipem permanece necessário e adequado, sem prejuízo da apreciação própria das questões específicas tratadas no TC 024.312/2024-0; a avaliação deve contemplar, no que for tecnicamente viável nesta etapa, ou justificar a necessidade de implementação progressiva, os seguintes pontos:

9.7.1. as providências adotadas para cumprimento do Acórdão 297/2025-TCU-Plenário; as dotações orçamentárias consignadas ao programa;

9.7.2. os créditos adicionais eventualmente abertos; o encaminhamento e a posterior retirada do PLN 5/2025; os valores efetivamente executados na ação 00W2 em 2025 e 2026;

9.7.3. a composição das cotas por origem dos recursos, os valores transferidos entre fundos para capitalização do Fipem, os saldos existentes, os valores pagos aos beneficiários, a remuneração dos agentes operadores, os custos operacionais do arranjo atual, os registros em sistemas oficiais;
9.7.4. os mecanismos de transparência ativa, a rastreabilidade dos pagamentos e a compatibilidade do modelo com o ciclo orçamentário;" (grifei)

5. Acresço que o referido acórdão 1372/2026-Plenário ainda não transitou em julgado. Essa circunstância reforça a percepção de que permanece em processo de amadurecimento institucional a jurisprudência desta Corte acerca dos limites e condicionantes jurídicos aplicáveis aos diversos modelos de financiamento por fundos.
6. Por essa razão, entendo ser incoerente e contraditório a prolação de uma deliberação deste plenário que exige do gestor um conjunto de medidas, cuja avaliação se dará no futuro, e, ato contínuo, atestar a irregularidade de seus procedimentos no contexto em tela, por intermédio de ciências, ignorando a decisão pretérita.
7. Rememoro que a expedição de ciência nos termos do art. 9º da Resolução 315/2020, implica existência de irregularidade inequívoca – a se repetir ou a se materializar – decorrente da modelagem adotada para a execução do Programa Pé-de-Meia.
8. Nesse sentido, embora reconheça a pertinência das preocupações registradas pela unidade especializada e a conveniência do prosseguimento do debate institucional acerca da compatibilização entre fundos públicos, regras fiscais e princípios orçamentários, entendo que tais aspectos devem ser empreendidos no âmbito do TC 025.632/2024-8, sob a presidência do Ministro Bruno Dantas, que já vem se debruçando sobre a matéria.

Diante do 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 25 de agosto de 2026.

ODAIR CUNHA
Revisor

DECLARAÇÃO DE VOTO

Gostaria de registrar algumas considerações sobre o caso à luz do entendimento já proferido por este Tribunal quando do julgamento do agravo interposto pela Advocacia-Geral da União contra a medida cautelar concedida pelo relator (Acórdão 297/2025-Plenário).

2. Naquela oportunidade, destaquei que não se questiona nesta representação aspectos relativos ao mérito do programa de incentivo financeiro-educacional denominado "Pé-de-Meia". Ou seja, não se discute a pertinência da política pública, mas sim a aderência da modelagem concebida para o seu financiamento ao arcabouço normativo de finanças públicas.
3. Destaco que naquela decisão, este Tribunal autorizou, **em caráter excepcional**, a utilização temporária dos recursos do Fipem para o pagamento dos incentivos financeiros do Programa Pé-de-Meia, apenas para evitar o risco de prejuízo aos estudantes beneficiários do programa, e **determinou a adoção de medidas para a regularização** orçamentária do programa. No entanto, o entendimento unânime do Plenário foi pela irregularidade do arranjo concebido para a implementação do programa, caso não fosse assim, a determinação careceria de sentido.
4. Objetivamente, este Tribunal entendeu que a execução do programa deveria ser prevista na lei orçamentária anual e a transferência de recursos do FGO e do FGDUC para o Fipem deveria observar o rito orçamentário apropriado, em estrita obediência aos princípios da legalidade, da universalidade, da anualidade e da unidade de caixa e ao art. 15 da Lei 14.818/2024.
5. Indo além do escopo específico deste processo, como destaquei na apreciação das Contas prestadas pelo Presidente da República referente aos exercícios de 2024 e de 2025, o problema da "desorçamentação" representa **riscos significativos para a sustentabilidade das contas públicas** e **para a credibilidade da política fiscal**. Por mais meritórias que sejam, as políticas públicas não prescindem da inegociável preservação do arcabouço de finanças públicas.

6. Eventual validação desse tipo de mecanismo criaria incentivo perverso para sua replicação em diversas outras áreas de atuação governamental, com efeitos fiscais imprevisíveis.
7. De fato, recentemente, **temos visto a propagação temerária desses arranjos**, que comprometem os papéis de planejamento, gestão e controle do orçamento público, que são fundamentais para o adequado funcionamento do regime democrático e para a boa governança orçamentária. Nesta sessão, por exemplo, será apreciado o TC 011.685/2026-3, que trata de denúncia sobre a operacionalização do programa "Novo Desenrola Brasil", na qual receitas públicas foram transferidas ao Fundo de Garantia de Operações (FGO) sem trânsito orçamentário.
8. Permanecendo a tendência de criação desse tipo de mecanismo, será cada mais difícil compreender a exata situação das contas da União, dada a pulverização de mecanismos de recolhimento de receitas e de aplicação de recursos públicos em diferentes contas, fundos e modelos de gestão.
9. Quanto à constituição de fundos para realização de políticas públicas, é importante lembrar, ainda, o teor do art. 167, inciso XIV, da Constituição, que **veda** "*a criação de fundo público, **quando seus objetivos puderem ser alcançados mediante a vinculação de receitas orçamentárias específicas ou mediante a execução direta por programação orçamentária** e financeira de órgão ou entidade da administração pública*".
10. Nessa toada, é imprescindível a atuação tempestiva e rigorosa desta Corte no exercício da sua **obrigação constitucional e legal** de zelar pela conformidade da gestão das finanças públicas. Não podemos, em qualquer hipótese, fragilizar essa competência que é central para a missão deste órgão de controle externo.
11. Em suma, a operacionalização do Programa Pé-de-Meia sem trânsito pelo OGU fere diversos dispositivos constitucionais e legais, em especial o art. 15 da Lei 14.818/2024, que impõe a necessidade de autorização orçamentária para o custeio do referido programa; o art. 167, incisos I e II, da Constituição Federal, que veda a realização de despesas sem prévia autorização legislativa e sem suficiente dotação orçamentária; e o art. 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que exige a previsão orçamentária para a destinação de recursos públicos a pessoas físicas. Do mesmo modo, para integralização de cotas da União no Fipem é imprescindível o trânsito pelo OGU, por se tratar de ativos patrimoniais/financeiros da União.
12. Eventual tolerância desta Corte de Contas com esses arranjos, com flexibilização das normas para permitir a criação de "orçamentos públicos paralelos", ensejará perda da credibilidade e da confiança dos agentes econômicos na condução da gestão da política fiscal pela União e, consequentemente, poderá afetar a estabilidade macroeconômica do país.

São essas considerações que gostaria de registrar.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 25 de agosto de 2026.
JORGE OLIVEIRA
Ministro

VOTO COMPLEMENTAR

Na sessão de 27/5/2026, o eminente Ministro Odair Cunha pediu vista do presente processo, adiando-se a discussão da matéria em exame nestes autos. Em seu voto revisor, Sua Excelência dissentiu da proposta por mim apresentada, por considerar imprópria a expedição de ciência diante da decisão adotada por este Tribunal no âmbito do TC 025.632/2024-8. Como conclusão, propôs o apensamento destes autos ao referido processo.

Após detida reflexão sobre os argumentos trazidos pelo meu nobre par, reconheço a pertinência de suas ponderações, que conduzem a um desfecho mais adequado e harmônico com o encaminhamento conferido àquele processo, construído em ambiente de cooperação técnica e de busca de soluções institucionais viáveis.

Diante disso, peço vênias para, compartilhando dos fundamentos expostos, rever minha manifestação inicial e acolher a proposta do Revisor, de se determinar o apensamento deste processo ao TC 025.632/2024-8, por entender que essa medida melhor atende à solução integrada da matéria e à coerência das deliberações desta Corte.

Finalizo registrando meus agradecimentos ao Ministro Odair Cunha pela contribuição oferecida.

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 25 de agosto de 2026.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

ACÓRDÃO Nº 2261/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 024.312/2024-0.
1.1. Apensos: TC 024.449/2024-5, TC 024.296/2024-4 e TC 024.362/2024-7.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Representante: Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU).
4. Unidade Jurisdicionada: Ministério da Educação.
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
5.1. Revisor: Ministro Odair Cunha.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal – AudFiscal.
8. Representação legal: Advocacia-Geral da União, representando o Ministério da Educação, a Secretaria do Tesouro Nacional e o Secretaria do Orçamento Federal; André Yokomizo Aceiro (17753/OAB-DF), entre outros, representando a Caixa Econômica Federal.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação versando sobre possíveis irregularidades na execução do programa de incentivo financeiro-educacional, na modalidade de poupança, voltado a estudantes matriculados no ensino médio público e na modalidade de Educação de Jovens e Adultos (EJA), denominado "Programa Pé-de-Meia";
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. 276, § 1º, do Regimento Interno do TCU, em:
9.1. apensar o processo ao TC 025.632/2024-8;
9.2. autorizar o desentranhamento das peças 228 a 236 deste processo; e
9.3. encaminhar cópia desta deliberação ao representante, aos deputados federais Ubiratan Sanderson, Gustavo Gayer e Júlia Pedroso Zanatta e aos demais interessados.

10. Ata n° 32/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 25/8/2026 – Extraordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2261-32/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Relator), Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Odair Cunha (Revisor).
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.
13.4. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 005.622/2025-5
Natureza: Relatório de Levantamento.
Órgão/Entidade: Ministério de Minas e Energia.
Responsável: Identidade preservada.
Interessado: Identidade preservada.
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: LEVANTAMENTO. MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. POLÍTICAS PÚBLICAS DOS SETORES DE MINERAÇÃO, PETRÓLEO, GÁS NATURAL, BIOCOMBUSTÍVEIS E TRANSIÇÃO ENERGÉTICA. IDENTIFICAÇÃO DE RISCOS RELEVANTES COMO INSUMO PARA FUTURAS AÇÕES DE CONTROLE. OBJETIVO CUMPRIDO. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, o resumo da instrução da Unidade Técnica, sem a transcrição das partes sigilosas constantes do relatório completo à peça 18:

O QUE O TCU FISCALIZOU?

O objetivo deste Levantamento foi conhecer as principais políticas públicas, programas e ações relacionados aos setores de mineração, petróleo, gás natural, biocombustíveis e transição energética no âmbito do Ministério de Minas e Energia (MME).

Para tanto, os trabalhos de fiscalização foram efetuados junto às seguintes secretarias finalísticas do MME: Secretaria Nacional de Geologia, Mineração e Transformação Mineral (SNGM); Secretaria Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (SNPGB); e Secretaria Nacional de Transição Energética e Planejamento (SNTEP).

QUAL A MATERIALIDADE E RELEVÂNCIA DOS SETORES?

Em 2024, o setor de mineração registou faturamento de R$ 270,8 bilhões, contribuindo com arrecadação de tributos estimada em R$ 93,4 bilhões, incluídos aí o valor de R$ 7,45 bilhões relativos à Compensação Financeira pela Exploração Mineral.

O setor de óleo e gás representa 17% do PIB industrial do país, o que o torna o principal motor do crescimento da indústria nacional, com investimentos previstos em exploração e produção da ordem de US$ 173 bilhões entre 2024 e 2033. Já os biocombustíveis representam cerca de 10% da matriz energética brasileira, com destaque para o etanol e o biodiesel.

A transição energética é o processo de transformação da matriz energética nacional para uma estrutura de baixa emissão de carbono, contribuindo para o alcance da neutralidade das emissões líquidas de GEE do país.

À luz das análises empreendidas, a equipe de fiscalização deu início à técnica de diagnóstico Análise SWOT, que consiste na avaliação do ambiente interno e externo em que se insere o objeto, levantando as forças, fraquezas, oportunidades e ameaças que podem afetar o alcance dos objetivos pretendidos. A partir das fraquezas e ameaças identificadas, elaborou-se inventário dos principais riscos relacionados às políticas públicas, programas e ações. Foram desenvolvidos seis Diagramas de Verificação de Riscos (DVR), também discriminados por secretarias e departamentos.

Dessa forma, os riscos identificados como possíveis objetos de fiscalização no âmbito da SNGM foram: a demora na instituição do PNM 2050; a não implementação do Novo Marco do Urânio; a baixa exploração/produção de minerais estratégicos para a transição energética; e a não implementação da política de rastreabilidade do ouro.

No caso da SNPGB, diante da grande quantidade de temas abordados, optou-se por realizar avaliações para cada um de seus quatro departamentos. Os riscos identificados para o Departamento de Biocombustíveis (DBIO) foram: fragmentação ou sobreposição entre as políticas industrial e de

biocombustíveis; a baixa produção de combustíveis renováveis (SAF e diesel verde); a ausência de um processo de rastreamento e controle da origem e movimentação dos grãos ao longo de toda a cadeia de produção e comercialização (RenovaBio); a fragmentação entre a política ambiental e a de biocombustíveis; a infraestrutura logística nacional inadequada às características dos insumos (PNPB); e a capacidade operacional inadequada da ANP para gerenciar suas diversas atribuições no programa RenovaBio. Para o Departamento de Combustíveis Derivados de Petróleo (DCDP): a concorrência desleal entre os agentes do mercado; e atrasos na agenda regulatória da ANP e no processo legislativo referentes ao setor de combustíveis derivados de petróleo. Para o Departamento de Política de Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural (DEPG): atrasos no descomissionamento de campos maduros; fragmentação ou lacuna entre as diretrizes da política ambiental e as da política de exploração e produção de petróleo e gás natural; e para o Departamento de Gás Natural (DGN): ausência de harmonização regulatória entre a União e os Estados no setor de gás natural; manutenção ou declínio dos níveis atuais da oferta de gás natural; e elevados níveis de reinjeção de gás.

No que se refere à SNTEP, os riscos identificados foram: a demora na elaboração do Plano Nacional de Transição Energética (Plante) e na implementação do Fórum Nacional de Transição Energética (Fonte), instrumentos essenciais da Política Nacional de Transição Energética (PNTE); e a baixa produção do hidrogênio de baixa emissão.

Ressalte-se que riscos identificados na análise que já possuíam ações de controle em andamento no TCU não foram selecionados como futuros objetos de controle.

Por fim, identificou-se um risco comum a todas as secretarias no que diz respeito à dificuldade na implementação das políticas públicas e atividades de sua competência, em razão, principalmente, da falta de pessoal alocado para a esse trabalho.

QUAIS OS PRÓXIMOS PASSOS?

Espera-se como produto, a partir da avaliação dos riscos identificados, auxiliar a AudPetroleo no planejamento de suas atividades de fiscalização, selecionando temas que sejam mais críticos e mereçam atuação tempestiva, e que possam trazer benefícios para sociedade em maior grau e em menor tempo, combinada com uma otimização dos recursos disponíveis.

(...)

VI. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

227. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a. considerar cumprido o objetivo da fiscalização, modalidade de Levantamento, de conhecer as principais políticas públicas, programas e ações relacionados aos setores de mineração, petróleo, gás natural, biocombustíveis e transição energética no âmbito do Ministério de Minas e Energia (MME), identificando informações e riscos relevantes que serão utilizados como insumos para o planejamento de futuras ações de controle; e

b. encerrar os presentes autos, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU e no item 110 do Roteiro de Levantamento do TCU, revisado pela Portaria Segecex 5/2021.

VOTO

Trata-se de levantamento realizado pela Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo), no âmbito do Ministério de Minas e Energia (MME), com o objetivo de conhecer as principais políticas públicas, programas e ações relacionadas aos setores de mineração, petróleo, gás natural, biocombustíveis e transição energética, para subsidiar o planejamento de futuras ações de controle.

A fiscalização abrangeu três das secretarias finalísticas do Ministério: a Secretaria Nacional de Geologia, Mineração e Transformação Mineral (SNGM), a Secretaria Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (SNPGB) e a Secretaria Nacional de Transição Energética e Planejamento (SNTEP).

A materialidade dos setores examinados é expressiva. Apenas a mineração respondeu, em 2024, por faturamento de R$ 270,8 bilhões e tributos estimados em R$ 93,4 bilhões, ao passo que o setor de óleo e gás corresponde a 17% do PIB industrial, com investimentos previstos de US$ 173 bilhões em exploração e produção, entre 2024 e 2033. A relevância dessas cadeias produtivas, aliada aos desafios da transição energética, justifica plenamente o esforço de mapeamento empreendido pela AudPetróleo.

Metodologicamente, a AudPetróleo valeu-se de análise *SWOT*, validada em dinâmicas presenciais com as secretarias, de matriz de planejamento e de seis diagramas de verificação de riscos, a partir dos quais construiu inventário de riscos classificados por nível de risco residual. Cuidou a equipe, com acerto, de afastar

do rol de possíveis objetos de fiscalização futura os riscos albergados em ações de controle em andamento nesta Corte, evitando sobreposição e retrabalho.

Nesse sentido, elaborado o inventário dos principais riscos atinentes à parcela significativa das políticas públicas a cargo do Ministério de Minas e Energia, a AudPetróleo propõe considerar cumprido o objetivo do levantamento e encerrar o processo.

Passo a decidir.

Acolho, na íntegra, a proposta da AudPetróleo.

O levantamento é, por sua natureza, instrumento de planejamento, destinado a conhecer o funcionamento de órgãos e a identificar objetos e riscos passíveis de fiscalização. Não é seu objetivo primário a proposição de deliberações corretivas ou de mérito. O trabalho ora examinado cumpriu, com rigor técnico, exatamente essa finalidade, entregando inventário estruturado de riscos que servirá de valioso insumo para a priorização das futuras ações de controle do Tribunal.

Embora não caiba, neste momento processual, formular determinações ou recomendações, não posso deixar de destacar os achados que mais chamaram a atenção neste levantamento, por revelarem riscos sistêmicos que merecerão a atenção prioritária desta Corte.

O primeiro deles é o recorrente anúncio de políticas públicas que não são instituídas. Chama especial atenção a demora, superior a três anos, na edição do Plano Nacional de Mineração 2050, cujo Conselho Nacional de Política Mineral, órgão colegiado responsável por sua condução, nem sequer realizou uma única reunião desde sua concepção. Situação análoga se verifica na transição energética, em que os principais instrumentos da Política Nacional de Transição Energética, o Plante e o Fonte, permanecem em estágio incipiente, sem que o segundo tenha se reunido uma única vez. Também aguardam formalização o Marco do Urânio, a política de rastreabilidade do ouro e a política de mineração para energia limpa. Esse conjunto de omissões evidencia risco de que o setor energético e mineral brasileiro avance sem o adequado planejamento de longo prazo, comprometendo, em última análise, o interesse público na exploração racional e sustentável de recursos estratégicos.

Merece igual destaque a persistente dificuldade de coordenação entre a agenda ambiental e o desenvolvimento dos setores energético e mineral, fragilidade que se manifesta, em especial, na exploração e produção de petróleo e no setor de biocombustíveis. A morosidade no licenciamento ambiental, a exemplo do que se verifica na Margem Equatorial, e a fragilidade das manifestações conjuntas entre o MME e o Ministério do Meio Ambiente sinalizam a necessidade de aprimoramento dos mecanismos de articulação interministerial, sob pena de que a ausência de convergência entre essas políticas se torne, ela própria, obstáculo ao desenvolvimento sustentável do país.

Não menos relevante é o alerta, revelado pelo levantamento, quanto ao risco de o Brasil tornar-se importador líquido de petróleo a partir de 2036, diante da projeção de declínio da produção após 2030. Trata-se de risco de elevado impacto sobre a segurança energética e a balança comercial nacional, que reclama planejamento tempestivo e ações estruturantes por parte do Poder Executivo.

Por fim, sublinho a recorrência, em diferentes departamentos, das fragilidades na capacidade operacional da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, notadamente a carência de pessoal técnico para a gestão de instrumentos complexos como o RenovaBio e para o cumprimento da agenda regulatória do gás natural. Essa limitação, aliás, conecta-se ao risco transversal relativo à insuficiência de pessoal, orçamento e infraestrutura frente à crescente complexidade e demanda dos trabalhos, elemento que restringe, na origem, a própria capacidade de implementação das políticas públicas setoriais.

Faço esse registro não para deliberar sobre tais matérias neste processo, mas para consignar minha convicção de que os riscos ora mapeados devem orientar, com prioridade, o planejamento das próximas ações de controle da AudPetróleo, as quais dependerão, como é próprio, de propostas específicas a serem submetidas na forma da Resolução-TCU 308/2019.

As técnicas empregadas mostraram-se adequadas aos objetivos propostos, e o resultado obtido observou o cuidado metodológico de não propor, como objeto de novas fiscalizações, aquilo que já se encontra sob exame desta Corte. Nada há, portanto, a determinar ou recomendar neste momento processual, sendo pertinente o encerramento dos autos, na forma proposta.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em tagDataSessao.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

ACÓRDÃO Nº 2262/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.622/2025-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Levantamento.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Identidade preservada.
3.2. Responsável: Identidade preservada.
4. Órgão/Entidade: Ministério de Minas e Energia.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de levantamento realizado no âmbito do Ministério de Minas e Energia, com o objetivo de conhecer as principais políticas públicas, programas e ações relacionados aos setores de mineração, petróleo, gás natural, biocombustíveis e transição energética, para subsidiar o planejamento de futuras ações de controle;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo Relator, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. considerar cumprido o objetivo do levantamento; e

9.2. arquivar o processo, nos termos do artigo 169, inciso V, do Regimento Interno.

10. Ata n° 32/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 25/8/2026 – Extraordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2262-32/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Odair Cunha.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE I – Plenário
TC 045.608/2021-0
Natureza: Recurso de Reconsideração.
Órgão/Entidade: Banco do Nordeste do Brasil S.A.
Responsáveis: Adriano Álvaro de Lima (612.794.773-18); Barbosa & Almeida Ltda (33.399.489/0001-75); C & F Comercio Ltda. (32.484.435/0001-45); Celio Oliveira Cardoso (620.849.373-02); Cirqueira & Pereira Ltda. (35.921.842/0001-60); Claudio Roberto Cutrim (616.135.783-69); Claudionor da Costa (604.794.063-32);

Cosmo de Sousa e Silva (620.849.383-84); Dutra & Cutrim Ltda (36.582.372/0001-10); Fontes & Silva Ltda (36.514.738/0001-14); Francisca Santana Rodrigues (002.964.463-19); Freitas & Sousa Comercio Ltda (35.426.317/0001-79); Jacira Cirqueira de Araujo (522.939.043-34); Jose Felipe Martins Filho (069.249.493-63); Jose de Ribamar de Sousa Meneses (606.142.393-46); Karina Palacio de Morais (002.232.283-38); Maria Alda de Oliveira Fontes (859.612.643-00); Maria Francisca Nunes (052.132.433-55); Maria Vitoria Rezende (082.363.513-94); Maria da Graca Barbosa (612.903.683-33); Martins & Matos Ltda (33.625.458/0001-95); Nascimento & Silva Comercio Ltda (35.921.902/0001-45); Nunes & Batista Ltda (36.191.489/0001-73); O. Vale de Andrade Castro (19.966.314/0001-71); Oliveira & Costa Comercio Ltda (33.977.520/0001-08); Olivia Vale de Andrade Castro (962.270.523-53); R X Comercio Ltda (31.647.714/0001-10); Raimunda Maria Ferreira (070.045.603-17); Regina Lucia Torres (612.903.703-11); Ribeiro & Rodrigues Ltda (36.504.968/0001-00); Roberto Alencar Barros (616.637.793-25); Santos & Lima Comercio Ltda (36.174.940/0001-44); Santos & Meireles Comercio Ltda (33.625.388/0001-75); Sebastiao Andrade de Sousa (615.268.123-55); Siqueira & Cardoso Ltda (35.426.285/0001-01); Sousa & Bispo Ltda (33.338.642/0001-54); Torres & Silva Ltda (33.978.060/0001-32)
Interessado: Banco do Nordeste do Brasil S.A. (07.237.373/0001-20)
Representação Legal: Maria de Oliveira Fontes; Adriano Geoffrey de Gois Araújo (14714/OAB-CE); Pablo Menezes Miranda (12028/OAB-MA), e outros.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. BANCO DO NORDESTE DE BRASÍLIA. OPERAÇÕES DE CRÉDITO FRAUDULENTAS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. AUSÊNCIA DE ELEMENTOS CAPAZES DE INFIRMAR OS FUNDAMENTOS DO ACÓRDÃO RECORRIDO. NÃO PROVIMENTO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução elaborada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos, vazada nos termos a seguir transcritos, com a qual anuíram os dirigentes da referida unidade técnica (peças 653-654) e, em essência, o Ministério Público junto ao TCU (peça 657):

Cuidam os presentes autos de recurso de reconsideração interposto por Olívia Vale de Andrade Castro (peça 555), por intermédio de procurador legalmente constituído nos termos da procuração à peça 553, em face do Acórdão 437/2026–TCU–Plenário, de relatoria do Ministro-Substituto Weder de Oliveira (peça 498).

2. O Acórdão recorrido possui o seguinte teor:

9.1. considerar revéis, para todos os efeitos, Maria da Graça Barbosa, Barbosa & Almeida Ltda, C & F Comércio Ltda, Raimunda Maria Ferreira, Cirqueira & Pereira Ltda, Jacira Cirqueira de Araújo, Dutra & Cutrim Ltda, Claudio Roberto Cutrim, Fontes & Silva Ltda, espólio de Maria Alda de Oliveira Fontes, Freitas & Sousa Comércio Ltda, Sebastião Andrade de Sousa, Martins & Matos Ltda, José Felipe Martins Filho, Nascimento & Silva Comércio Ltda, Roberto Alencar Barros, Nunes & Batista Ltda, Maria Francisca Nunes, Oliveira & Costa Comércio Ltda, Claudionor da Costa, R X Comércio Ltda, Maria Vitoria Rezende, Ribeiro & Rodrigues Ltda, Francisca Santana Rodrigues, Santos & Lima Comércio Ltda, Adriano Álvaro de Lima, Santos & Meireles Comércio Ltda, José de Ribamar de Sousa Meneses, Siqueira & Cardoso Ltda, Célio Oliveira Cardoso, Sousa & Bispo Ltda, Cosmo de Sousa e Silva, Torres & Silva Ltda e Regina Lucia Torres, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, dando-se prosseguimento ao processo;

9.2. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelas Sras. Karina Palácio de Morais, Olivia Vale de Andrade Castro e pela empresa O. Vale de Andrade Castro;

9.3. julgar irregulares as contas da Sra. Karina Palácio de Morais, com fundamento nos arts. 1º, I, 16, III, 'd', § 2º, da Lei 8.443/1992;

9.4. condenar os seguintes responsáveis ao pagamento das quantias abaixo especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas especificadas até a data do efetivo recolhimento, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal (art. 214, III, 'a', do RI/TCU), o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Banco do Nordeste do Brasil, na forma da legislação em vigor:

9.4.1. Débitos de responsabilidade solidária de Karina Palácio de Morais, Francisca Santana Rodrigues e Ribeiro & Rodrigues Ltda.:

Data de ocorrência	*Valor histórico (R$)*	*Tipo da parcela*
5.6.2020	*100.000,00*	*Débito*
28.8.2020	*150.000,00*	*Débito*
30.9.2020	*30.000,00*	*Débito*
15.10.2020	*506,14*	*Crédito*
23.10.2020	*428,58*	*Crédito*
23.10.2020	*0,09*	*Crédito*
23.10.2020	*8,55*	*Crédito*
29.10.2020	*62,78*	*Crédito*
20.11.2020	*1.143,77*	*Crédito*
20.11.2020	*22,84*	*Crédito*
20.11.2020	*0,16*	*Crédito*
20.11.2020	*459,17*	*Crédito*
20.11.2020	*3,32*	*Crédito*
20.11.2020	*9,07*	*Crédito*
29.11.2020	*491,67*	*Crédito*

9.4.2. Débitos de responsabilidade solidária de Karina Palácio de Morais, Olivia Vale de Andrade Castro e O. Vale de Andrade Castro:

Data de ocorrência	*Valor histórico (R$)*	*Tipo da parcela*
5.2.2020	*300.000,00*	*Débito*
15.3.2020	*2.201,44*	*Crédito*
15.4.2020	*1.050,49*	*Crédito*
15.7.2020	*702.000,00*	*Débito*
15.10.2020	*6.628,74*	*Crédito*
21.10.2020	*1.192,98*	*Crédito*
21.10.2020	*0,20*	*Crédito*
21.10.2020	*23,83*	*Crédito*
15.1.2021	*291,34*	*Crédito*
15.1.2021	*11.259,37*	*Crédito*
15.1.2021	*1.531,86*	*Crédito*
15.1.2021	*18.675,38*	*Crédito*
15.2.2021	*4.687,48*	*Crédito*
15.2.2021	*11.538,45*	*Crédito*
15.3.2021	*1.350,08*	*Crédito*
15.3.2021	*11.515,78*	*Crédito*
15.4.2021	*1.212,56*	*Crédito*
20.4.2021	*3.128,83*	*Crédito*
20.4.2021	*2,02*	*Crédito*
20.4.2021	*241,74*	*Crédito*
20.4.2021	*8.714,59*	*Crédito*
20.4.2021	*17.912,82*	*Crédito*
20.4.2021	*2,48*	*Crédito*

20.4.2021	*357,74*	*Crédito*
29.4.2021	*8,36*	*Crédito*
29.4.2021	*0,70*	*Crédito*
29.4.2021	*50,72*	*Crédito*
29.4.2021	*2.801,19*	*Crédito*
15.5.2021	*399,49*	*Crédito*
27.7.2021	*7.328,10*	*Crédito*
27.7.2021	*49,11*	*Crédito*
27.7.2021	*196,08*	*Crédito*
27.7.2021	*2.426,71*	*Crédito*
27.7.2021	*16.419,97*	*Crédito*
27.7.2021	*5,45*	*Crédito*
27.7.2021	*327,67*	*Crédito*

9.4.3. Débitos de responsabilidade solidária de Karina Palácio de Morais, Claudionor da Costa e Oliveira & Costa Comércio Ltda.:

Data de ocorrência	***Valor histórico (R$)***	***Tipo da parcela***
16.8.2019	*200.000,00*	*Débito*
15.9.2019	*1,37*	*Crédito*
17.9.2019	*656,64*	*Crédito*
17.9.2019	*0,04*	*Crédito*
17.9.2019	*13,13*	*Crédito*
15.10.2019	*5,67*	*Crédito*
16.10.2019	*509,37*	*Crédito*
16.10.2019	*0,01*	*Crédito*
16.10.2019	*10,19*	*Crédito*
17.10.2019	*60.000,00*	*Débito*
15.11.2019	*4,32*	*Crédito*
15.11.2019	*42,11*	*Crédito*
28.11.2019	*225,31*	*Crédito*
28.11.2019	*0,09*	*Crédito*
28.11.2019	*4,60*	*Crédito*
29.11.2019	*13,24*	*Crédito*
29.11.2019	*0,16*	*Crédito*
15.12.2019	*86,60*	*Crédito*
27.12.2019	*411,10*	*Crédito*
27.12.2019	*2,15*	*Crédito*
27.12.2019	*129,10*	*Crédito*
27.12.2019	*6.060,60*	*Crédito*
27.12.2019	*132,09*	*Crédito*
27.12.2019	*0,04*	*Crédito*
27.12.2019	*2,64*	*Crédito*
15.1.2020	*1.238,98*	*Crédito*

15.1.2020	*5.091,02*	*Crédito*
27.2.2020	*2.490,69*	*Crédito*
27.2.2020	*4,00*	*Crédito*
27.2.2020	*189,95*	*Crédito*
27.2.2020	*7.030,18*	*Crédito*
27.2.2020	*1.159,46*	*Crédito*
27.2.2020	*1,32*	*Crédito*
27.2.2020	*59,39*	*Crédito*
27.2.2020	*1.818,18*	*Crédito*
15.3.2020	*106,83*	*Crédito*

9.4.4. Débitos de responsabilidade solidária de Karina Palácio de Morais, Maria Vitoria Rezende e R X Comércio Ltda.:

Data de ocorrência	***Valor histórico (R$)***	***Tipo da parcela***
28.12.2018	*180.000,00*	*Débito*
15.2.2019	*60.000,00*	*Débito*
15.2.2019	*76,10*	*Crédito*
21.3.2019	*299,46*	*Crédito*
21.3.2019	*0,05*	*Crédito*
21.3.2019	*5,98*	*Crédito*
14.5.2019	*386,55*	*Crédito*
14.5.2019	*0,31*	*Crédito*
14.5.2019	*7,66*	*Crédito*
14.5.2019	*2.675,63*	*Crédito*
14.5.2019	*3,91*	*Crédito*
14.5.2019	*52,95*	*Crédito*
15.5.2019	*11,89*	*Crédito*
31.5.2019	*571,90*	*Crédito*
31.5.2019	*0,25*	*Crédito*
31.5.2019	*11,39*	*Crédito*
31.5.2019	*1.725,13*	*Crédito*
31.5.2019	*3,16*	*Crédito*
31.5.2019	*142,47*	*Crédito*
31.5.2019	*5.428,37*	*Crédito*
19.8.2019	*680,96*	*Crédito*
19.8.2019	*6,09*	*Crédito*
19.8.2019	*86,01*	*Crédito*
19.8.2019	*3.636,00*	*Crédito*
19.8.2019	*2.367,30*	*Crédito*
19.8.2019	*18,81*	*Crédito*
19.8.2019	*373,63*	*Crédito*
19.8.2019	*16.363,62*	*Crédito*
20.8.2019	*134,20*	*Crédito*

20.8.2019	*0,05*	*Crédito*
20.8.2019	*39,04*	*Crédito*
20.8.2019	*1.818,00*	*Crédito*
30.9.2019	*225,61*	*Crédito*
30.9.2019	*0,85*	*Crédito*
30.9.2019	*40,81*	*Crédito*
30.9.2019	*1.818,00*	*Crédito*
30.9.2019	*653,61*	*Crédito*
30.9.2019	*2,53*	*Crédito*
30.9.2019	*121,98*	*Crédito*
30.9.2019	*5.454,54*	*Crédito*
15.10.2019	*475,57*	*Crédito*
15.10.2019	*11,12*	*Crédito*
31.10.2019	*166,52*	*Crédito*
31.10.2019	*0,88*	*Crédito*
31.10.2019	*39,65*	*Crédito*
31.10.2019	*1.818,00*	*Crédito*
31.10.2019	*5,30*	*Crédito*
31.10.2019	*2,41*	*Crédito*
31.10.2019	*108,87*	*Crédito*
31.10.2019	*5.443,42*	*Crédito*
28.11.2019	*96,02*	*Crédito*
28.11.2019	*0,69*	*Crédito*
28.11.2019	*38,23*	*Crédito*
28.11.2019	*1.818,00*	*Crédito*
28.11.2019	*276,97*	*Crédito*
28.11.2019	*2,06*	*Crédito*
28.11.2019	*114,49*	*Crédito*
28.11.2019	*5.454,54*	*Crédito*
15.12.2019	*4,30*	*Crédito*
30.12.2019	*149,25*	*Crédito*
30.12.2019	*0,82*	*Crédito*
30.12.2019	*39,22*	*Crédito*
30.12.2019	*1.818,00*	*Crédito*
30.12.2019	*426,41*	*Crédito*
30.12.2019	*2,44*	*Crédito*
30.12.2019	*117,25*	*Crédito*
30.12.2019	*5.454,54*	*Crédito*
15.1.2020	*327,97*	*Crédito*
15.1.2020	*1.418,91*	*Crédito*
15.1.2020	*887,37*	*Crédito*
15.1.2020	*5.454,54*	*Crédito*

18.2.2020	*633,43*	*Crédito*
18.2.2020	*0,58*	*Crédito*
18.2.2020	*56,89*	*Crédito*
18.2.2020	*2.217,09*	*Crédito*
18.2.2020	*1.807,38*	*Crédito*
18.2.2020	*0,60*	*Crédito*
18.2.2020	*145,20*	*Crédito*
18.2.2020	*5.454,54*	*Crédito*
3.3.2020	*3.295,85*	*Débito*
3.3.2020	*200.000,00*	*Débito*
3.3.2020	*3.295,85*	*Crédito*
15.3.2020	*131,83*	*Crédito*
23.11.2020	*5.059,90*	*Crédito*
23.11.2020	*76,36*	*Crédito*
23.11.2020	*218,51*	*Crédito*
23.11.2020	*6.007,32*	*Crédito*
2.12.2020	*36,35*	*Crédito*

9.4.5. Débitos de responsabilidade solidária de Karina Palácio de Morais, Adriano Álvaro de Lima e Santos & Lima Comércio Ltda.:

Data de ocorrência	***Valor histórico (R$)***	***Tipo da parcela***
12.5.2020	*100.000,00*	*Débito*
5.6.2020	*190.000,00*	*Débito*
15.8.2020	*700,58*	*Crédito*
15.9.2020	*25,77*	*Crédito*
30.9.2020	*925,87*	*Crédito*
30.9.2020	*0,38*	*Crédito*
30.9.2020	*18,48*	*Crédito*
15.10.2020	*20,27*	*Crédito*
30.10.2020	*718,10*	*Crédito*
30.10.2020	*0,30*	*Crédito*
30.10.2020	*14,30*	*Crédito*
15.11.2020	*17,30*	*Crédito*
17.11.2020	*1.477,92*	*Crédito*
17.11.2020	*0,08*	*Crédito*
17.11.2020	*29,55*	*Crédito*
15.12.2020	*22,45*	*Crédito*

9.4.6. Débitos de responsabilidade solidária de Karina Palácio de Morais, José de Ribamar de Sousa Meneses e Santos & Meireles Comércio Ltda.:

Data de ocorrência	***Valor histórico (R$)***	***Tipo da parcela***
27.8.2019	*200.000,00*	*Débito*
15.10.2019	*2,77*	*Crédito*
17.10.2019	*951,85*	*Crédito*

17.10.2019	*0,05*	*Crédito*
17.10.2019	*19,04*	*Crédito*
18.10.2019	*60.000,00*	*Débito*
15.11.2019	*14,32*	*Crédito*
28.11.2019	*105,76*	*Crédito*
28.11.2019	*0,08*	*Crédito*
28.11.2019	*2,16*	*Crédito*
29.11.2019	*122,79*	*Crédito*
29.11.2019	*2,40*	*Crédito*
20.12.2019	*481,54*	*Crédito*
20.12.2019	*0,07*	*Crédito*
20.12.2019	*9,62*	*Crédito*
20.12.2019	*182,89*	*Crédito*
20.12.2019	*0,03*	*Crédito*
20.12.2019	*3,65*	*Crédito*
15.1.2020	*28,35*	*Crédito*
26.2.2020	*3.931,93*	*Crédito*
26.2.2020	*11,24*	*Crédito*
26.2.2020	*318,84*	*Crédito*
26.2.2020	*12.121,20*	*Crédito*
26.2.2020	*1.157,34*	*Crédito*
26.2.2020	*0,68*	*Crédito*
26.2.2020	*23,03*	*Crédito*

9.4.7. Débitos de responsabilidade solidária de Karina Palácio de Morais, Célio Oliveira Cardoso e Siqueira & Cardoso Ltda.:

Data de ocorrência	***Valor histórico (R$)***	***Tipo da parcela***
20/12/2019	*265.000,00*	*Débito*

9.4.8. Débitos de responsabilidade solidária de Karina Palácio de Morais, Cosmo de Sousa e Silva e Sousa & Bispo Ltda.:

Data de ocorrência	***Valor histórico (R$)***	***Tipo da parcela***
16.5.2019	*200.000,00*	*Débito*
15.6.2019	*96,60*	*Crédito*
28.6.2019	*1.386,89*	*Crédito*
28.6.2019	*0,50*	*Crédito*
28.6.2019	*27,70*	*Crédito*
5.7.2019	*42.000,00*	*Débito*
15.7.2019	*115,94*	*Crédito*
18.7.2019	*480,82*	*Crédito*
18.7.2019	*0,04*	*Crédito*
18.7.2019	*9,62*	*Crédito*
19.8.2019	*427,23*	*Crédito*
19.8.2019	*8,54*	*Crédito*

19.8.2019	*0,05*	*Crédito*
19.8.2019	*117,44*	*Crédito*
19.8.2019	*0,01*	*Crédito*
19.8.2019	*2,35*	*Crédito*
30.9.2019	*779,68*	*Crédito*
30.9.2019	*2,84*	*Crédito*
30.9.2019	*136,61*	*Crédito*
30.9.2019	*6.060,60*	*Crédito*
30.9.2019	*152,88*	*Crédito*
30.9.2019	*0,06*	*Crédito*
30.9.2019	*3,05*	*Crédito*
15.10.2019	*20,85*	*Crédito*
31.10.2019	*549,47*	*Crédito*
31.10.2019	*2,92*	*Crédito*
31.10.2019	*132,09*	*Crédito*
31.10.2019	*6.060,60*	*Crédito*
31.10.2019	*115,80*	*Crédito*
31.10.2019	*0,05*	*Crédito*
31.10.2019	*2,32*	*Crédito*
28.11.2019	*309,38*	*Crédito*
28.11.2019	*2,29*	*Crédito*
28.11.2019	*127,26*	*Crédito*
28.11.2019	*6.060,60*	*Crédito*
28.11.2019	*60,59*	*Crédito*
28.11.2019	*0,48*	*Crédito*
28.11.2019	*25,06*	*Crédito*
28.11.2019	*1.166,87*	*Crédito*
29.11.2019	*0,01*	*Crédito*
29.11.2019	*1,57*	*Crédito*
29.11.2019	*105,85*	*Crédito*
15.12.2019	*20,02*	*Crédito*
27.12.2019	*491,72*	*Crédito*
27.12.2019	*2,17*	*Crédito*
27.12.2019	*130,69*	*Crédito*
27.12.2019	*6.060,60*	*Crédito*
27.12.2019	*106,63*	*Crédito*
27.12.2019	*0,46*	*Crédito*
27.12.2019	*27,52*	*Crédito*
27.12.2019	*1.272,72*	*Crédito*
15.1.2020	*929,08*	*Crédito*
15.1.2020	*6.060,60*	*Crédito*
15.1.2020	*258,55*	*Crédito*

15.1.2020	*908,10*	*Crédito*
26.2.2020	*2.568,03*	*Crédito*
26.2.2020	*2,85*	*Crédito*
26.2.2020	*172,32*	*Crédito*
26.2.2020	*6.060,60*	*Crédito*
26.2.2020	*515,99*	*Crédito*
26.2.2020	*0,97*	*Crédito*
26.2.2020	*42,93*	*Crédito*
26.2.2020	*1.637,34*	*Crédito*
13.3.2020	*42.000,00*	*Débito*
18.3.2020	*38,10*	*Crédito*
18.3.2020	*0,05*	*Crédito*
18.3.2020	*0,78*	*Crédito*

9.4.9. Débitos de responsabilidade solidária de Karina Palácio de Morais, Regina Lucia Torres e Torres & Silva Ltda.:

Data de ocorrência	***Valor histórico (R$)***	***Tipo da parcela***
28.11.2019	*175.000,00*	*Débito*
15.1.2020	*121,67*	*Crédito*
27.2.2020	*3.451,72*	*Crédito*
27.2.2020	*2,18*	*Crédito*
27.2.2020	*68,66*	*Crédito*
15.3.2020	*37,44*	*Crédito*

9.4.10. Débitos de responsabilidade solidária de Karina Palácio de Morais, Maria da Graça Barbosa e Barbosa & Almeida Ltda.:

Data de ocorrência	***Valor histórico (R$)***	***Tipo da parcela***
10.5.2019	*200.000,00*	*Débito*
15.6.2019	*11,06*	*Crédito*
19.6.2019	*1.818,41*	*Crédito*
19.6.2019	*0,20*	*Crédito*
19.6.2019	*36,36*	*Crédito*
28.6.2019	*32.000,00*	*Débito*
18.7.2019	*596,80*	*Crédito*
18.7.2019	*0,05*	*Crédito*
18.7.2019	*11,93*	*Crédito*
19.8.2019	*427,23*	*Crédito*
19.8.2019	*0,05*	*Crédito*
19.8.2019	*8,54*	*Crédito*
19.8.2019	*122,78*	*Crédito*
19.8.2019	*0,01*	*Crédito*
19.8.2019	*2,45*	*Crédito*
30.9.2019	*779,68*	*Crédito*
30.9.2019	*2,84*	*Crédito*

30.9.2019	*136,61*	*Crédito*
30.9.2019	*6.060,60*	*Crédito*
30.9.2019	*122,77*	*Crédito*
30.9.2019	*0,05*	*Crédito*
30.9.2019	*2,46*	*Crédito*
15.10.2019	*11,55*	*Crédito*
31.10.2019	*558,78*	*Crédito*
31.10.2019	*2,93*	*Crédito*
31.10.2019	*132,28*	*Crédito*
31.10.2019	*6.060,60*	*Crédito*
31.10.2019	*94,22*	*Crédito*
31.10.2019	*0,04*	*Crédito*
31.10.2019	*1,88*	*Crédito*
28.11.2019	*309,38*	*Crédito*
28.11.2019	*2,29*	*Crédito*
28.11.2019	*127,26*	*Crédito*
28.11.2019	*6.060,60*	*Crédito*
28.11.2019	*52,78*	*Crédito*
28.11.2019	*0,37*	*Crédito*
28.11.2019	*19,14*	*Crédito*
28.11.2019	*884,71*	*Crédito*
2.12.2019	*0,02*	*Crédito*
2.12.2019	*0,01*	*Crédito*
2.12.2019	*1,29*	*Crédito*
2.12.2019	*6,39*	*Crédito*
11.12.2019	*0,08*	*Crédito*
11.12.2019	*0,02*	*Crédito*
11.12.2019	*78,59*	*Crédito*
15.12.2019	*15,58*	*Crédito*
27.12.2019	*496,17*	*Crédito*
27.12.2019	*2,18*	*Crédito*
27.12.2019	*130,77*	*Crédito*
27.12.2019	*6.060,60*	*Crédito*
27.12.2019	*86,84*	*Crédito*
27.12.2019	*0,35*	*Crédito*
27.12.2019	*21,07*	*Crédito*
27.12.2019	*969,69*	*Crédito*
30.12.2019	*461,58*	*Débito*
30.12.2019	*28.000,00*	*Débito*
30.12.2019	*461,58*	*Crédito*
15.1.2020	*1.139,86*	*Crédito*
15.1.2020	*6.060,60*	*Crédito*

15.1.2020	*22,61*	*Crédito*
15.1.2020	*198,38*	*Crédito*
15.1.2020	*969,69*	*Crédito*
30.1.2020	*219,06*	*Crédito*
10.6.2020	*2.644,43*	*Crédito*
10.6.2020	*151,16*	*Crédito*
10.6.2020	*124,86*	*Crédito*
10.6.2020	*3.888,85*	*Crédito*
30.6.2020	*279,98*	*Crédito*
7.7.2020	*202,88*	*Crédito*
7.7.2020	*2,27*	*Crédito*
7.7.2020	*12,40*	*Crédito*
7.7.2020	*402,45*	*Crédito*
8.7.2020	*0,24*	*Crédito*
8.7.2020	*0,12*	*Crédito*
8.7.2020	*7,13*	*Crédito*
8.7.2020	*375,32*	*Crédito*
30.7.2020	*25,19*	*Crédito*
30.8.2020	*87,98*	*Crédito*
31.8.2020	*447,42*	*Crédito*
31.8.2020	*12,82*	*Crédito*
31.8.2020	*24,01*	*Crédito*
31.8.2020	*777,77*	*Crédito*
30.9.2020	*4,27*	*Crédito*
30.9.2020	*383,04*	*Crédito*
30.9.2020	*12,17*	*Crédito*
30.9.2020	*22,75*	*Crédito*
30.9.2020	*777,77*	*Crédito*
30.10.2020	*34,97*	*Crédito*
30.10.2020	*451,09*	*Crédito*
30.10.2020	*12,06*	*Crédito*
30.10.2020	*24,11*	*Crédito*
30.10.2020	*777,77*	*Crédito*
17.11.2020	*381,38*	*Crédito*
17.11.2020	*6,86*	*Crédito*
17.11.2020	*22,92*	*Crédito*
17.11.2020	*777,77*	*Crédito*
30.11.2020	*41,07*	*Crédito*

9.4.11. Débitos de responsabilidade solidária de Karina Palácio de Morais, Raimunda Maria Ferreira e C & F Comércio Ltda.:

Data de ocorrência	***Valor histórico (R$)***	***Tipo da parcela***
1.3.2019	*180.000,00*	*Débito*

15.4.2019	*461,33*	*Crédito*
18.4.2019	*1.090,39*	*Crédito*
18.4.2019	*0,09*	*Crédito*
18.4.2019	*21,78*	*Crédito*
22.4.2019	*80.000,00*	*Débito*
31.5.2019	*1.715,70*	*Crédito*
31.5.2019	*0,76*	*Crédito*
31.5.2019	*34,17*	*Crédito*
20.8.2019	*2.443,71*	*Crédito*
20.8.2019	*9,45*	*Crédito*
20.8.2019	*266,67*	*Crédito*
20.8.2019	*1.641,79*	*Crédito*
20.8.2019	*2,51*	*Crédito*
20.8.2019	*32,69*	*Crédito*
20.8.2019	*10.909,08*	*Crédito*
30.9.2019	*699,08*	*Crédito*
30.9.2019	*2,55*	*Crédito*
30.9.2019	*122,89*	*Crédito*
30.9.2019	*5.454,54*	*Crédito*
30.9.2019	*313,82*	*Crédito*
30.9.2019	*1,14*	*Crédito*
30.9.2019	*54,68*	*Crédito*
30.9.2019	*2.424,24*	*Crédito*
28.11.2019	*832,54*	*Crédito*
28.11.2019	*9,35*	*Crédito*
28.11.2019	*234,33*	*Crédito*
28.11.2019	*10.909,08*	*Crédito*
28.11.2019	*362,52*	*Crédito*
28.11.2019	*4,15*	*Crédito*
28.11.2019	*85,32*	*Crédito*
28.11.2019	*3.814,01*	*Crédito*
30.12.2019	*452,19*	*Crédito*
30.12.2019	*1,96*	*Crédito*
30.12.2019	*117,80*	*Crédito*
30.12.2019	*5.454,54*	*Crédito*
30.12.2019	*209,80*	*Crédito*
30.12.2019	*2,01*	*Crédito*
30.12.2019	*71,12*	*Crédito*
30.12.2019	*3.458,71*	*Crédito*
15.1.2020	*1.020,62*	*Crédito*
15.1.2020	*5.041,00*	*Crédito*
21.2.2020	*1.969,61*	*Crédito*

21.2.2020	*1,66*	*Crédito*
21.2.2020	*156,51*	*Crédito*
21.2.2020	*5.868,08*	*Crédito*
21.2.2020	*1.438,58*	*Crédito*
21.2.2020	*3,55*	*Crédito*
21.2.2020	*124,85*	*Crédito*
21.2.2020	*4.848,48*	*Crédito*
15.3.2020	*135,09*	*Crédito*
18.3.2020	*379,25*	*Crédito*
18.3.2020	*0,48*	*Crédito*
18.3.2020	*116,62*	*Crédito*
18.3.2020	*5.454,54*	*Crédito*
18.3.2020	*230,29*	*Crédito*
18.3.2020	*0,22*	*Crédito*
18.3.2020	*53,07*	*Crédito*
18.3.2020	*2.424,24*	*Crédito*
26.3.2020	*150.000,00*	*Débito*
5.6.2020	*619,50*	*Crédito*
5.6.2020	*0,36*	*Crédito*
5.6.2020	*12,41*	*Crédito*
15.1.2021	*62,45*	*Crédito*

9.4.12. Débitos de responsabilidade solidária de Karina Palácio de Morais, espólio de Jacira Cirqueira de Araújo e Cirqueira & Pereira Ltda.:

Data de ocorrência	***Valor histórico (R$)***	***Tipo da parcela***
13.2.2020	*290.000,00*	*Débito*
15.3.2020	*44,00*	*Crédito*
3.4.2020	*1.182,31*	*Crédito*
3.4.2020	*0,62*	*Crédito*
3.4.2020	*23,59*	*Crédito*

9.4.13. Débitos de responsabilidade solidária de Karina Palácio de Morais, Claudio Roberto Cutrim e Dutra & Cutrim Ltda.:

Data de ocorrência	***Valor histórico (R$)***	***Tipo da parcela***
14.5.2020	*100.000,00*	*Débito*
10.6.2020	*180.000,00*	*Débito*
19.8.2020	*50,91*	*Crédito*
19.8.2020	*0,08*	*Crédito*
19.8.2020	*1,04*	*Crédito*
28.8.2020	*708,92*	*Crédito*
28.8.2020	*0,18*	*Crédito*
28.8.2020	*14,12*	*Crédito*
15.9.2020	*6,78*	*Crédito*
30.9.2020	*895,03*	*Crédito*

30.9.2020	*0,37*	*Crédito*
30.9.2020	*17,87*	*Crédito*
15.10.2020	*36,73*	*Crédito*
23.10.2020	*661,65*	*Crédito*
23.10.2020	*0,15*	*Crédito*
23.10.2020	*13,20*	*Crédito*
15.11.2020	*25,00*	*Crédito*
20.11.2020	*1.393,87*	*Crédito*
20.11.2020	*0,19*	*Crédito*
20.11.2020	*27,83*	*Crédito*
15.12.2020	*28,11*	*Crédito*

9.4.14. Débitos de responsabilidade solidária de Karina Palácio de Morais, espólio de Maria Alda de Oliveira Fontes e Fontes & Silva Ltda.:

Data de ocorrência	***Valor histórico (R$)***	***Tipo da parcela***
30.9.2020	*100.000,00*	*Débito*
8.10.2020	*100.000,00*	*Débito*
3.11.2020	*343,40*	*Crédito*
3.11.2020	*2,86*	*Crédito*
3.11.2020	*7,07*	*Crédito*
16.11.2020	*1.392,44*	*Crédito*
16.11.2020	*5,97*	*Crédito*
16.11.2020	*27,33*	*Crédito*
29.11.2020	*23,26*	*Crédito*

9.4.15. Débitos de responsabilidade solidária de Karina Palácio de Morais, Sebastião Andrade de Sousa e Freitas & Sousa Comércio Ltda.:

Data de ocorrência	***Valor histórico (R$)***	***Tipo da parcela***
20.12.2019	*270.000,00*	*Débito*
15.2.2020	*14,66*	*Crédito*
9.3.2020	*4.607,86*	*Crédito*
9.3.2020	*3,04*	*Crédito*
9.3.2020	*94,10*	*Crédito*
10.3.2020	*167,00*	*Crédito*
10.3.2020	*1,19*	*Crédito*
15.3.2020	*0,89*	*Crédito*
19.3.2020	*821,56*	*Crédito*
19.3.2020	*0,09*	*Crédito*
19.3.2020	*16,42*	*Crédito*
22.4.2020	*973,01*	*Crédito*
22.4.2020	*0,19*	*Crédito*
22.4.2020	*19,45*	*Crédito*

9.4.16. Débitos de responsabilidade solidária de Karina Palácio de Morais, José Felipe Martins Filho e Martins & Matos Ltda.:

Data de ocorrência	*Valor histórico (R$)*	*Tipo da parcela*
27.9.2019	*200.000,00*	*Débito*
31.10.2019	*65.000,00*	*Débito*
28.11.2019	*490,33*	*Crédito*
28.11.2019	*0,18*	*Crédito*
28.11.2019	*9,80*	*Crédito*
15.12.2019	*416,08*	*Crédito*
15.12.2019	*111,87*	*Crédito*
27.12.2019	*61,34*	*Crédito*
27.12.2019	*0,02*	*Crédito*
27.12.2019	*1,22*	*Crédito*
15.1.2020	*1.236,97*	*Crédito*
15.1.2020	*381,57*	*Crédito*
9.3.2020	*2.615,39*	*Crédito*
9.3.2020	*5,52*	*Crédito*
9.3.2020	*173,11*	*Crédito*
9.3.2020	*6.060,60*	*Crédito*
9.3.2020	*839,77*	*Crédito*
9.3.2020	*0,53*	*Crédito*
9.3.2020	*16,76*	*Crédito*
15.3.2020	*18,32*	*Crédito*
18.3.2020	*626,11*	*Crédito*
18.3.2020	*0,55*	*Crédito*
18.3.2020	*133,69*	*Crédito*
18.3.2020	*6.060,60*	*Crédito*
18.3.2020	*188,99*	*Crédito*
18.3.2020	*0,18*	*Crédito*
18.3.2020	*43,16*	*Crédito*
18.3.2020	*1.969,69*	*Crédito*
27.3.2020	*819,86*	*Débito*
27.3.2020	*50.000,00*	*Débito*
27.3.2020	*819,86*	*Crédito*
20.4.2020	*15,14*	*Crédito*
31.8.2020	*4.760,14*	*Crédito*
31.8.2020	*274,77*	*Crédito*
31.8.2020	*140,00*	*Crédito*
31.8.2020	*1.825,09*	*Crédito*
30.9.2020	*936,03*	*Crédito*
30.9.2020	*58,15*	*Crédito*
30.9.2020	*60,00*	*Crédito*
30.9.2020	*1.945,82*	*Crédito*

9.4.17. Débitos de responsabilidade solidária de Karina Palácio de Morais, Roberto Alencar Barros e Nascimento & Silva Comércio Ltda.:

Data de ocorrência	***Valor histórico (R$)***	***Tipo da parcela***
21.2.2020	*290.000,00*	*Débito*
15.1.2021	*17,08*	*Crédito*

9.4.18. Débitos de responsabilidade solidária de Karina Palácio de Morais, Maria Francisca Nunes e Nunes & Batista Ltda.:

Data de ocorrência	***Valor histórico (R$)***	***Tipo da parcela***
30.9.2020	*100.000,00*	*Débito*
8.10.2020	*100.000,00*	*Débito*
29.10.2020	*73,33*	*Crédito*
16.11.2020	*1.664,36*	*Crédito*
16.11.2020	*9,86*	*Crédito*
16.11.2020	*32,94*	*Crédito*
29.11.2020	*22,84*	*Crédito*

9.5. aplicar aos responsáveis a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, nos valores a seguir listados, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante este Tribunal (art. 214, III, 'a', do RI/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:

Responsável	***Valor da multa (R$)***
Karina Palácio de Morais	*2.300.000,00*
Maria da Graça Barbosa	*30.000,00*
Barbosa & Almeida Ltda	*87.000,00*
C & F Comércio Ltda	*140.000,00*
Raimunda Maria Ferreira	*140.000,00*
Cirqueira & Pereira Ltda	*120.000,00*
Dutra & Cutrim Ltda	*115.000,00*
Claudio Roberto Cutrim	*38.000,00*
Fontes & Silva Ltda	*80.000,00*
Freitas & Sousa Comércio Ltda	*110.000,00*
Sebastião Andrade de Sousa	*110.000,00*
Martins & Matos Ltda	*120.000,00*
José Felipe Martins Filho	*40.000,00*
Nascimento & Silva Comércio Ltda	*120.000,00*
Roberto Alencar Barros	*120.000,00*
Nunes & Batista Ltda	*80.000,00*
Maria Francisca Nunes	*80.000,00*
Olivia Vale de Andrade Castro	*360.000,00*
Oliveira & Costa Comércio Ltda	*100.000,00*
Claudionor da Costa	*33.000,00*
R X Comércio Ltda	*145.000,00*

Maria Vitoria Rezende	*145.000,00*
Ribeiro & Rodrigues Ltda	*115.000,00*
Francisca Santana Rodrigues	*115.000,00*
Santos & Lima Comércio Ltda	*120.000,00*
Adriano Álvaro de Lima	*40.000,00*
Santos & Meireles Comércio Ltda	*100.000,00*
José de Ribamar de Sousa Meneses	*35.000,00*
Siqueira & Cardoso Ltda	*110.000,00*
Célio Oliveira Cardoso	*37.000,00*
Sousa & Bispo Ltda	*100.000,00*
Cosmo de Sousa e Silva	*30.000,00*
Torres & Silva Ltda	*70.000,00*

9.6. considerar graves as infrações cometidas pela Sra. Karina Palácio de Morais, nos termos do art. 270, § 1º, do RI/TCU;

9.7. inabilitar a Sra. Karina Palácio de Morais para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública pelo prazo de 6 (seis) anos, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992, c/c arts. 15, I, 'i', e 270 do RI/TCU;

9.8. autorizar, desde logo, nos termos dos arts. 219, II, do RI/TCU e 28, II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.9. autorizar, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217, §§ 1º e 2º, do RI/TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de 30 (trinta) dias, a contar da parcela anterior, para comprovarem o recolhimento das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando os responsáveis de que a falta de comprovação do pagamento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

9.10. encaminhar cópia da deliberação à Procuradoria da República no Estado do Maranhão, em cumprimento ao disposto no § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992;

9.11. enviar cópia desta deliberação ao Banco do Nordeste do Brasil e aos responsáveis;

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

HISTÓRICO

3. Originalmente, estes autos versavam sobre tomada de contas especial instaurada pelo Banco do Nordeste do Brasil S.A., em face de Karina Palácio de Morais, Maria da Graça Barbosa, Barbosa & Almeida Ltda, C & F Comércio Ltda, Raimunda Maria Ferreira, Cirqueira & Pereira Ltda, Jacira Cirqueira de Araújo, Dutra & Cutrim Ltda, Claudio Roberto Cutrim, Fontes & Silva Ltda, espólio de Maria Alda de Oliveira Fontes, Freitas & Sousa Comércio Ltda, Sebastião Andrade de Sousa, Martins & Matos Ltda, José Felipe Martins Filho, Nascimento & Silva Comércio Ltda, Roberto Alencar Barros, Nunes & Batista Ltda, Maria Francisca Nunes, O. Vale de Andrade Castro, Olivia Vale de Andrade Castro, Oliveira & Costa Comércio Ltda, Claudionor da Costa, R X Comércio Ltda, Maria Vitoria Rezende, Ribeiro & Rodrigues Ltda, Francisca Santana Rodrigues, Santos & Lima Comércio Ltda, Adriano Álvaro de Lima, Santos & Meireles Comércio Ltda, José de Ribamar de Sousa Meneses, Siqueira & Cardoso Ltda, Célio Oliveira Cardoso, Sousa & Bispo Ltda, Cosmo de Sousa e Silva, Torres & Silva Ltda e Regina Lucia Torres, em razão de irregularidades praticadas por ex-empregada do Banco do Nordeste do Brasil S.A., Karina Palácio de Morais, na Agência 059 São Luís Centro (MA), em razão de contratação fraudulenta de 37 (trinta e sete) operações de crédito em nome de 18 (dezoito) empresas de fachada.

4. O cerne das irregularidades atribuídas à recorrente assim está descrito (peça 500, p. 7):

Conduta: nas parcelas D4 a D5 – concorrer para dano ao patrimônio do BNB mediante a apresentação de informações fictícias e elementos inidôneos para subsidiar a contratação de operação (ões) de crédito fraudulenta(s) nºs 2-00059-C000002401/001 e 2-00059-C000031401/001.

5. Olívia Vale de Andrade Castro foi citada por meio do Ofício 44418/2023 (peças 223 e 272), a fim de que apresentasse alegações de defesa em razão das irregularidades descritas no parágrafo anterior ou apresentasse alegações defesa.

6. A instrução da Unidade Técnica (peça 494), ao considerar as irregularidades que fundamentaram a realização de citação e os demais documentos constantes dos autos, propôs o julgamento pela irregularidade, condenação em débito e aplicação de multa, que obteve anuência do corpo diretivo (peças 495-496).

7. O Ministério Púbico junto ao TCU (MP/TCU), por meio do parecer da Procuradora-Geral (peça 497), manifestou anuência à proposta uniforme da Unidade Técnica.

8. Ao analisar o mérito da tomada de contas especial, o Relator a quo acompanhou as propostas uniformes da Unidade Técnica e do MP/TCU, no que tange à recorrente.

9. Ademais, assim se manifestou o relator a quo, nos termos do Voto (peça 499) condutor do Acórdão (peça 498) recorrido:

21. Quanto à empresária individual Sra. Olivia Vale de Andrade Castro, responsável pelo estabelecimento O. Vale de Andrade Castro, acompanho as análises procedidas pela unidade instrutiva, anuída pelo MPTCU, destacando que não foi demonstrada a existência física da pessoa jurídica e seu regular funcionamento e que o tomador de contas, conforme relatou, contatou que no endereço informado ao BNB como sendo o local de funcionamento da empresa encontrava-se em operação outro estabelecimento comercial [Peça 4, p. 143-144; peça 140, p. 22-23]. Conforme jurisprudência desta Corte, por se tratar de empresária individual [Peça 140, p. 22], cabe a aplicação de multa apenas à Sra. Olivia Vale de Andrade Castro [Acórdão 7252/2025-1ª Câmara (ministro relator Walton Alencar), 3393/2025-2ª Câmara (ministro relator Augusto Nardes), 2209/2024-1ª Câmara (ministro relator Augusto Sherman), entre outros.].

10. Com essa fundamentação, foi proferido o Acórdão 437/2026–TCU–Plenário (peça 498).

11. Inconformada com o mencionado decisum, Olívia Vale de Andrade Castro interpôs recurso de reconsideração (peça 555), que passa a ser analisado nos aspectos de admissibilidade e de mérito.

ADMISSIBILIDADE

12. Reitera-se a proposta de conhecimento do recurso, nos termos do exame de admissibilidade constante da peça 557, endossado por meio do despacho do Relator à peça 597.

MÉRITO

*13. **Delimitação do recurso***

13.1 O presente exame técnico contempla as seguintes questões que devem ser esclarecidas:

a) prescrição da pretensão ressarcitória e punitiva;

b) nulidade do acórdão por ausência de fundamentação individualizada – violação ao dever de motivação;

c) ausência de prova do elemento subjetivo (dolo ou culpa grave);

d) quebra do nexo de causalidade – fato de terceiro;

e) boa-fé objetiva e proteção da confiança legítima;

f) indevida inversão do ônus da prova;

g) ocorrência de dupla cobrança (bis in idem);

h) necessidade de dilação probatória – cerceamento de defesa.

14. Prescrição da pretensão ressarcitória e punitiva

14.1 Embora não tenha sido questionada a prescrição na peça recursal, em razão de o tema referir-se a matéria de interesse público, passa-se à sua análise.

14.2 O tema prescrição, de acordo com as diversas alterações introduzidas no ordenamento jurídico adjetivo, passou a ter natureza de interesse público, motivo por que, nos termos dos arts. 332, § 1º, e 487, II, do Código de Processo Civil, haverá resolução de mérito quando o magistrado, de ofício ou a requerimento, decidir sobre a ocorrência da prescrição. Na mesma linha do disposto no CPC, o art. 10, da Resolução 344/TCU/2022, é expresso ao mencionar que "a ocorrência da prescrição será aferida, de ofício ou por provocação do interessado, em qualquer fase do processo".

14.3 Ao realizar interpretação conforme, como intérprete autêntico da Constituição Federal, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento de mérito do RE 636886/AL, de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, quando reconheceu repercussão geral, fixou entendimento consubstanciado na tese definida por meio do Tema 899/STF, nos seguintes termos: "é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de tribunal de contas".

14.4 No âmbito desta Corte de Contas, foi editada a Resolução 344/TCU/2022, que disciplinou aspectos referentes à prescrição no âmbito do TCU, principalmente no que diz respeito a marco inicial, interrupção, suspensão e intercorrência.

14.5 Além desses registros sobre prescrição, também deve ser colacionado o disposto no art. 212, do RI/TCU, que subsidiará o deslinde do feito, in verbis:

O Tribunal determinará o arquivamento do processo de prestação ou de tomada contas, mesmo especial, sem julgamento do mérito, quando verificar a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo.

14.6 O instituto da prescrição está intimamente relacionado ao tempo, na concepção do brocado jurídico dormientibus non succurrit ius, que, por meio de tradução livre, pode ser compreendido como o Direito não socorre quem dorme.

14.7 De acordo com item 9.4.2 do Acórdão recorrido, os fatos tidos como irregulares a ensejarem o julgamento pela irregularidade das contas e a imputação de débito ocorreram entre 5/2/2020 e 27/7/2021. A Resolução 344/TCU/2022 estabelece como fato interruptivo da prescrição a citação válida, que ocorreu por meio dos documentos constantes das peças 223, 238, 272 e 295.

14.8 A citação realizada por este Tribunal de Contas por meio das peças 223 e 272 permite concluir que foi efetivamente realizada em 29/9/2023. Nos termos do art. 5º, I, da Resolução 344/TCU/2022, citação consiste em uma das hipóteses de interrupção da prescrição, quando se devolve integralmente o prazo para contagem desse instituto.

14.9 Dessa forma, não ocorreu prescrição da pretensão ressarcitória ou punitiva no regular desenvolvimento da tomada de contas especial originária do recurso em análise.

15. Nulidade do acórdão por ausência de fundamentação individualizada – violação ao dever de motivação

15.1 A recorrente argumenta que a motivação consiste em requisito de constituição e validade do ato administrativo, nos termos do "art. 93, IX, da Constituição Federal e detalhado no art. 2º da Lei nº 9.784/99".

15.2 A recorrente também argumenta que a deliberação recorrida se limitou a "afirmar que a recorrente 'concorreu para o dano'", sem que fosse descrito "um único ato concreto", indicado "qual documento específico seria falso ou inidôneo" e sem "demonstrar, por meio de provas robustas, a participação consciente da recorrente em suposto esquema fraudulento".

<u>Análise</u>

15.3 A teoria do ato administrativo consigna que competência, forma, finalidade, motivo e objeto consistem nos requisitos de constituição e validade, a fim de que, uma vez observados, o ato administrativo possa usufruir dos seus atributos de imperatividade, presunção de legitimidade e auto executoriedade. Contudo, o argumento de inexistência de motivação não socorre a recorrente.

15.4 O responsável perante o TCU deve ter a inequívoca certeza dos fatos que lhe são imputados como irregulares, a fim de que possa exercer a garantia constitucional do contraditório e da ampla defesa. A relação processual aperfeiçoa-se quando da realização de citação válida, quando se lhe faculta apresentar alegações de defesa com vistas a afastar as irregularidades especificadas ou recolher o valor devido.

15.5 Ao compulsar os autos, verifica-se citação realizada por meio do Ofício 44418/2023-TCU/Seproc (peças 223 e 272), com encaminhamento das peças 151, 155 e 156 do processo. Ademais, o pedido de "habilitação nos autos para fins de acesso e promoção de defesa no prazo legal, formulado por Olívia Vale Andrade Castro (peça 238), afasta qualquer desconhecimento dos motivos ensejadores da citação válida e que consiste no instrumento de aperfeiçoamento da relação jurídico-processual no caso concreto.

16. Ausência de prova do elemento subjetivo (dolo ou culpa grave)

16.1 A recorrente argumenta que a responsabilização perante o TCU não é objetiva, sendo indispensável que fique demonstrado que o agente tenha atuado com dolo ou culpa grave.

16.2 Continua a recorrente com argumento de que nos autos não há qualquer elemento que demonstre:

• Conluio ou combinação prévia entre a Recorrente e a gerente do banco;

• Simulação deliberada de atos ou apresentação de documentos que soubesse serem falsos;

• Obtenção de vantagem ilícita ou locupletamento indevido.

16.3 Em contraponto ao disposto no parágrafo anterior, a recorrente menciona que sempre agiu em consonância com o comportamento de uma empresária.

16.4 A recorrente colaciona ementa de julgamento proferido nos autos de tomada de contas especial julgada por este Tribunal no sentido de afastar a responsabilização de agente público em razão de ausência de dolo ou culpa grave, conforme Acórdão 2693/2021/TCU-Plenário.

Análise

16.5 A responsabilidade no âmbito do Tribunal de Contas da União há de ser subjetiva, quando serão analisadas as condutas, a fim de estabelecer nexo de causalidade entre a conduta e o dano causado aos cofres públicos sob a competência fiscalizadora do TCU.

16.6 Ao se percorrer a teoria da responsabilização, devem-se identificar três requisitos básicos, quais sejam: fato, dano e nexo de causalidade entre a conduta do agente e o dano. A conduta do agente para fins de responsabilização, que pode ocorrer omissiva ou comissivamente, independe do elemento volitivo na conduta do agente (dolo), sem desconsiderar eventual excludente de responsabilidade, para efeito de afastar a obrigação de o agente reparar o dano causado. Registre-se que não foi verificada qualquer excludente de culpabilidade da recorrente tendente a afastar sua obrigação de reparar o dano apurado.

16.7 Presentes os 3 (três) requisitos mencionados no parágrafo anterior, emerge a obrigação de o agente reparar o dano apurado por esta Corte de Contas.

16.8 Para fins de responsabilização, deve-se aferir a conduta individual a fundamentar eventual dano causado aos cofres públicos, no mesmo sentido da caracterização da culpa subjetiva, que pode ser configurada pela conduta omissiva ou comissiva daquele que, estando na cadeia causal do dano, não exerceu a contento suas obrigações, ocasionando dano.

16.9 Prescinde-se de dolo, erro grosseiro ou culpa grave na conduta do agente para se apurar e imputar débito causado aos cofres dos órgãos e entidades sujeitas à fiscalização realizada pelo TCU.

16.10 O precedente mencionado pela recorrente não a socorre.

16.10.1 No ordenamento jurídico pátrio, vige o entendimento de que há independência entre as instâncias civil, penal e administrativa, motivo por que, em razão de um mesmo fato, o agente pode ser responsabilizado nas três instâncias simultaneamente, sem que se configure a vedação ao bis in idem. Ainda assim, eventual absolvição na esfera penal ou cível por inexistência dos fatos ou negativa de autoria repercute na esfera administrativa, uma vez que o Poder Judiciário, no âmbito da tutela jurisdicional que lhe compete, já teria decidido pelo afastamento da responsabilidade do agente nessas estreitas vias da inexistência dos fatos ou da negativa de autoria, sem prejuízo de apuração no âmbito administrativo de culpa residual não abordada no Poder Judiciário. Se outro for o motivo pela absolvição na esfera penal (ou mesmo cível), há possibilidade jurídica de existir responsabilização civil ou administrativa, conforme o caso.

16.10.2 Na linha do exposto no parágrafo anterior, deve-se transcrever excerto do Voto condutor do Acordão mencionado como paradigma pela recorrente (Acórdão 2693/2021-TCU-Plenário), que menciona especificamente a exclusão de responsabilidade dos agentes no âmbito do TCU, nos seguintes termos:

64. No que se refere à alegação contida no subitem 15.9, retro, não obstante ter ciência da posição do Tribunal quanto ao princípio da independência das instâncias administrativa, penal e civil, forçoso é reconhecer que é juridicamente possível acolher conclusões exaradas em ação civil de improbidade administrativa que, de modo exauriente, conclua pela exclusão de responsabilidade de agentes apenados pelo Tribunal de Contas da União pelos mesmos fatos apurados na esfera judicial.

16.10.3 Nesse sentido, os argumentos trazidos pela recorrente neste item não a socorrem, uma vez que não se comunicam com os fundamentos adotados no Acórdão mencionado por ela.

17. Quebra do nexo de causalidade – fato de terceiro

17.1 A recorrente argumenta que deve haver inequívoco elo direto entre a conduta do agente e o dano resultante. Caso haja terceiro com conduta comissiva ou omissiva a ensejar causa direta e determinante no prejuízo causado, há rompimento do nexo de causalidade, o que afastaria a "responsabilidade de quem não deu causa ao evento".

17.2 Segundo a recorrente, a gerente do banco teria sido o agente interno responsável pela concessão do crédito atribuído como débito imputado à recorrente.

17.3 A recorrente também menciona que, na condição de cliente, não possuía as seguintes competências:

- *poder de decisão sobre a aprovação do crédito;*
- *participação na análise técnica ou de risco da operação;*
- *autoridade para validar documentos ou etapas do processo interno do banco.*

17.4 A recorrente colaciona ementa do Acórdão 3410/2022/TCU-2ª Câmara, em que destaca "fortes indícios de artifícios fraudulentos de outro responsável para envolver gerentes de agências" e "ausência de evidências de erro grosseiro ou culpa grave", a fim de tentar afastar sua responsabilidade na obrigação de reparar os prejuízos determinados pelo Acórdão atacado.

Análise

17.5 Nos termos do item 9.4.2 do Acórdão recorrido, houve condenação em débito solidário de três pessoas, incluindo a recorrente.

17.6 Ainda que se esteja diante de débito solidário, cada agente responde na medida de sua participação na cadeia causal do dano apurado pelo TCU. Não há óbice jurídico para que, em razão da conduta de determinada pessoa, um terceiro também possa ser responsabilizado pelo prejuízo causado aos cofres públicos em solidariedade, como foi no caso concreto.

17.7 A individualização da conduta na cadeia causal do dano causado aos cofres públicos fica mais acentuada na dosimetria da multa aplicada conforme disposto no item 9.5 do Acórdão 437/2026–TCU–Plenário (peça 498).

17.8 Nos termos da instrução constante da peça 151, encaminhada em forma de anexo ao instrumento citatório contido no Ofício 44418/2023-TCU/Seproc (peças 223), assim está descrita a conduta ensejadora da condenação em débito:

23.1.12. Responsável: Olivia Vale de Andrade Castro.

23.1.12.1. Conduta: nas parcelas D4 a D5 – concorrer para dano ao patrimônio do BNB mediante a apresentação de informações fictícias e elementos inidôneos para subsidiar a contratação de operação(ões) de crédito fraudulenta(s) nºs 2-00059-C000002401/001 e 2-00059-C000031401/001.

23.1.12.2. Nexo de causalidade: a operação de crédito realizada mediante fraude redundou em prejuízos aos cofres do Banco do Nordeste do Brasil S.A.

23.1.12.3. Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que a responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, comprovar, por meio de elementos idôneos, as condições necessárias à contratação de operação de crédito. (Grifou-se.)

17.9 Como se verifica, há nexo de causalidade entre a conduta de Olívia Vale de Andrade Castro e o dano causado aos cofres públicos.

18. Boa-fé objetiva e proteção da confiança legítima

18.1 Assim se manifesta a recorrente no que tange à sua boa-fé:

A recorrente, ao buscar o crédito, agiu pautada pela boa-fé objetiva, seguindo as orientações e os procedimentos indicados pela representante formal do banco, a gerente da agência. Como administrada, não lhe é exigível o conhecimento aprofundado de normas bancárias internas, manuais de conformidade ou critérios de análise de crédito.

18.2 Depois de colacionar ementa do Acórdão 968/2025-TCU-2ª Câmara, assim conclui seus argumentos quanto a este item:

Se a boa-fé é capaz de afastar o débito de quem recebeu valores sem participar da decisão, com muito mais razão deve proteger a recorrente, que não apenas agiu de boa-fé, como também foi vítima de uma fraude interna.

Análise

18.3 Em que pese, em tese, haver ocorrido o reconhecimento de boa-fé nos autos do processo julgado por meio do Acórdão mencionado no parágrafo anterior, não se verifica perfeita adequação da conduta da recorrente com a motivação adotada pelo relator do Acórdão 968/2025-TCU-2ª Câmara.

18.4 Conforme descrito no item anterior, houve "apresentação de informações fictícias e elementos inidôneos para subsidiar a contratação de operação(ões) de crédito fraudulenta(s) nºs 2-00059-C000002401/001 e 2-00059-C000031401/001". (Grifou-se.)

19. Indevida inversão do ônus da prova

19.1 A recorrente menciona que "o ônus da prova recai inteiramente sobre a acusação. Cabe à Administração (neste caso, ao TCU) demonstrar, de forma cabal e irrefutável, a ocorrência da irregularidade, a autoria, a culpabilidade e o nexo causal".

19.2 Também argumenta a recorrente que, ao se promover a inversão do ônus da prova, há violação ao art. 373, do CPC, e da garantia constitucional do devido processo legal.

19.3 Depois de transcrever ementa do Acórdão 1996/2025-TCU-Plenário, a recorrente assim se pronuncia com o objetivo de afastar o débito e a multa que lhe foram impostos por meio do Acórdão recorrido:

"A lógica do precedente é clara: na ausência de provas diretas da irregularidade, não se pode inverter o ônus e exigir que o responsável produza prova negativa".

Análise

19.4 A partir da realização de citação válida, conforme mencionado diversas vezes nesta instrução, facultou-se à recorrente apresentar as alegações de defesas julgadas pertinentes com vistas a afastar os fatos tidos como irregulares que lhe são imputados, havendo inclusive pedido e deferimento de "habilitação nos autos para fins de acesso e promoção de defesa no prazo legal", formulado por Olívia Vale Andrade Castro (peça 238).

19.5 É nesse momento processual que compete à responsável demonstrar a inexistência dos fatos que lhe são imputados. O uso indevido da personalidade jurídica de empresa para obter vantagem indevida ensejou a desconsideração da personalidade jurídica das empresas envolvidas nas irregularidades, conforme determinado por meio do Acórdão 9963/2023-TCU-1ª Câmara (peça 156).

19.6 Ademais, deve-se repisar que o ofício citatório (peça 223) encaminhou à ora recorrente as peças 151 (instrução da unidade técnica), 155 (Parecer do MP/TCU) e 156 (peça 156), a fim de que a então responsável conhecesse inequivocamente os fatos tidos como irregulares que lhe foram imputados e pudesse exercer a garantia fundamental do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa com os meios e recursos a ela inerentes (art. 5º, LIV e LV, da Constituição Federal).

19.7 Não se trata, portanto, de inversão do ônus da prova, mas sim da faculdade processual para que fosse exercido o direito de ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.

20. Ocorrência de dupla cobrança (bis in idem)

20.1 A recorrente argumenta que já existe ação de execução judicial promovida pelo Banco do Nordeste do Brasil, o que ensejaria dupla cobrança em violação ao princípio da vedação ao bis in idem.

20.2 A permanecer, segundo a recorrente, "a manutenção da cobrança na esfera administrativa", também haveria violação aos princípios da proporcionalidade e da segurança jurídica, "além de criar risco de enriquecimento ilícito da Administração".

Análise

20.3 Não há confundir a independência entre as instâncias civil, penal e administrativa, nos respectivos âmbitos de competência.

20.4 A menção da recorrente no sentido de que já existe uma cobrança judicial em curso não afasta a constitucional competência do TCU para processar e julgar os atos ensejadores de dano aos cofres públicos sob sua competência fiscalizadora.

20.5 Cabe, portanto, à pessoa que já houver satisfeito obrigação financeira determinada pelo órgão competente a comprovação idônea do pagamento dessa obrigação quando cobrada pela segunda vez, em atenção ao princípio da vedação ao bis in idem. Afora a argumentação trazida pela recorrente, não houve demonstração ou juntada de documento idôneo que demonstre o pagamento do débito apurado pelo Tribunal de Contas da União.

21. Necessidade de dilação probatória – cerceamento de defesa

21.1 Devem ser transcritos os argumentos formulados pela recorrente quanto ao suposto cerceamento de defesa, nos seguintes termos:

Por fim, o julgamento precipitado, sem a produção de provas essenciais requeridas pela defesa, configura claro cerceamento de defesa (art. 5º, LV, da CF). Para o completo esclarecimento dos fatos, seria indispensável a oitiva da gerente do banco que conduziu a operação, bem como de outras testemunhas, e a realização de perícia técnica para analisar o fluxo da operação de crédito.

Ao indeferir a produção probatória, o Tribunal presumiu a culpa da Recorrente e impediu-a de produzir provas que corroborariam sua tese de boa-fé e de vítima de fraude de terceiro.

Análise

21.2 O processamento e o julgamento realizados pelo TCU possuem rito próprio, conforme preceituado em sua lei orgânica, regimento interno e demais normativos que regem a matéria.

21.3 Não é demais recordar que a citação válida consiste no momento processual em que é aperfeiçoada a relação jurídica, facultando-se à então responsável a possibilidade de apresentar suas alegações de defesa em face dos atos que lhe são imputados ou de recolher o valor devido, tudo em respeito à garantia fundamental do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, que consistem em garantia fundamental petrificada pelo poder constituinte originário.

21.4 Até o presente momento processual, não se verificou qualquer violação ao direito à ampla defesa, ao devido processo legal ou ao contraditório. Ao contrário, todas essas garantias fundamentais foram

privilegiadas por esta Corte de Contas, como se verifica no pedido e deferimento de "habilitação nos autos para fins de acesso e promoção de defesa no prazo legal", formulado por Olívia Vale Andrade Castro (peça 238), na apresentação das alegações de defesa (peça 295), na interposição do presente recurso (peça 555).

21.5 Embora a recorrente tenha mencionado o impedimento de produção de provas por parte do TCU, não se verificou nenhuma decisão interlocutória ou em mérito que tenha indeferido a produção de provas. Ademais, todas as provas admitidas no Direito são garantidas aos responsáveis perante os processos regulamente desenvolvidos por esse Tribunal.

CONCLUSÃO

22. Em razão das análises anteriores, conclui-se que:

a) não ocorreu prescrição da pretensão ressarcitória e punitiva;

b) a responsabilização da recorrente foi individualizada e devidamente motivada;

c) a obrigação de reparar o prejuízo causado aos cofres públicos prescinde de dolo ou culpa grave;

d) a responsabilização nesta Corte de Contas pode ser solidária, desde que haja nexo de causalidade entre agentes diversos e o débito apurado;

e) não houve violação à boa-fé objetiva ou à proteção da confiança legítima;

f) os fatos irregulares imputados foram devidamente demonstrados, facultando-se à então responsável a faculdade processual de apresentar suas alegações de defesa com o objetivo de afastá-los;

g) não se verificou violação ao princípio da vedação ao bis in idem;

h) o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa foram observados durante todo o processamento da tomada de contas originária deste recurso.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

23. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, de acordo com os arts. 32, I, e 33 da Lei 8.443/1992, com proposta de:

a) conhecer do presente recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;

b) informar aos recorrentes e demais interessados do acórdão a ser proferido, com registro de que o relatório e o voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

Manifestando-se, quanto ao mérito, de acordo com a Unidade Técnica, o representante do Ministério Público teceu as seguintes considerações:

*Em face 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 técnica, em pareceres uniformes (peças 653-654), sem prejuízo de sugerir pequeno ajuste quanto ao termo inicial do prazo prescricional, que deve ser fixado em **9/7/2020**, data em que a Administração Pública tomou conhecimento da irregularidade, nos termos do artigo 4º, inciso IV, da Resolução TCU 344/2022. Esse marco temporal foi igualmente adotado pela unidade técnica de origem, conforme consignado no parágrafo 21 da instrução à peça 494 (p. 53).*

2. Em relação aos marcos interruptivos adotados pela unidade técnica de origem, cabe registrar ressalva quanto à consideração de mais de uma causa interruptiva de mesma natureza (§ 1º do art. 5º da Resolução TCU 344/2022), o que não se vislumbra proporcional, haja vista que possibilita, no limite, infindáveis extensões do prazo prescricional, algo incompatível com o princípio da razoabilidade. Nada obstante, acatam-se 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).

VOTO

Trata-se de recurso de reconsideração interposto pela Sra. Olívia Vale de Andrade Castro, contra o Acórdão 437/2026-TCU-Plenário, da relatoria do E. Ministro-Substituto Weder de Oliveira.

Originalmente, trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB), em razão da contratação fraudulenta de 37 operações de crédito em nome de 18 empresas de fachada.

A recorrente, na condição de empresária individual da O. Vale de Andrade Castro, teve suas contas julgadas irregulares e foi condenada ao pagamento do débito - em solidariedade com a referida empresa e a ex-Gerente de Negócios do BNB Karina Palácio de Morais - e da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, em razão de ter concorrido para consecução de dano ao patrimônio do Banco, com a apresentação de informações fictícias e elementos inidôneos que subsidiaram duas operações de crédito fraudulentas, cujas obrigações financeiras não foram integralmente adimplidas.

A recorrente alega, em síntese: a nulidade do acórdão, por ausência de individualização de sua conduta; ausência de comprovação de ato doloso ou de culpa grave; ausência de nexo de causalidade direto entre sua conduta e o prejuízo causado ao BNB; boa-fé; suposta inversão do ônus da prova; e cerceamento de defesa, decorrente do indeferimento do seu requerimento dilação probatória.

A AudRecursos e o Ministério Público, em pareceres uniformes, propõem conhecer do recurso, para, no mérito, negar-lhe provimento.

Em complemento, o *Parquet* sugere que seja considerado como termo inicial para aferição de eventual prescrição o dia 9/7/2020, data em que a administração tomou conhecimento das irregularidades apuradas nestes autos, consoante previsto no art. 4º, inciso IV, da Resolução-TCU 344/2022.

Feito este breve resumo **passo a decidir**.

Conheço do recurso de reconsideração, por atender os requisitos atinentes à espécie.

Quanto à preliminar de mérito relativa à prescrição, anuo aos pareceres constantes dos autos, incluindo o ajuste sugerido pelo MPTCU, no sentido da não ocorrência das prescrições, segundo os marcos interruptivos enumerados na peça 494.

No mérito, não foram apresentados elementos de defesa capazes de reformar a decisão pela irregularidade das contas, com a condenação em débito e multa, em razão do dano ao patrimônio do Banco, baseado na inexistência física da pessoa jurídica supostamente beneficiária das operações de crédito.

A recorrente não trouxe aos autos elementos capazes de afastar o fato de que, em conluio com a gerente de negócios do BNB, apresentou informações fictícias e elementos inidôneos com vistas à realização de operações de crédito fraudulentas, que teriam beneficiado sua empresa individual.

Sendo assim, anuo ao entendimento adotado no acórdão recorrido de que a prova dos autos demonstra que a recorrente contribuiu, de forma inequívoca, para a ocorrência do débito decorrente dessas operações, o que, nos termos do art. 16, § 2º, alínea ‘b” da Lei 8.443/1992, ensejou sua condenação ao pagamento do débito, em solidariedade com a aludida empresa e a gerente de negócios do BNB.

Assim, não há falar que a decisão atacada deixou de individualizar a responsabilidade da recorrente e de demonstrar o nexo de causalidade entre sua conduta irregular e o resultado danoso. Claro está, também, que tal conduta não pode ser considerada como ato de boa-fé.

No que se refere ao direito de defesa da recorrente, observa-se que foi rigorosamente cumprido o rito próprio dos processos de controle externo a cargo desta Corte de Contas, consoante estabelecido na Lei 8.443/1992 e no Regimento Interno do TCU.

Outrossim, não há falar em *bis in idem*, uma vez que, no caso de empresário individual, os bens particulares respondem integral e solidariamente por débito imputado pelo TCU, já que o empresário atua em nome próprio, não havendo distinção entre o patrimônio da empresa e o da pessoa física do sócio único (Acórdão 7.252/2025-TCU-1ª Câmara, da minha relatoria).

Registro, por fim, que, em razão da independência entre as instâncias civil, penal e administrativa, não há impedimento de que a matéria objeto destes autos seja apreciada em processos de naturezas distintas, deixando assente que eventual comprovação do regular pagamento dos débitos apurados nestes autos em outra esfera daria azo à respectiva quitação perante este Tribunal.

Com essas considerações, nego provimento ao recurso de reconsideração e voto no sentido de que Tribunal acolha a minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 25 de agosto de 2026.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

ACÓRDÃO Nº 2263/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 045.608/2021-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Recurso de Reconsideração.

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
3.1. Interessado: Banco do Nordeste do Brasil S.a. (07.237.373/0001-20).
3.2. Responsáveis: Adriano Álvaro de Lima (612.794.773-18); Barbosa & Almeida Ltda (33.399.489/0001-75); C & F Comercio Ltda (32.484.435/0001-45); Celio Oliveira Cardoso (620.849.373-02); Cirqueira & Pereira Ltda (35.921.842/0001-60); Claudio Roberto Cutrim (616.135.783-69); Claudionor da Costa (604.794.063-32); Cosmo de Sousa e Silva (620.849.383-84); Dutra & Cutrim Ltda (36.582.372/0001-10); Fontes & Silva Ltda (36.514.738/0001-14); Francisca Santana Rodrigues (002.964.463-19); Freitas & Sousa Comercio Ltda (35.426.317/0001-79); Jacira Cirqueira de Araujo (522.939.043-34); Jose Felipe Martins Filho (069.249.493-63); Jose de Ribamar de Sousa Meneses (606.142.393-46); Karina Palacio de Morais (002.232.283-38); Maria Alda de Oliveira Fontes (859.612.643-00); Maria Francisca Nunes (052.132.433-55); Maria Vitoria Rezende (082.363.513-94); Maria da Graça Barbosa (612.903.683-33); Martins & Matos Ltda (33.625.458/0001-95); Nascimento & Silva Comercio Ltda (35.921.902/0001-45); Nunes & Batista Ltda (36.191.489/0001-73); O. Vale de Andrade Castro (19.966.314/0001-71); Oliveira & Costa Comercio Ltda (33.977.520/0001-08); Olivia Vale de Andrade Castro (962.270.523-53); R X Comercio Ltda (31.647.714/0001-10); Raimunda Maria Ferreira (070.045.603-17); Regina Lucia Torres (612.903.703-11); Ribeiro & Rodrigues Ltda (36.504.968/0001-00); Roberto Alencar Barros (616.637.793-25); Santos & Lima Comercio Ltda (36.174.940/0001-44); Santos & Meireles Comercio Ltda (33.625.388/0001-75); Sebastiao Andrade de Sousa (615.268.123-55); Siqueira & Cardoso Ltda (35.426.285/0001-01); Sousa & Bispo Ltda (33.338.642/0001-54); Torres & Silva Ltda (33.978.060/0001-32).
3.3. Recorrente: Olivia Vale de Andrade Castro (962.270.523-53).
4. Órgão/Entidade: Banco do Nordeste do Brasil S.A.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.
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 Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação Legal: Maria de Oliveira Fontes; Adriano Geoffrey de Gois Araújo (14714/OAB-CE); Pablo Menezes Miranda (12028/OAB-MA), e outros.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recurso de reconsideração interposto pela Sra. Olívia Vale de Andrade Castro, contra o Acórdão 437/2026-TCU-Plenário, relator E. Ministro-Substituto Weder de Oliveira;

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

9.1. conhecer do recurso de reconsideração, para, no mérito, negar-lhe provimento; e

9.2. dar ciência da deliberação à recorrente e aos interessados.

10. Ata n° 32/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 25/8/2026 – Extraordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2263-32/26-P.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Odair Cunha.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.
13.4. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário
TC 014.381/2025-7
Natureza(s): Tomada de Contas Especial
Órgão/Entidade: Gerência Executiva do INSS – Juazeiro/BA
Responsável: Paulo Sergio Barbosa dos Santos (159.929.935-68)
Interessado: Instituto Nacional do Seguro Social (29.979.036/0001-40)
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONCESSÃO IRREGULAR DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO TEMPORÁRIA PARA O EXERCÍCIO DE FUNÇÃO PÚBLICA NA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL.

RELATÓRIO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor do sr. Paulo Sergio Barbosa dos Santos, em razão da habilitação e concessão irregular do benefício previdenciário 41/149.344.714-6, de titularidade da sra. Lindinalva Maria da Conceição (peça 38, p. 3).

2. A Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) assim se manifestou (peça 59):

"*HISTÓRICO*

1. *Em 17/2/2025, o dirigente da instituição Instituto Nacional do Seguro Social autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 2). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 1879/2024.*
2. *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:*
Irregularidades na habilitação, concessão e na reabertura de processos indeferidos de benefícios previdenciários de diversas espécies a supostos segurados especiais da Previdência Social, com prejuízos aos cofres públicos, sem observância das normas administrativas e legais, em razão das habilitações, reaberturas e concessões, indevidas, dos benefícios sem a esperada comprovação da qualidade de segurado especial dos beneficiários, dentre outros.
3. *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.*
4. *No relatório (peça 38), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R$ 52.714,48, imputando-se a responsabilidade a Paulo Sergio Barbosa dos Santos, na condição de gestor dos recursos.*
5. *Em 18/5/2025, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 42), 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 43 e 44).*
6. *Em 2/7/2025, 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 45).*
7. *Na instrução inicial (peça 49), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação para a seguinte irregularidade:*

7.1. ***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.*

7.1.1. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 16 e 18.

7.1.2. Normas infringidas: Arts. 39, I, 48, § 2º, 106, 142 e 143 da Lei 8.213/91; art. 62, § 2º, do Decreto

3.048/99, c/c o art. 133 da IN/INSS/20/2007.

7.2. *Débitos relacionados ao responsável Paulo Sergio Barbosa dos Santos:*

Data de ocorrência	***Valor histórico (R$)***
29/4/2010	*0,81*
30/3/2010	*373,19*
30/7/2015	*0,10*
30/12/2014	*0,10*
29/9/2009	*0,81*
28/4/2011	*0,81*
30/3/2015	*570,90*
28/6/2012	*0,81*
29/11/2012	*311,00*
30/8/2012	*311,00*
29/5/2013	*541,19*
29/11/2012	*485,19*
28/1/2011	*0,81*
30/3/2010	*0,81*
29/6/2009	*0,81*
25/2/2010	*373,19*
1/2/2013	*541,19*
30/3/2016	*662,90*
1/2/2013	*0,81*
29/12/2011	*0,81*
29/5/2014	*0,81*
27/11/2014	*0,45*
28/11/2013	*339,00*
30/8/2011	*0,31*
29/4/2014	*0,81*
30/4/2009	*465,00*
29/6/2016	*0,10*
29/6/2010	*373,19*
27/4/2012	*485,19*
29/11/2011	*0,05*
29/11/2012	*0,77*
28/8/2009	*328,19*
28/5/2015	*0,10*
30/3/2011	*408,19*
31/10/2013	*541,19*
28/7/2016	*0,10*
27/12/2012	*485,19*
30/4/2013	*0,81*
29/2/2016	*662,90*
28/8/2009	*213,12*

Data de ocorrência	*Valor histórico (R$)*
30/7/2009	*0,81*
30/5/2012	*485,19*
20/4/2009	*465,00*
27/11/2014	*506,90*
30/10/2014	*724,00*
27/11/2015	*394,00*
30/8/2011	*272,50*
29/10/2015	*0,10*
29/9/2015	*394,00*
29/11/2016	*662,90*
29/3/2012	*485,19*
28/5/2009	*465,00*
30/3/2016	*0,10*
30/5/2012	*0,81*
28/8/2014	*362,00*
28/9/2012	*0,81*
30/3/2011	*0,81*
29/10/2009	*328,19*
28/10/2011	*0,81*
28/2/2012	*485,19*
28/9/2012	*485,19*
30/7/2009	*328,19*
14/10/2013	*0,81*
30/5/2011	*0,81*
28/8/2015	*570,90*
30/12/2014	*506,90*
29/5/2014	*587,19*
30/8/2016	*0,10*
27/6/2014	*724,00*
31/1/2012	*0,81*
29/9/2014	*724,00*
14/10/2013	*541,19*
28/10/2016	*0,10*
29/12/2009	*328,19*
28/6/2012	*485,19*
27/2/2014	*0,81*
29/12/2015	*0,10*
29/9/2009	*328,19*
30/6/2015	*0,10*
29/9/2015	*0,10*
29/9/2016	*0,10*

Data de ocorrência	*Valor histórico (R$)*
28/3/2014	*0,81*
28/7/2011	*408,19*
28/11/2013	*541,19*
28/8/2009	*0,69*
29/11/2011	*272,50*
28/10/2016	*662,90*
29/6/2016	*662,90*
30/1/2014	*0,81*
25/2/2011	*0,81*
31/8/2010	*255,00*
29/9/2015	*570,90*
29/9/2011	*408,19*
28/5/2010	*0,81*
29/9/2010	*0,81*
29/11/2016	*440,00*
29/12/2011	*408,19*
31/7/2012	*485,19*
29/8/2013	*541,19*
28/8/2014	*724,00*
30/8/2011	*408,19*
30/10/2012	*485,19*
30/8/2016	*662,90*
27/6/2013	*541,19*
28/1/2016	*0,10*
2/3/2015	*0,10*
28/1/2010	*373,19*
28/10/2011	*408,19*
31/8/2010	*373,19*
29/12/2009	*0,81*
29/11/2016	*0,85*
30/7/2013	*0,81*
29/6/2011	*408,19*
28/10/2010	*373,19*
27/11/2009	*0,61*
29/12/2010	*0,81*
28/5/2010	*373,19*
31/1/2012	*485,19*
27/6/2013	*0,81*
30/7/2013	*541,19*
28/8/2015	*0,10*
28/4/2016	*0,10*

Data de ocorrência	*Valor histórico (R$)*
30/4/2015	*570,90*
29/8/2013	*339,00*
29/3/2012	*0,81*
29/4/2010	*373,19*
30/10/2012	*0,81*
29/10/2009	*0,81*
27/3/2013	*0,81*
29/11/2010	*373,19*
30/7/2015	*570,90*
30/5/2016	*662,90*
27/2/2014	*587,19*
10/3/2009	*403,00*
28/7/2011	*0,81*
29/7/2010	*0,81*
30/5/2016	*0,10*
29/11/2011	*408,19*
29/5/2013	*0,81*
31/8/2010	*0,81*
30/5/2011	*408,19*
28/5/2015	*570,90*
29/10/2015	*570,90*
29/6/2009	*328,19*
28/1/2011	*403,19*
29/6/2010	*0,81*
30/7/2014	*724,00*
30/3/2015	*0,10*
28/7/2016	*662,90*
30/8/2012	*485,19*
29/8/2013	*0,81*
27/11/2009	*213,13*
31/10/2013	*0,81*
29/9/2016	*662,90*
27/12/2013	*541,19*
27/11/2009	*328,19*
6/2/2015	*0,10*
27/3/2013	*541,19*
29/4/2014	*587,19*
27/4/2012	*0,81*
29/11/2010	*255,00*
30/1/2014	*587,19*
29/9/2011	*0,81*

Data de ocorrência	*Valor histórico (R$)*
28/11/2013	*0,49*
29/9/2010	*373,19*
28/1/2010	*0,81*
30/4/2013	*541,19*
28/4/2011	*408,19*
28/4/2016	*662,90*
28/10/2010	*0,81*
25/2/2011	*403,19*
29/12/2015	*570,90*
29/7/2010	*373,19*
27/11/2015	*570,90*
30/4/2015	*0,10*
6/2/2015	*570,90*
27/12/2012	*0,81*
27/11/2014	*362,00*
28/1/2016	*662,90*
27/2/2013	*541,19*
29/12/2010	*373,19*
29/11/2010	*0,33*
28/3/2014	*587,19*
29/2/2016	*0,10*
25/2/2010	*0,81*
2/3/2015	*570,90*
30/6/2015	*570,90*
28/2/2012	*0,81*
31/7/2012	*0,81*
27/2/2013	*0,81*
30/8/2016	*440,00*
30/8/2012	*0,81*
27/12/2013	*0,81*
29/6/2011	*0,81*
27/11/2015	*0,65*

7.2.1. Cofre credor: Instituto Nacional do Seguro Social.

7.2.2. ***Responsável****: Paulo Sergio Barbosa dos Santos.*

7.2.2.1. ***Conduta:*** *conceder benefício previdenciário sem observar a correta verificação do atendimento das condições habilitação e concessão.*

7.2.2.2. *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.*

7.2.2.3. *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 habilitação e concessão dos benefícios previdenciários.*

8. *Encaminhamento: citação.*

9. *Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 50), foi efetuada citação do responsável, nos moldes adiante:*

a) Paulo Sergio Barbosa dos Santos - promovida a citação do responsável, conforme delineado adiante:

***Comunicação**: Ofício 51242/2025 – Seproc (peça 53)* *Data da Expedição: 8/12/2025* *Data da Ciência: **10/3/2026** (peça 57)* *Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 52).* *Fim do prazo para a defesa: 25/3/2026*
***Comunicação**: Ofício 2715/2026 – Seproc (peça 55)* *Data da Expedição: 6/2/2026* *Data da Ciência: **2/3/2026** (peça 56)* *Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 52).* *Fim do prazo para a defesa: 17/3/2026*

10. *Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 58), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.*

11. *Transcorrido o prazo regimental, o responsável Paulo Sergio Barbosa dos Santos 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

12. *Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador sem que tenha havido a notificação do responsável pela autoridade administrativa federal competente (arts. 6º, inciso II e 29 da IN-TCU 98/2024), uma vez que o fato gerador da irregularidade sancionada ocorreu em 29/11/2016, e o responsável foi notificado sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme abaixo:*

12.1. *Paulo Sergio Barbosa dos Santos, por meio do Mandado de Notificação acostado à peça 4, p. 5-6, recebido em 14/5/2019.*

Valor de Constituição da TCE

13. *Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2024 é de R$ 96.287,13, e que apesar de ser inferior ao limite de R$ 120.000,00 constitui TCE em conjunto com o débito 1914/2024, 1894/2024, 1863/2024, 1833/2024, 1840/2024, 1904/2024, 1882/2024, 1881/2024 e 1913/2024, do mesmo responsável cuja soma ultrapassa o valor de R$ 120.000,00, na forma estabelecida pelos arts. 6º, § 1º e § 2º, e 29 da IN-TCU 98/2024.*

Avaliação da Ocorrência da Prescrição

14. *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).*

15. *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.*

16. *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.*

17. *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.*

18. *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.

19. *Em tempo, por meio do Acórdão 534/2023-TCU-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), firmou-se entendimento de que o marco inicial da fluição da prescrição intercorrente se inicia somente a partir da ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição ordinária, consoante elencado no art. 5º da nominada Resolução.*

20. *No caso concreto, considera-se, nos termos art. 4°, inciso V, da Resolução-TCU 344/2022, que o termo inicial da contagem do prazo da prescrição ordinária (ou quinquenal) ocorreu em 29/11/2016, último pagamento efetuado, sob a responsabilidade do responsável elencado, referente à concessão irregular de benefício previdenciário, conforme matriz de responsabilização (peça 37, p.2).*

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	29/11/2016	Último pagamento irregular realizado (peça 37, p. 2)	art. 4°, inciso V	Marco inicial para contagem do prazo prescricional
1	14/5/2019	Mandado de Notificação (peça 4, p. 5-6)	art. 5°, inciso I	interrupção da prescrição; marco inicial da prescrição intercorrente
2	9/4/2021	Relatório da Comissão de Processo Administrativo Disciplinar (peça 8)	art. 5°, inciso II	interrupção da prescrição ordinária e intercorrente
3	4/2/2022	Parecer 1/2022/CPRO (peça 9)	art. 5°, inciso II	interrupção da prescrição ordinária e intercorrente
4	7/10/2024	Notificação de TCE (peças 22 e 23)	art. 5°, inciso I	interrupção da prescrição ordinária e intercorrente
5	13/12/2024	Relatório do tomador (peça 38)	art. 5°, inciso II	interrupção da prescrição ordinária e intercorrente
6	13/5/2025	Relatório de auditoria da CGU (peça 42)	art. 5°, inciso II	interrupção da prescrição ordinária e intercorrente
7	28/10/2025	Instrução de Citação (peças 49 e 50)	art. 5°, inciso II	interrupção da prescrição ordinária e intercorrente

22. *Analisando-se o termo inicial da contagem do prazo prescricional, bem como a sequência de eventos processuais enumerados na tabela anterior, os quais teriam o condão de interromper a prescrição da ação punitiva desta Corte, conclui-se que não houve o transcurso do prazo de cinco anos entre cada evento processual capaz de interromper a prescrição ordinária (quinquenal), tampouco de três anos entre cada evento processual, capaz de interromper a prescrição intercorrente.*

23. *Portanto, levando-se em consideração o entendimento do STF anteriormente mencionado, as normas de prescrição da lei penal, bem como a vigente regulamentação do Tribunal,* ***não ocorreu a prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória a cargo do TCU****.*

OUTROS PROCESSOS/DÉBITOS NOS SISTEMAS DO TCU COM OS MESMOS RESPONSÁVEIS

24. *Informa-se que foram encontrados processos no Tribunal com o mesmo responsável:*

Responsável	Processo
Paulo Sergio Barbosa dos Santos	014.471/2025-6 [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, Concessão irregular do benefício 41/143.142.359-6, titularidade de MARIA SILVA DE SA pelo agente público 882102 Paulo Sergio Barbosa dos santos (nº da TCE no sistema: 1904/2024)"]

Responsável	*Processo*
	014.383/2025-0 [TCE, aberto, "TCE 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 do benefício 41/146.879.199-8, titularidade de MANOEL BEZERRA DO NASCIMENTO pelo agente público 882102 Paulo Sergio Barbosa dos santos (nº da TCE no sistema: 1882/2024)"] *014.474/2025-5 [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, Concessão irregular do benefício 41/144.100.700-5, titularidade de SALVELINA ALVES DE SOUZA MIGUEL pelo agente público 882102 Paulo Sergio Barbosa dos santos (nº da TCE no sistema: 1914/2024)"]* *014.382/2025-3 [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, Concessão irregular do benefício 41/146.080.717-8, titularidade de LUIZ VALERIO DE LIMA pelo agente público 882102 Paulo Sergio Barbosa dos santos (nº da TCE no sistema: 1881/2024)"]* *014.473/2025-9 [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, Concessão irregular do benefício 41/143.885.011-2, titularidade de RITA DOS SANTOS pelo agente público 882102 Paulo Sergio Barbosa dos santos (nº da TCE no sistema: 1913/2024)"]* *010.906/2025-8 [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, Concessão irregular do benefício 41/149.716.612-5, titularidade de CIRILO VITOR DOS SANTOS pelo agente público 882102 Paulo Sergio Barbosa dos santos (nº da TCE no sistema: 1840/2024)"]* *010.904/2025-5 [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, Concessão irregular do benefício 41/143.885.338-3, titularidade de AMERICA DOS SANTOS pelo agente público 882102 Paulo Sergio Barbosa dos santos (nº da TCE no sistema: 1833/2024)"]* *014.702/2025-8 [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, Concessão irregular do benefício 41/139.992.086-0, titularidade de MARIA HELENA DO NASCIMENTO pelo agente público 882102 Paulo Sergio Barbosa dos santos (nº da TCE no sistema: 1894/2024)"]* *014.342/2025-1 [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, Concessão irregular do benefício 41/144.476.638-1, titularidade de JOANA MARIA DE SOUZA pelo agente público 882102 Paulo Sergio Barbosa dos santos (nº da TCE no sistema: 1863/2024)"]* *024.671/2025-8 [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, Concessão Irregular de Benefícios Previdenciários (nº da TCE no sistema: 1694/2025)"]* *025.037/2025-0 [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, Concessão Irregular de Benefícios Previdenciários (nº da TCE no sistema: 1693/2025)"]* *037.328/2023-9 [TCE, encerrado, "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, Concessão irregular de benefícios previdenciários (nº da TCE no sistema: 1213/2023)"]

25. *Informa-se que foram encontrados débitos imputáveis aos responsáveis no banco de débitos existente no sistema e-TCE:*

Responsável	Débito inferior
Paulo Sergio Barbosa dos Santos	1911/2024 (R$ 1.756,83) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado 1871/2024 (R$ 1.540,78) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado 1862/2024 (R$ 1.756,82) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado 1916/2024 (R$ 1.756,82) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado 1888/2024 (R$ 1.481,66) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado 1880/2024 (R$ 1.493,32) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado 1875/2024 (R$ 1.781,80) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado 1856/2024 (R$ 1.784,66) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado 1917/2024 (R$ 1.303,28) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado 1844/2024 (R$ 1.621,32) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado

26. *A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.*

EXAME TÉCNICO

Da validade das notificações e da revelia:

27. *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.*

28. *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 52). A entrega dos ofícios citatórios nesse endereço ficou comprovada (peças 56 e 57).*

29. *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.*

30. *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".*

31. *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).*

32. *Dessa forma, o responsável Paulo Sergio Barbosa dos Santos 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)

33. *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.

34. *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

35. *Em face da análise promovida na seção "Exame Técnico", verifica-se que o responsável Paulo Sergio Barbosa dos Santos 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.*

36. *Verifica-se também que não houve a prescrição da pretensão punitiva, conforme análise já realizada.*

37. *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.*

38. *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 48.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

39. *Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:*

a) considerar revel o responsável Paulo Sergio Barbosa dos Santos, 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 Paulo Sergio Barbosa dos Santos, 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 Paulo Sergio Barbosa dos Santos (CPF: 159.929.935-68):

Data de ocorrência	***Valor histórico (R$)***
29/4/2010	*0,81*
30/3/2010	*373,19*
30/7/2015	*0,10*
30/12/2014	*0,10*
29/9/2009	*0,81*
28/4/2011	*0,81*
30/3/2015	*570,90*
28/6/2012	*0,81*
29/11/2012	*311,00*
30/8/2012	*311,00*
29/5/2013	*541,19*
29/11/2012	*485,19*
28/1/2011	*0,81*
30/3/2010	*0,81*
29/6/2009	*0,81*

Data de ocorrência	*Valor histórico (R$)*
25/2/2010	*373,19*
1/2/2013	*541,19*
30/3/2016	*662,90*
1/2/2013	*0,81*
29/12/2011	*0,81*
29/5/2014	*0,81*
27/11/2014	*0,45*
28/11/2013	*339,00*
30/8/2011	*0,31*
29/4/2014	*0,81*
30/4/2009	*465,00*
29/6/2016	*0,10*
29/6/2010	*373,19*
27/4/2012	*485,19*
29/11/2011	*0,05*
29/11/2012	*0,77*
28/8/2009	*328,19*
28/5/2015	*0,10*
30/3/2011	*408,19*
31/10/2013	*541,19*
28/7/2016	*0,10*
27/12/2012	*485,19*
30/4/2013	*0,81*
29/2/2016	*662,90*
28/8/2009	*213,12*
30/7/2009	*0,81*
30/5/2012	*485,19*
20/4/2009	*465,00*
27/11/2014	*506,90*
30/10/2014	*724,00*
27/11/2015	*394,00*
30/8/2011	*272,50*
29/10/2015	*0,10*
29/9/2015	*394,00*
29/11/2016	*662,90*
29/3/2012	*485,19*
28/5/2009	*465,00*
30/3/2016	*0,10*
30/5/2012	*0,81*
28/8/2014	*362,00*
28/9/2012	*0,81*

Data de ocorrência	*Valor histórico (R$)*
30/3/2011	*0,81*
29/10/2009	*328,19*
28/10/2011	*0,81*
28/2/2012	*485,19*
28/9/2012	*485,19*
30/7/2009	*328,19*
14/10/2013	*0,81*
30/5/2011	*0,81*
28/8/2015	*570,90*
30/12/2014	*506,90*
29/5/2014	*587,19*
30/8/2016	*0,10*
27/6/2014	*724,00*
31/1/2012	*0,81*
29/9/2014	*724,00*
14/10/2013	*541,19*
28/10/2016	*0,10*
29/12/2009	*328,19*
28/6/2012	*485,19*
27/2/2014	*0,81*
29/12/2015	*0,10*
29/9/2009	*328,19*
30/6/2015	*0,10*
29/9/2015	*0,10*
29/9/2016	*0,10*
28/3/2014	*0,81*
28/7/2011	*408,19*
28/11/2013	*541,19*
28/8/2009	*0,69*
29/11/2011	*272,50*
28/10/2016	*662,90*
29/6/2016	*662,90*
30/1/2014	*0,81*
25/2/2011	*0,81*
31/8/2010	*255,00*
29/9/2015	*570,90*
29/9/2011	*408,19*
28/5/2010	*0,81*
29/9/2010	*0,81*
29/11/2016	*440,00*
29/12/2011	*408,19*

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
31/7/2012	485,19
29/8/2013	541,19
28/8/2014	724,00
30/8/2011	408,19
30/10/2012	485,19
30/8/2016	662,90
27/6/2013	541,19
28/1/2016	0,10
2/3/2015	0,10
28/1/2010	373,19
28/10/2011	408,19
31/8/2010	373,19
29/12/2009	0,81
29/11/2016	0,85
30/7/2013	0,81
29/6/2011	408,19
28/10/2010	373,19
27/11/2009	0,61
29/12/2010	0,81
28/5/2010	373,19
31/1/2012	485,19
27/6/2013	0,81
30/7/2013	541,19
28/8/2015	0,10
28/4/2016	0,10
30/4/2015	570,90
29/8/2013	339,00
29/3/2012	0,81
29/4/2010	373,19
30/10/2012	0,81
29/10/2009	0,81
27/3/2013	0,81
29/11/2010	373,19
30/7/2015	570,90
30/5/2016	662,90
27/2/2014	587,19
10/3/2009	403,00
28/7/2011	0,81
29/7/2010	0,81
30/5/2016	0,10
29/11/2011	408,19

Data de ocorrência	*Valor histórico (R$)*
29/5/2013	*0,81*
31/8/2010	*0,81*
30/5/2011	*408,19*
28/5/2015	*570,90*
29/10/2015	*570,90*
29/6/2009	*328,19*
28/1/2011	*403,19*
29/6/2010	*0,81*
30/7/2014	*724,00*
30/3/2015	*0,10*
28/7/2016	*662,90*
30/8/2012	*485,19*
29/8/2013	*0,81*
27/11/2009	*213,13*
31/10/2013	*0,81*
29/9/2016	*662,90*
27/12/2013	*541,19*
27/11/2009	*328,19*
6/2/2015	*0,10*
27/3/2013	*541,19*
29/4/2014	*587,19*
27/4/2012	*0,81*
29/11/2010	*255,00*
30/1/2014	*587,19*
29/9/2011	*0,81*
28/11/2013	*0,49*
29/9/2010	*373,19*
28/1/2010	*0,81*
30/4/2013	*541,19*
28/4/2011	*408,19*
28/4/2016	*662,90*
28/10/2010	*0,81*
25/2/2011	*403,19*
29/12/2015	*570,90*
29/7/2010	*373,19*
27/11/2015	*570,90*
30/4/2015	*0,10*
6/2/2015	*570,90*
27/12/2012	*0,81*
27/11/2014	*362,00*
28/1/2016	*662,90*

Data de ocorrência	*Valor histórico (R$)*
27/2/2013	*541,19*
29/12/2010	*373,19*
29/11/2010	*0,33*
28/3/2014	*587,19*
29/2/2016	*0,10*
25/2/2010	*0,81*
2/3/2015	*570,90*
30/6/2015	*570,90*
28/2/2012	*0,81*
31/7/2012	*0,81*
27/2/2013	*0,81*
30/8/2016	*440,00*
30/8/2012	*0,81*
27/12/2013	*0,81*
29/6/2011	*0,81*
27/11/2015	*0,65*

Valor atualizado do débito (com juros) em 22/6/2026: R$ 122.282,93.

c) aplicar ao responsável Paulo Sergio Barbosa dos Santos, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, 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 Paulo Sergio Barbosa dos Santos, com base no art. 270, do Regimento Interno/TCU;

g) aplicar a Paulo Sergio Barbosa dos Santos 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 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 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 assim se manifestou:

"*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 59-61), 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, infindáveis extensões do prazo prescricional, algo incompatível com o princípio da razoabilidade.

2. Nada obstante, acatamos os ditames da Resolução TCU 344/2022, inclusive o disposto no § 1º de seu art. 5º, em observância ao que restou decidido pela Corte de Contas, a teor do voto condutor do Acórdão 2.285/2022-Plenário (relator Ministro Antonio Anastasia)."

É o relatório.

VOTO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor do sr. Paulo Sergio Barbosa dos Santos, em razão da habilitação e concessão irregular do benefício previdenciário 41/149.344.714-6, de titularidade da sra. Lindinalva Maria da Conceição (peça 38, p. 3).

2. O fundamento para a instauração da tomada de contas especial foi 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.

3. A conduta atribuída ao responsável foi assim descrita no relatório da Comissão de Processo Administrativo Disciplinar do INSS, de 28/9/2020 (peça 6, p. 29):

"*Em relação ao benefício nº 41/149.344.714-6, requerente Lindinalva Maria da Conceição, o indiciado é acusado de o ter concedido irregularmente porque a requerente, à época, não implementou as condições exigidas para obtenção do benefício nos moldes do que estabeleciam as normas que deveriam ter sido observadas pelo mesmo, ou seja, artigo 11, VII c/c artigo 39, I, bem como artigos 48 e 143 da Lei 8.213, de 24 de julho de 1991; artigo 9º, VII c/c 51, § 1º do Decreto nº 3.048 de 06 de maio de 1999; artigo 133 da Instrução Normativa/INSS/PRES nº 20, de 10 de outubro de 2007, visto que:*

1. Recibos de entrega de Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural e comprovantes de pagamento (fls. 07 a 27 do apenso nº 36690.009242/2017-31) são TODOS extemporâneos, tendo em vista que somente declarados em 01/2009;

2. Não foram apresentados outros elementos que comprovassem exercício de atividade rural pela requerente no período exigido para carência do benefício, nem mesmo Declaração do Sindicato dos Trabalhadores Rurais. A conduta do indiciado resultou no prejuízo ao erário de R$52.665,00 (cinquenta e dois mil seiscentos e sessenta e cinco reais) – fls. 66 a 69 do apenso nº 36690.009242/2017-31" (grifou-se).

4. O tomador de contas concluiu pelo prejuízo de R$ 52.714,48, em valores históricos, sob a responsabilidade do sr. Paulo Sergio Barbosa dos Santos, na condição de habilitador e concessor. Não foi comprovada participação dolosa ou culposa da beneficiária.

5. Devidamente citado, o responsável optou por não se manifestar. Assim, deve ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

6. A Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) propôs o julgamento das contas como irregulares, a condenação do responsável em débito, a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 e da sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal. O Ministério Público junto ao TCU alinhou-se à proposta da unidade técnica.

II

7. Em relação à prescrição, acompanho a unidade técnica no sentido de que essa não ocorreu.

8. Na sequência, tendo em vista não existirem dúvidas quanto à prática dos atos apurados, a atitude do responsável enquadra-se, pois, no art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB): "*O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro*".

9. Dessa forma, em face da ausência de elementos capazes de demonstrar nos autos a boa e regular aplicação dos recursos em questão e de permitir a conclusão pela boa-fé, alinho-me ao encaminhamento sugerido pela unidade técnica e endossado pelo **Parquet** especializado, no sentido de julgar irregulares as presentes contas com a condenação dos responsáveis pelos valores impugnados e a aplicação de sanção.

10. Além de destacar a gravidade da irregularidade, registo que a prática ocorreu de forma reiterada para desviar recursos da Previdência Social, como visto em outros processos já apreciados pelo TCU em que esse responsável figurou no polo passivo.

11. Em situações similares – fraude na concessão de benefício previdenciário –, caracterizando grave desprezo com a coisa pública, esta Corte vem arbitrando a multa do art. 57 da Lei 8.443/1992 no montante de

100% do valor atualizado do débito (por exemplo, Acórdãos do Plenário 453/2026 e 1.943/2026).

12. Dessa forma, considerando a ausência de outras circunstâncias agravantes ou de atenuantes, fixo o valor da sanção em R$ 108.000,00, correspondente a cerca de 100% do valor atualizado do débito (R$ 108.784,00).

13. Adicionalmente, em razão das circunstâncias apuradas no presente feito, especificamente a violação às normas de regência no âmbito do INSS, combinadas com a atuação em detrimento do interesse público e do princípio da moralidade administrativa, reputo grave a infração cometida. Por consequência, julgo necessária a aplicação da sanção de inabilitação, pelo período de cinco anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992.

Diante do exposto, acolho o parecer da unidade técnica e a manifestação do Ministério Público junto ao TCU, os quais incorporo como razões de decidir, e voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 25 de agosto de 2026.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 2264/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.381/2025-7.
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: Paulo Sergio Barbosa dos Santos (159.929.935-68).
4. Órgão/Entidade: Gerência Executiva do INSS – Juazeiro/BA.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Rodrigo Medeiros de Lima.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor do sr. Paulo Sergio Barbosa dos Santos, em razão da habilitação e concessão irregular de benefício,

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

9.1. julgar irregulares as contas do sr. Paulo Sergio Barbosa dos Santos, condenando-o ao pagamento das quantias abaixo relacionadas, com a incidência dos devidos encargos legais, calculados a partir das datas correspondentes até as do efetivo recolhimento, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea "c", 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
29/4/2010	0,81
30/3/2010	373,19
30/7/2015	0,10
30/12/2014	0,10
29/9/2009	0,81
28/4/2011	0,81
30/3/2015	570,90
28/6/2012	0,81
29/11/2012	311,00
30/8/2012	311,00

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
29/5/2013	541,19
29/11/2012	485,19
28/1/2011	0,81
30/3/2010	0,81
29/6/2009	0,81
25/2/2010	373,19
1/2/2013	541,19
30/3/2016	662,90
1/2/2013	0,81
29/12/2011	0,81
29/5/2014	0,81
27/11/2014	0,45
28/11/2013	339,00
30/8/2011	0,31
29/4/2014	0,81
30/4/2009	465,00
29/6/2016	0,10
29/6/2010	373,19
27/4/2012	485,19
29/11/2011	0,05
29/11/2012	0,77
28/8/2009	328,19
28/5/2015	0,10
30/3/2011	408,19
31/10/2013	541,19
28/7/2016	0,10
27/12/2012	485,19
30/4/2013	0,81
29/2/2016	662,90
28/8/2009	213,12
30/7/2009	0,81
30/5/2012	485,19
20/4/2009	465,00
27/11/2014	506,90
30/10/2014	724,00
27/11/2015	394,00
30/8/2011	272,50
29/10/2015	0,10
29/9/2015	394,00
29/11/2016	662,90
29/3/2012	485,19

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
28/5/2009	465,00
30/3/2016	0,10
30/5/2012	0,81
28/8/2014	362,00
28/9/2012	0,81
30/3/2011	0,81
29/10/2009	328,19
28/10/2011	0,81
28/2/2012	485,19
28/9/2012	485,19
30/7/2009	328,19
14/10/2013	0,81
30/5/2011	0,81
28/8/2015	570,90
30/12/2014	506,90
29/5/2014	587,19
30/8/2016	0,10
27/6/2014	724,00
31/1/2012	0,81
29/9/2014	724,00
14/10/2013	541,19
28/10/2016	0,10
29/12/2009	328,19
28/6/2012	485,19
27/2/2014	0,81
29/12/2015	0,10
29/9/2009	328,19
30/6/2015	0,10
29/9/2015	0,10
29/9/2016	0,10
28/3/2014	0,81
28/7/2011	408,19
28/11/2013	541,19
28/8/2009	0,69
29/11/2011	272,50
28/10/2016	662,90
29/6/2016	662,90
30/1/2014	0,81
25/2/2011	0,81
31/8/2010	255,00
29/9/2015	570,90

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
29/9/2011	408,19
28/5/2010	0,81
29/9/2010	0,81
29/11/2016	440,00
29/12/2011	408,19
31/7/2012	485,19
29/8/2013	541,19
28/8/2014	724,00
30/8/2011	408,19
30/10/2012	485,19
30/8/2016	662,90
27/6/2013	541,19
28/1/2016	0,10
2/3/2015	0,10
28/1/2010	373,19
28/10/2011	408,19
31/8/2010	373,19
29/12/2009	0,81
29/11/2016	0,85
30/7/2013	0,81
29/6/2011	408,19
28/10/2010	373,19
27/11/2009	0,61
29/12/2010	0,81
28/5/2010	373,19
31/1/2012	485,19
27/6/2013	0,81
30/7/2013	541,19
28/8/2015	0,10
28/4/2016	0,10
30/4/2015	570,90
29/8/2013	339,00
29/3/2012	0,81
29/4/2010	373,19
30/10/2012	0,81
29/10/2009	0,81
27/3/2013	0,81
29/11/2010	373,19
30/7/2015	570,90
30/5/2016	662,90
27/2/2014	587,19

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
10/3/2009	403,00
28/7/2011	0,81
29/7/2010	0,81
30/5/2016	0,10
29/11/2011	408,19
29/5/2013	0,81
31/8/2010	0,81
30/5/2011	408,19
28/5/2015	570,90
29/10/2015	570,90
29/6/2009	328,19
28/1/2011	403,19
29/6/2010	0,81
30/7/2014	724,00
30/3/2015	0,10
28/7/2016	662,90
30/8/2012	485,19
29/8/2013	0,81
27/11/2009	213,13
31/10/2013	0,81
29/9/2016	662,90
27/12/2013	541,19
27/11/2009	328,19
6/2/2015	0,10
27/3/2013	541,19
29/4/2014	587,19
27/4/2012	0,81
29/11/2010	255,00
30/1/2014	587,19
29/9/2011	0,81
28/11/2013	0,49
29/9/2010	373,19
28/1/2010	0,81
30/4/2013	541,19
28/4/2011	408,19
28/4/2016	662,90
28/10/2010	0,81
25/2/2011	403,19
29/12/2015	570,90
29/7/2010	373,19
27/11/2015	570,90

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
30/4/2015	0,10
6/2/2015	570,90
27/12/2012	0,81
27/11/2014	362,00
28/1/2016	662,90
27/2/2013	541,19
29/12/2010	373,19
29/11/2010	0,33
28/3/2014	587,19
29/2/2016	0,10
25/2/2010	0,81
2/3/2015	570,90
30/6/2015	570,90
28/2/2012	0,81
31/7/2012	0,81
27/2/2013	0,81
30/8/2016	440,00
30/8/2012	0,81
27/12/2013	0,81
29/6/2011	0,81
27/11/2015	0,65

9.2. fixar o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da data da notificação, para que o responsável de que trata o subitem anterior comprove, perante este Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos do art. 23, inciso III, alínea "a", da Lei 8.443/1992, c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU;

9.3. aplicar ao responsável abaixo arrolado a pena de multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, de acordo com o valor indicado:

Responsável	Valor (R$)
Paulo Sergio Barbosa dos Santos	108.000,00

9.4. fixar o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da data da notificação, para que o responsável de que trata o subitem anterior comprove, perante este Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, inciso III, alínea "a", da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 214, inciso III, alínea "a", e 269 do Regimento Interno do TCU;

9.5.autorizar a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

9.6. autorizar, desde já, caso requerido, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, incidindo, sobre cada uma delas, os correspondentes acréscimos legais, alertando ao responsável que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno do TCU;

9.7. considerar graves as condutas praticadas pelo sr. Paulo Sergio Barbosa dos Santos e inabilitá-lo para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública pelo prazo de 5 (cinco) anos, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 15, inciso I, alínea "i", e 270 do Regimento Interno do TCU; e

9.8. dar ciência deste acórdão à Procuradoria da República no Estado da Bahia, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992.

10. Ata n° 32/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 25/8/2026 – Extraordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2264-32/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Jorge Oliveira e Odair Cunha.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário
TC 014.383/2025-0
Natureza: Tomada de Contas Especial
Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social
Responsável: Paulo Sergio Barbosa dos Santos (159.929.935-68)
Representação legal: não há

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FRAUDE NA HABILITAÇÃO E CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS. CITAÇÃO. REVELIA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO TEMPORÁRIA PARA O EXERCÍCIO DE FUNÇÃO PÚBLICA NA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em TCE (peça 59), cuja proposta de encaminhamento contou com a anuência dos dirigentes da unidade técnica (peças 60 e 61) e do representante do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) (peça 62):

"*Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em desfavor de Paulo Sergio Barbosa dos Santos, em razão da habilitação e concessão irregular do benefício previdenciário 41/146.879.199-8, de titularidade de Manoel Bezerra do Nascimento, em decorrência de atos irregulares praticados na agência da Previdência de Paulo Afonso/BA, circunscrita à Gerência Executiva do INSS de Juazeiro/BA.*

HISTÓRICO

40. *Em 17/2/2025, o dirigente da instituição Instituto Nacional do Seguro Social autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 2). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 1882/2024.*

41. *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: Irregularidades na habilitação, concessão e na reabertura de processos indeferidos de benefícios previdenciários de diversas espécies a supostos segurados especiais da Previdência Social, com prejuízos aos cofres públicos, sem observância das normas administrativas e legais, em razão das habilitações, reaberturas e concessões, indevidas, dos benefícios sem a esperada comprovação da qualidade de segurado especial dos beneficiários, dentre outros.*

42. *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.

43. *No relatório (peça 38), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R$ 33.334,77, imputando-se a responsabilidade a Paulo Sergio Barbosa dos Santos, na condição de gestor dos recursos.*

44. *Em 18/5/2025, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 42), 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 43 e 44).*

45. *Em 2/7/2025, 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 45).*

46. *Na instrução inicial (peça 49), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação para a seguinte irregularidade:*

46.1. ***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.*

46.1.1. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 16 e 18.

46.1.2. Normas infringidas: Arts. 39, I, 48, § 2º, 106, 142 e 143 da Lei 8.213/91; art. 62, § 2º, do Decreto 3.048/99, c/c o art. 133 da IN/INSS/20/2007.

46.2. *Débitos relacionados ao responsável Paulo Sergio Barbosa dos Santos:*

Data de ocorrência	***Valor histórico (R$)***	***Identificador***
6/8/2012	*0,84*	*Débito*
7/4/2010	*510,00*	*Débito*
6/9/2012	*311,00*	*Débito*
7/5/2010	*0,84*	*Débito*
6/6/2012	*622,00*	*Débito*
6/12/2011	*545,00*	*Débito*
4/7/2008	*41,50*	*Débito*
6/3/2012	*622,00*	*Débito*
6/4/2011	*545,00*	*Débito*
6/6/2012	*0,84*	*Débito*
6/2/2013	*678,00*	*Débito*
4/7/2008	*0,50*	*Débito*
4/9/2009	*0,50*	*Débito*
6/7/2010	*510,00*	*Débito*
4/4/2013	*678,00*	*Débito*
6/9/2010	*510,00*	*Débito*
4/9/2009	*232,50*	*Débito*
7/1/2014	*0,49*	*Débito*
6/8/2012	*622,00*	*Débito*
11/10/2010	*0,84*	*Débito*
4/12/2009	*0,42*	*Débito*
7/10/2013	*0,49*	*Débito*
6/9/2010	*255,00*	*Débito*
6/6/2013	*678,00*	*Débito*
6/3/2013	*678,00*	*Débito*
4/8/2011	*545,00*	*Débito*

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)	Identificador
6/9/2011	0,34	Débito
7/11/2011	0,84	Débito
11/10/2010	510,00	Débito
7/11/2011	545,00	Débito
5/10/2012	0,49	Débito
6/8/2013	678,00	Débito
6/10/2011	0,84	Débito
6/12/2012	311,00	Débito
5/5/2011	545,00	Débito
4/8/2011	0,84	Débito
4/3/2011	0,84	Débito
7/2/2011	0,84	Débito
6/12/2010	0,82	Débito
6/2/2009	415,00	Débito
6/9/2013	678,00	Débito
5/11/2010	0,84	Débito
6/3/2012	0,84	Débito
7/5/2010	510,00	Débito
7/6/2010	0,84	Débito
7/10/2008	415,00	Débito
5/9/2008	121,04	Débito
5/1/2012	0,84	Débito
4/7/2013	678,00	Débito
7/5/2013	678,00	Débito
6/11/2013	0,49	Débito
7/1/2010	465,00	Débito
7/4/2014	724,00	Débito
4/12/2008	121,04	Débito
7/2/2011	540,00	Débito
4/2/2010	510,00	Débito
4/7/2013	0,49	Débito
7/5/2012	0,84	Débito
11/3/2014	0,49	Débito
6/6/2013	0,49	Débito
5/12/2013	678,00	Débito
4/3/2010	510,00	Débito
7/10/2013	678,00	Débito
7/8/2008	415,00	Débito
5/7/2012	622,00	Débito
6/9/2011	545,00	Débito
6/4/2011	0,84	Débito

	Data de ocorrência	Valor histórico (R$)	Identificador
11/3/2014	724,00	Débito	
6/7/2011	545,00	Débito	
8/5/2014	0,49	Débito	
5/4/2012	0,84	Débito	
7/5/2012	622,00	Débito	
5/1/2012	545,00	Débito	
7/4/2009	465,00	Débito	
6/11/2009	465,00	Débito	
5/7/2012	0,84	Débito	
4/12/2008	0,42	Débito	
6/12/2012	0,58	Débito	
8/5/2014	724,00	Débito	
6/9/2013	0,49	Débito	
6/2/2014	0,49	Débito	
6/12/2010	255,00	Débito	
5/8/2010	0,84	Débito	
6/10/2011	545,00	Débito	
4/12/2009	232,50	Débito	
6/2/2014	724,00	Débito	
6/2/2012	0,84	Débito	
7/4/2014	0,49	Débito	
6/9/2012	622,00	Débito	
7/1/2013	622,00	Débito	
7/6/2010	510,00	Débito	
4/7/2008	415,00	Débito	
6/10/2009	465,00	Débito	
5/12/2013	339,00	Débito	
4/3/2011	540,00	Débito	
6/9/2010	0,84	Débito	
5/9/2008	0,96	Débito	
7/11/2012	622,00	Débito	
6/2/2012	622,00	Débito	
6/3/2013	0,49	Débito	
6/7/2011	0,84	Débito	
4/9/2009	465,00	Débito	
12/6/2009	465,00	Débito	
6/2/2013	0,49	Débito	
6/3/2009	465,00	Débito	
6/6/2011	0,84	Débito	
6/11/2013	678,00	Débito	
7/5/2013	0,49	Débito	

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)	Identificador
6/1/2011	0,84	Débito
5/11/2010	510,00	Débito
6/12/2010	510,00	Débito
8/1/2009	415,00	Débito
5/9/2008	415,00	Débito
6/9/2012	0,49	Débito
6/12/2012	622,00	Débito
6/12/2011	0,90	Débito
5/4/2012	622,00	Débito
6/6/2011	545,00	Débito
6/6/2014	724,00	Débito
6/7/2010	0,84	Débito
7/1/2013	0,49	Débito
6/12/2011	272,50	Débito
4/12/2008	415,00	Débito
6/9/2011	272,50	Débito
6/6/2014	0,20	Débito
4/3/2010	0,84	Débito
5/5/2011	0,84	Débito
7/4/2010	0,84	Débito
4/12/2009	465,00	Débito
5/8/2010	510,00	Débito
7/11/2012	0,49	Débito
7/1/2014	678,00	Débito
5/12/2013	0,46	Débito
6/8/2013	0,49	Débito
6/8/2009	465,00	Débito
6/1/2011	510,00	Débito
4/4/2013	0,49	Débito
6/7/2009	465,00	Débito
6/11/2008	415,00	Débito
6/9/2013	339,00	Débito
5/10/2012	622,00	Débito
8/5/2009	465,00	Débito
6/2/2017	281,10	Crédito
6/3/2017	187,40	Crédito
6/4/2017	187,40	Crédito
5/5/2017	187,40	Crédito
6/6/2017	187,40	Crédito
6/7/2017	187,40	Crédito
7/8/2017	187,40	Crédito

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)	Identificador
6/9/2017	187,40	Crédito
6/10/2017	187,40	Crédito
7/11/2017	187,40	Crédito
6/12/2017	187,40	Crédito
5/1/2018	187,40	Crédito
6/2/2018	190,80	Crédito
6/3/2018	190,80	Crédito
5/4/2018	190,80	Crédito
7/5/2018	190,80	Crédito
6/6/2018	190,80	Crédito
5/7/2018	190,80	Crédito
6/8/2018	190,80	Crédito
6/9/2018	190,80	Crédito
5/10/2018	190,80	Crédito
7/11/2018	190,80	Crédito
6/12/2018	190,80	Crédito
7/1/2019	190,80	Crédito
6/2/2019	199,60	Crédito
11/3/2019	199,60	Crédito
4/4/2019	199,60	Crédito
7/5/2019	199,60	Crédito
6/6/2019	199,60	Crédito
4/7/2019	199,60	Crédito
6/8/2019	199,60	Crédito
5/9/2019	199,60	Crédito
7/10/2019	199,60	Crédito
6/11/2019	199,60	Crédito
5/12/2019	199,60	Crédito
7/1/2020	199,60	Crédito
6/2/2020	207,80	Crédito
5/3/2020	209,00	Crédito
6/4/2020	209,00	Crédito
7/5/2020	209,00	Crédito
4/6/2020	209,00	Crédito
6/7/2020	209,00	Crédito
6/8/2020	209,00	Crédito
4/9/2020	209,00	Crédito
6/10/2020	209,00	Crédito
6/11/2020	209,00	Crédito
4/12/2020	209,00	Crédito
6/9/2017	93,70	Crédito

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)	Identificador
6/12/2017	93,70	Crédito
6/9/2018	95,40	Crédito
6/12/2018	95,40	Crédito
5/9/2019	99,80	Crédito
5/12/2019	99,80	Crédito
7/5/2020	104,50	Crédito
4/6/2020	104,50	Crédito

46.2.1. Cofre credor: Instituto Nacional do Seguro Social.

*46.2.2. **Responsável**: Paulo Sergio Barbosa dos Santos.*

46.2.2.1. ***Conduta:** conceder benefício previdenciário sem observar a correta verificação do atendimento das condições habilitação e concessão.*

46.2.2.2. *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.*

46.2.2.3. *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.*

47. *Encaminhamento: citação.*

48. *Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 50), foi efetuada citação do responsável, nos moldes adiante:*

b) Paulo Sergio Barbosa dos Santos - promovida a citação do responsável, conforme delineado adiante:

***Comunicação**: Ofício 51360/2025 – Seproc (peça 53)* *Data da Expedição: 8/12/2025* *Data da Ciência: **10/3/2026** (peça 57)* *Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 52).* *Fim do prazo para a defesa: 25/3/2026*
***Comunicação**: Ofício 2717/2026 – Seproc (peça 55)* *Data da Expedição: 6/2/2026* *Data da Ciência: **2/3/2026** (peça 56)* *Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 52).* *Fim do prazo para a defesa: 17/3/2026*

49. *Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 58), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.*

50. *Transcorrido o prazo regimental, o responsável Paulo Sergio Barbosa dos Santos 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

51. *Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador sem que tenha havido a notificação do responsável pela autoridade administrativa federal competente (arts. 6º, inciso II e 29 da IN-TCU 98/2024), uma vez que o fato gerador da irregularidade sancionada ocorreu em 6/6/2014, e o responsável foi notificado sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme abaixo:*

51.1. *Paulo Sergio Barbosa dos Santos, por meio do Mandado de Notificação acostado à peça 4, p. 5-6, recebido em 14/5/2019.*

Valor de Constituição da TCE

52. *Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2024 é de R$*

74.701,87, e que apesar de ser inferior ao limite de R$ 120.000,00 constitui TCE em conjunto com o débito 1914/2024, 1894/2024, 1863/2024, 1833/2024, 1840/2024, 1904/2024, 1879/2024, 1881/2024 e 1913/2024, 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

53. *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).*

54. *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.*

55. *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.*

56. *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.*

57. *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.*

58. *Em tempo, por meio do Acórdão 534/2023-TCU-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), firmou-se entendimento de que o marco inicial da fluição da prescrição intercorrente se inicia somente a partir da ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição ordinária, consoante elencado no art. 5º da nominada Resolução.*

59. *No caso concreto, considera-se, nos termos art. 4°, inciso V, da Resolução-TCU 344/2022, que o termo inicial da contagem do prazo da prescrição ordinária (ou quinquenal) ocorreu em 6/6/2014, último pagamento efetuado, sob a responsabilidade do responsável elencado, referente à concessão irregular de benefício previdenciário, conforme matriz de responsabilização (peça 37, p.4).*

60. *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	6/6/2014	Último pagamento irregular realizado (peça 37, p. 4)	art. 4°, inciso V	Marco inicial para contagem do prazo prescricional
1	14/5/2019	Mandado de Notificação (peça 4, p. 5-6)	art. 5°, inciso I	interrupção da prescrição; marco inicial da prescrição intercorrente
2	9/4/2021	Relatório da Comissão de Processo Administrativo Disciplinar (peça 8)	art. 5°, inciso II	interrupção da prescrição ordinária e intercorrente
3	4/2/2022	Parecer 1/2022/CPRO (peça 9)	art. 5°, inciso II	interrupção da prescrição ordinária e intercorrente
4	7/10/2024	Notificação de TCE (peças 22 e 23)	art. 5°, inciso I	interrupção da prescrição ordinária e intercorrente
5	13/12/2024	Relatório do tomador (peça 38)	art. 5°, inciso II	interrupção da prescrição ordinária e

				intercorrente
6	*14/5/2025*	*Relatório de auditoria da CGU (peça 42)*	*art. 5°, inciso II*	*interrupção da prescrição ordinária e intercorrente*

61. *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.*

62. *Portanto, levando-se em consideração o entendimento do STF anteriormente mencionado, as normas de prescrição da lei penal, 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

63. *Informa-se que foram encontrados processos no Tribunal com o mesmo responsável:*

Responsável	*Processo*
Paulo Sergio Barbosa dos Santos	*014.471/2025-6 [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, Concessão irregular do benefício 41/143.142.359-6, titularidade de MARIA SILVA DE SA pelo agente público 882102 Paulo Sergio Barbosa dos santos (nº da TCE no sistema: 1904/2024)"]* *014.474/2025-5 [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, Concessão irregular do benefício 41/144.100.700-5, titularidade de SALVELINA ALVES DE SOUZA MIGUEL pelo agente público 882102 Paulo Sergio Barbosa dos santos (nº da TCE no sistema: 1914/2024)"]* *014.382/2025-3 [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, Concessão irregular do benefício 41/146.080.717-8, titularidade de LUIZ VALERIO DE LIMA pelo agente público 882102 Paulo Sergio Barbosa dos santos (nº da TCE no sistema: 1881/2024)"]* *014.702/2025-8 [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, Concessão irregular do benefício 41/139.992.086-0, titularidade de MARIA HELENA DO NASCIMENTO pelo agente público 882102 Paulo Sergio Barbosa dos santos (nº da TCE no sistema: 1894/2024)"]* *014.342/2025-1 [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, Concessão irregular do benefício 41/144.476.638-1, titularidade de JOANA MARIA DE SOUZA pelo agente público 882102 Paulo Sergio Barbosa dos santos (nº da TCE no sistema: 1863/2024)"]* *014.473/2025-9 [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, Concessão irregular do benefício 41/143.885.011-2, titularidade de RITA DOS SANTOS pelo agente público 882102 Paulo Sergio Barbosa dos santos (nº da TCE no sistema: 1913/2024)"]* *024.671/2025-8 [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, Concessão Irregular de Benefícios Previdenciários (nº da TCE no sistema: 1694/2025)"]* *025.037/2025-0 [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, Concessão Irregular de Benefícios Previdenciários (nº da TCE no sistema: 1693/2025)"]*

Responsável	Processo
	014.381/2025-7 [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, Concessão irregular do benefício 41/149.344.714-6, titularidade de LINDINALVA MARIA DA CONCEICAO pelo agente público 882102 Paulo Sergio Barbosa dos santos (nº da TCE no sistema: 1879/2024)"] 037.328/2023-9 [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, Concessão irregular de benefícios previdenciários (nº da TCE no sistema: 1213/2023)"] 010.904/2025-5 [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, Concessão irregular do benefício 41/143.885.338-3, titularidade de AMERICA DOS SANTOS pelo agente público 882102 Paulo Sergio Barbosa dos santos (nº da TCE no sistema: 1833/2024)"] 010.906/2025-8 [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, Concessão irregular do benefício 41/149.716.612-5, titularidade de CIRILO VITOR DOS SANTOS pelo agente público 882102 Paulo Sergio Barbosa dos santos (nº da TCE no sistema: 1840/2024)"]

64. *Informa-se que foram encontrados débitos imputáveis aos responsáveis no banco de débitos existente no sistema e-TCE:*

Responsável	Débito inferior
Paulo Sergio Barbosa dos Santos	1911/2024 (R$ 1.756,83) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado 1871/2024 (R$ 1.540,78) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado 1862/2024 (R$ 1.756,82) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado 1916/2024 (R$ 1.756,82) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado 1888/2024 (R$ 1.481,66) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado 1880/2024 (R$ 1.493,32) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado 1875/2024 (R$ 1.781,80) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado 1856/2024 (R$ 1.784,66) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado 1917/2024 (R$ 1.303,28) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado 1844/2024 (R$ 1.621,32) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado

65. *A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.*

EXAME TÉCNICO

Da validade das notificações e da revelia:

66. *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.*

67. *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 52). A entrega dos ofícios citatórios nesse endereço ficou comprovada (peças 56 e 57).*

68. *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.*

69. *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".

70. *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).*

71. *Dessa forma, o responsável Paulo Sergio Barbosa dos Santos 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)

72. *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.*

73. *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

74. *Em face da análise promovida na seção "Exame Técnico", verifica-se que o responsável Paulo Sergio Barbosa dos Santos 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.*

75. *Verifica-se também que não houve a prescrição da pretensão punitiva, conforme análise já realizada.*

76. *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.*

77. *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 48.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

78. *Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:*

j) considerar revel o responsável Paulo Sergio Barbosa dos Santos, 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 do responsável Paulo Sergio Barbosa dos Santos, 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 Paulo Sergio Barbosa dos Santos (CPF: 159.929.935-68):

Data de ocorrência	***Valor histórico (R$)***	***Tipo da parcela***
6/8/2012	*0,84*	*Débito*

Data de ocorrência	*Valor histórico (R$)*	*Tipo da parcela*
7/4/2010	*510,00*	*Débito*
6/9/2012	*311,00*	*Débito*
7/5/2010	*0,84*	*Débito*
6/6/2012	*622,00*	*Débito*
6/12/2011	*545,00*	*Débito*
4/7/2008	*41,50*	*Débito*
6/3/2012	*622,00*	*Débito*
6/4/2011	*545,00*	*Débito*
6/6/2012	*0,84*	*Débito*
6/2/2013	*678,00*	*Débito*
4/7/2008	*0,50*	*Débito*
4/9/2009	*0,50*	*Débito*
6/7/2010	*510,00*	*Débito*
4/4/2013	*678,00*	*Débito*
6/9/2010	*510,00*	*Débito*
4/9/2009	*232,50*	*Débito*
7/1/2014	*0,49*	*Débito*
6/8/2012	*622,00*	*Débito*
11/10/2010	*0,84*	*Débito*
4/12/2009	*0,42*	*Débito*
7/10/2013	*0,49*	*Débito*
6/9/2010	*255,00*	*Débito*
6/6/2013	*678,00*	*Débito*
6/3/2013	*678,00*	*Débito*
4/8/2011	*545,00*	*Débito*
6/9/2011	*0,34*	*Débito*
7/11/2011	*0,84*	*Débito*
11/10/2010	*510,00*	*Débito*
7/11/2011	*545,00*	*Débito*
5/10/2012	*0,49*	*Débito*
6/8/2013	*678,00*	*Débito*
6/10/2011	*0,84*	*Débito*
6/12/2012	*311,00*	*Débito*
5/5/2011	*545,00*	*Débito*
4/8/2011	*0,84*	*Débito*
4/3/2011	*0,84*	*Débito*
7/2/2011	*0,84*	*Débito*
6/12/2010	*0,82*	*Débito*
6/2/2009	*415,00*	*Débito*
6/9/2013	*678,00*	*Débito*
5/11/2010	*0,84*	*Débito*

Data de ocorrência	*Valor histórico (R$)*	*Tipo da parcela*
6/3/2012	*0,84*	*Débito*
7/5/2010	*510,00*	*Débito*
7/6/2010	*0,84*	*Débito*
7/10/2008	*415,00*	*Débito*
5/9/2008	*121,04*	*Débito*
5/1/2012	*0,84*	*Débito*
4/7/2013	*678,00*	*Débito*
7/5/2013	*678,00*	*Débito*
6/11/2013	*0,49*	*Débito*
7/1/2010	*465,00*	*Débito*
7/4/2014	*724,00*	*Débito*
4/12/2008	*121,04*	*Débito*
7/2/2011	*540,00*	*Débito*
4/2/2010	*510,00*	*Débito*
4/7/2013	*0,49*	*Débito*
7/5/2012	*0,84*	*Débito*
11/3/2014	*0,49*	*Débito*
6/6/2013	*0,49*	*Débito*
5/12/2013	*678,00*	*Débito*
4/3/2010	*510,00*	*Débito*
7/10/2013	*678,00*	*Débito*
7/8/2008	*415,00*	*Débito*
5/7/2012	*622,00*	*Débito*
6/9/2011	*545,00*	*Débito*
6/4/2011	*0,84*	*Débito*
11/3/2014	*724,00*	*Débito*
6/7/2011	*545,00*	*Débito*
8/5/2014	*0,49*	*Débito*
5/4/2012	*0,84*	*Débito*
7/5/2012	*622,00*	*Débito*
5/1/2012	*545,00*	*Débito*
7/4/2009	*465,00*	*Débito*
6/11/2009	*465,00*	*Débito*
5/7/2012	*0,84*	*Débito*
4/12/2008	*0,42*	*Débito*
6/12/2012	*0,58*	*Débito*
8/5/2014	*724,00*	*Débito*
6/9/2013	*0,49*	*Débito*
6/2/2014	*0,49*	*Débito*
6/12/2010	*255,00*	*Débito*
5/8/2010	*0,84*	*Débito*

Data de ocorrência	*Valor histórico (R$)*	*Tipo da parcela*
6/10/2011	*545,00*	*Débito*
4/12/2009	*232,50*	*Débito*
6/2/2014	*724,00*	*Débito*
6/2/2012	*0,84*	*Débito*
7/4/2014	*0,49*	*Débito*
6/9/2012	*622,00*	*Débito*
7/1/2013	*622,00*	*Débito*
7/6/2010	*510,00*	*Débito*
4/7/2008	*415,00*	*Débito*
6/10/2009	*465,00*	*Débito*
5/12/2013	*339,00*	*Débito*
4/3/2011	*540,00*	*Débito*
6/9/2010	*0,84*	*Débito*
5/9/2008	*0,96*	*Débito*
7/11/2012	*622,00*	*Débito*
6/2/2012	*622,00*	*Débito*
6/3/2013	*0,49*	*Débito*
6/7/2011	*0,84*	*Débito*
4/9/2009	*465,00*	*Débito*
12/6/2009	*465,00*	*Débito*
6/2/2013	*0,49*	*Débito*
6/3/2009	*465,00*	*Débito*
6/6/2011	*0,84*	*Débito*
6/11/2013	*678,00*	*Débito*
7/5/2013	*0,49*	*Débito*
6/1/2011	*0,84*	*Débito*
5/11/2010	*510,00*	*Débito*
6/12/2010	*510,00*	*Débito*
8/1/2009	*415,00*	*Débito*
5/9/2008	*415,00*	*Débito*
6/9/2012	*0,49*	*Débito*
6/12/2012	*622,00*	*Débito*
6/12/2011	*0,90*	*Débito*
5/4/2012	*622,00*	*Débito*
6/6/2011	*545,00*	*Débito*
6/6/2014	*724,00*	*Débito*
6/7/2010	*0,84*	*Débito*
7/1/2013	*0,49*	*Débito*
6/12/2011	*272,50*	*Débito*
4/12/2008	*415,00*	*Débito*
6/9/2011	*272,50*	*Débito*

Data de ocorrência	*Valor histórico (R$)*	*Tipo da parcela*
6/6/2014	*0,20*	*Débito*
4/3/2010	*0,84*	*Débito*
5/5/2011	*0,84*	*Débito*
7/4/2010	*0,84*	*Débito*
4/12/2009	*465,00*	*Débito*
5/8/2010	*510,00*	*Débito*
7/11/2012	*0,49*	*Débito*
7/1/2014	*678,00*	*Débito*
5/12/2013	*0,46*	*Débito*
6/8/2013	*0,49*	*Débito*
6/8/2009	*465,00*	*Débito*
6/1/2011	*510,00*	*Débito*
4/4/2013	*0,49*	*Débito*
6/7/2009	*465,00*	*Débito*
6/11/2008	*415,00*	*Débito*
6/9/2013	*339,00*	*Débito*
5/10/2012	*622,00*	*Débito*
8/5/2009	*465,00*	*Débito*
6/2/2017	*281,10*	*Crédito*
6/3/2017	*187,40*	*Crédito*
6/4/2017	*187,40*	*Crédito*
5/5/2017	*187,40*	*Crédito*
6/6/2017	*187,40*	*Crédito*
6/7/2017	*187,40*	*Crédito*
7/8/2017	*187,40*	*Crédito*
6/9/2017	*187,40*	*Crédito*
6/10/2017	*187,40*	*Crédito*
7/11/2017	*187,40*	*Crédito*
6/12/2017	*187,40*	*Crédito*
5/1/2018	*187,40*	*Crédito*
6/2/2018	*190,80*	*Crédito*
6/3/2018	*190,80*	*Crédito*
5/4/2018	*190,80*	*Crédito*
7/5/2018	*190,80*	*Crédito*
6/6/2018	*190,80*	*Crédito*
5/7/2018	*190,80*	*Crédito*
6/8/2018	*190,80*	*Crédito*
6/9/2018	*190,80*	*Crédito*
5/10/2018	*190,80*	*Crédito*
7/11/2018	*190,80*	*Crédito*
6/12/2018	*190,80*	*Crédito*

Data de ocorrência	*Valor histórico (R$)*	*Tipo da parcela*
7/1/2019	*190,80*	*Crédito*
6/2/2019	*199,60*	*Crédito*
11/3/2019	*199,60*	*Crédito*
4/4/2019	*199,60*	*Crédito*
7/5/2019	*199,60*	*Crédito*
6/6/2019	*199,60*	*Crédito*
4/7/2019	*199,60*	*Crédito*
6/8/2019	*199,60*	*Crédito*
5/9/2019	*199,60*	*Crédito*
7/10/2019	*199,60*	*Crédito*
6/11/2019	*199,60*	*Crédito*
5/12/2019	*199,60*	*Crédito*
7/1/2020	*199,60*	*Crédito*
6/2/2020	*207,80*	*Crédito*
5/3/2020	*209,00*	*Crédito*
6/4/2020	*209,00*	*Crédito*
7/5/2020	*209,00*	*Crédito*
4/6/2020	*209,00*	*Crédito*
6/7/2020	*209,00*	*Crédito*
6/8/2020	*209,00*	*Crédito*
4/9/2020	*209,00*	*Crédito*
6/10/2020	*209,00*	*Crédito*
6/11/2020	*209,00*	*Crédito*
4/12/2020	*209,00*	*Crédito*
6/9/2017	*93,70*	*Crédito*
6/12/2017	*93,70*	*Crédito*
6/9/2018	*95,40*	*Crédito*
6/12/2018	*95,40*	*Crédito*
5/9/2019	*99,80*	*Crédito*
5/12/2019	*99,80*	*Crédito*
7/5/2020	*104,50*	*Crédito*
4/6/2020	*104,50*	*Crédito*

Valor atualizado do débito (com juros) em 22/6/2026: R$ 100.456,95.

l) aplicar ao responsável Paulo Sergio Barbosa dos Santos, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, 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 Paulo Sergio Barbosa dos Santos, com base no art. 270, do Regimento Interno/TCU;

p) aplicar a Paulo Sergio Barbosa dos Santos 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 da Bahia, 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

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."

É o relatório.

VOTO

Trata-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor do Sr. Paulo Sérgio Barbosa dos Santos, em razão da habilitação e concessão irregular do benefício previdenciário 41/146.879.199-8, de titularidade do Sr. Manoel Bezerra do Nascimento, em decorrência de atos praticados na agência da Previdência de Paulo Afonso/BA, circunscrita à Gerência-Executiva do INSS de Juazeiro/BA.

2. Conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas, o fundamento para a instauração da tomada de contas especial foi a constatação da seguinte irregularidade:

"*Irregularidades na habilitação, concessão e na reabertura de processos indeferidos de benefícios previdenciários de diversas espécies a supostos segurados especiais da Previdência Social, com prejuízos aos cofres públicos, sem observância das normas administrativas e legais, em razão das habilitações, reaberturas e concessões, indevidas, dos benefícios sem a esperada comprovação da qualidade de segurado especial dos beneficiários, dentre outros.*"

3. O tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R$ 33.334,77, imputando-se a responsabilidade ao Sr. Paulo Sérgio Barbosa dos Santos, na condição de gestor dos recursos.

4. Regularmente citado em face da 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, o responsável permaneceu silente, devendo ser considerado revel para todos os efeitos, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

5. Após o exame dos elementos constantes dos autos, a unidade técnica propôs o julgamento das contas como irregulares, a condenação do responsável em débito, a aplicação de multa e a inabilitação para exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal. O Ministério Público junto ao TCU manifestou-se de acordo com esse encaminhamento.

6. Acolho os pareceres precedentes e adoto seus fundamentos como razões de decidir, sem prejuízo das considerações que faço a seguir.

7. Preliminarmente, verifico que não restou caracterizada a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, conforme o exame realizado pela unidade técnica transcrito no relatório que acompanha este voto.

8. A participação do responsável restou devidamente caracterizada na concessão indevida do benefício previdenciário 41/146.879.199-8, sem os critérios estabelecidos na legislação de regência, notadamente os arts. 39, inciso I, 48, § 2º, 106, 142 e 143 da Lei 8.213/1991, c/c o art. 62, § 2º, do Decreto 3.048/1999 e o art. 133 da IN/INSS 20/2007. Não há dúvidas quanto à prática dos atos apurados, existindo evidências obtidas na instrução processual que relacionam o responsável à irregularidade tratada nesta TCE.

9. Assim, devem as presentes contas ser julgadas irregulares, com imputação de débito correspondente à totalidade dos valores impugnados.

10. Quanto ao exame da culpabilidade, não se vislumbra a presença de circunstâncias práticas que tenham limitado ou impedido a atuação do responsável em conformidade com a ordem jurídica, uma vez que ele tinha a possibilidade de conhecer a ilicitude de seus atos e evitar o seu cometimento.

11. Pesquisando o histórico processual do Sr. Paulo Sérgio Barbosa dos Santos, a fim de perquirir seus antecedentes, identifico uma decisão condenatória deste Tribunal (Acórdão 1.608/2026-Plenário) relacionada à concessão indevida de outros benefícios previdenciários. Considerando, contudo, a ausência de trânsito em julgado da referida deliberação, deixo de considerá-la na dosimetria da sanção, ante a presunção de inocência.

12. Desse modo, por estar caracterizado o dolo na conduta desse então agente público, deve ser aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992. Para tanto, fixo o seu valor em R$ 84.000,00 (oitenta e quatro mil reais), correspondente a, aproximadamente, 100% do valor atualizado do débito em 11/8/2026 (R$ 84.456,61), em razão do nível de gravidade das irregularidades identificadas e do grau de culpabilidade do agente.

13. Adicionalmente, tendo em vista as circunstâncias apuradas no presente feito, especificamente a violação às normas de regência no âmbito do INSS, combinadas com a atuação em detrimento do interesse público e do princípio da moralidade administrativa, reputo grave a infração cometida. Por consequência, julgo adequada a aplicação da sanção de inabilitação, pelo período de cinco anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992, tendo em vista a caracterização de dolo, na forma do art. 28 do Decreto-Lei 4.657/1942 (LINDB).

Ante o exposto, voto no sentido de que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 25 de agosto de 2026.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 2265/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.383/2025-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial
3. Responsável: Paulo Sérgio Barbosa dos Santos (159.929.935-68).
4. Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social (29.979.036/0001-40).
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de processo de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em razão de concessão indevida de benefício previdenciário,

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

9.1. 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 Sr. Paulo Sérgio Barbosa dos Santos, 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 este Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)	Tipo da parcela
6/8/2012	0,84	Débito
7/4/2010	510,00	Débito
6/9/2012	311,00	Débito
7/5/2010	0,84	Débito

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)	Tipo da parcela
6/6/2012	622,00	Débito
6/12/2011	545,00	Débito
4/7/2008	41,50	Débito
6/3/2012	622,00	Débito
6/4/2011	545,00	Débito
6/6/2012	0,84	Débito
6/2/2013	678,00	Débito
4/7/2008	0,50	Débito
4/9/2009	0,50	Débito
6/7/2010	510,00	Débito
4/4/2013	678,00	Débito
6/9/2010	510,00	Débito
4/9/2009	232,50	Débito
7/1/2014	0,49	Débito
6/8/2012	622,00	Débito
11/10/2010	0,84	Débito
4/12/2009	0,42	Débito
7/10/2013	0,49	Débito
6/9/2010	255,00	Débito
6/6/2013	678,00	Débito
6/3/2013	678,00	Débito
4/8/2011	545,00	Débito
6/9/2011	0,34	Débito
7/11/2011	0,84	Débito
11/10/2010	510,00	Débito
7/11/2011	545,00	Débito
5/10/2012	0,49	Débito
6/8/2013	678,00	Débito
6/10/2011	0,84	Débito
6/12/2012	311,00	Débito
5/5/2011	545,00	Débito
4/8/2011	0,84	Débito
4/3/2011	0,84	Débito
7/2/2011	0,84	Débito
6/12/2010	0,82	Débito
6/2/2009	415,00	Débito
6/9/2013	678,00	Débito
5/11/2010	0,84	Débito
6/3/2012	0,84	Débito
7/5/2010	510,00	Débito
7/6/2010	0,84	Débito

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)	Tipo da parcela
7/10/2008	415,00	Débito
5/9/2008	121,04	Débito
5/1/2012	0,84	Débito
4/7/2013	678,00	Débito
7/5/2013	678,00	Débito
6/11/2013	0,49	Débito
7/1/2010	465,00	Débito
7/4/2014	724,00	Débito
4/12/2008	121,04	Débito
7/2/2011	540,00	Débito
4/2/2010	510,00	Débito
4/7/2013	0,49	Débito
7/5/2012	0,84	Débito
11/3/2014	0,49	Débito
6/6/2013	0,49	Débito
5/12/2013	678,00	Débito
4/3/2010	510,00	Débito
7/10/2013	678,00	Débito
7/8/2008	415,00	Débito
5/7/2012	622,00	Débito
6/9/2011	545,00	Débito
6/4/2011	0,84	Débito
11/3/2014	724,00	Débito
6/7/2011	545,00	Débito
8/5/2014	0,49	Débito
5/4/2012	0,84	Débito
7/5/2012	622,00	Débito
5/1/2012	545,00	Débito
7/4/2009	465,00	Débito
6/11/2009	465,00	Débito
5/7/2012	0,84	Débito
4/12/2008	0,42	Débito
6/12/2012	0,58	Débito
8/5/2014	724,00	Débito
6/9/2013	0,49	Débito
6/2/2014	0,49	Débito
6/12/2010	255,00	Débito
5/8/2010	0,84	Débito
6/10/2011	545,00	Débito
4/12/2009	232,50	Débito
6/2/2014	724,00	Débito

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)	Tipo da parcela
6/2/2012	0,84	Débito
7/4/2014	0,49	Débito
6/9/2012	622,00	Débito
7/1/2013	622,00	Débito
7/6/2010	510,00	Débito
4/7/2008	415,00	Débito
6/10/2009	465,00	Débito
5/12/2013	339,00	Débito
4/3/2011	540,00	Débito
6/9/2010	0,84	Débito
5/9/2008	0,96	Débito
7/11/2012	622,00	Débito
6/2/2012	622,00	Débito
6/3/2013	0,49	Débito
6/7/2011	0,84	Débito
4/9/2009	465,00	Débito
12/6/2009	465,00	Débito
6/2/2013	0,49	Débito
6/3/2009	465,00	Débito
6/6/2011	0,84	Débito
6/11/2013	678,00	Débito
7/5/2013	0,49	Débito
6/1/2011	0,84	Débito
5/11/2010	510,00	Débito
6/12/2010	510,00	Débito
8/1/2009	415,00	Débito
5/9/2008	415,00	Débito
6/9/2012	0,49	Débito
6/12/2012	622,00	Débito
6/12/2011	0,90	Débito
5/4/2012	622,00	Débito
6/6/2011	545,00	Débito
6/6/2014	724,00	Débito
6/7/2010	0,84	Débito
7/1/2013	0,49	Débito
6/12/2011	272,50	Débito
4/12/2008	415,00	Débito
6/9/2011	272,50	Débito
6/6/2014	0,20	Débito
4/3/2010	0,84	Débito
5/5/2011	0,84	Débito

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)	Tipo da parcela
7/4/2010	0,84	Débito
4/12/2009	465,00	Débito
5/8/2010	510,00	Débito
7/11/2012	0,49	Débito
7/1/2014	678,00	Débito
5/12/2013	0,46	Débito
6/8/2013	0,49	Débito
6/8/2009	465,00	Débito
6/1/2011	510,00	Débito
4/4/2013	0,49	Débito
6/7/2009	465,00	Débito
6/11/2008	415,00	Débito
6/9/2013	339,00	Débito
5/10/2012	622,00	Débito
8/5/2009	465,00	Débito
6/2/2017	281,10	Crédito
6/3/2017	187,40	Crédito
6/4/2017	187,40	Crédito
5/5/2017	187,40	Crédito
6/6/2017	187,40	Crédito
6/7/2017	187,40	Crédito
7/8/2017	187,40	Crédito
6/9/2017	187,40	Crédito
6/10/2017	187,40	Crédito
7/11/2017	187,40	Crédito
6/12/2017	187,40	Crédito
5/1/2018	187,40	Crédito
6/2/2018	190,80	Crédito
6/3/2018	190,80	Crédito
5/4/2018	190,80	Crédito
7/5/2018	190,80	Crédito
6/6/2018	190,80	Crédito
5/7/2018	190,80	Crédito
6/8/2018	190,80	Crédito
6/9/2018	190,80	Crédito
5/10/2018	190,80	Crédito
7/11/2018	190,80	Crédito
6/12/2018	190,80	Crédito
7/1/2019	190,80	Crédito
6/2/2019	199,60	Crédito
11/3/2019	199,60	Crédito

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)	Tipo da parcela
4/4/2019	199,60	Crédito
7/5/2019	199,60	Crédito
6/6/2019	199,60	Crédito
4/7/2019	199,60	Crédito
6/8/2019	199,60	Crédito
5/9/2019	199,60	Crédito
7/10/2019	199,60	Crédito
6/11/2019	199,60	Crédito
5/12/2019	199,60	Crédito
7/1/2020	199,60	Crédito
6/2/2020	207,80	Crédito
5/3/2020	209,00	Crédito
6/4/2020	209,00	Crédito
7/5/2020	209,00	Crédito
4/6/2020	209,00	Crédito
6/7/2020	209,00	Crédito
6/8/2020	209,00	Crédito
4/9/2020	209,00	Crédito
6/10/2020	209,00	Crédito
6/11/2020	209,00	Crédito
4/12/2020	209,00	Crédito
6/9/2017	93,70	Crédito
6/12/2017	93,70	Crédito
6/9/2018	95,40	Crédito
6/12/2018	95,40	Crédito
5/9/2019	99,80	Crédito
5/12/2019	99,80	Crédito
7/5/2020	104,50	Crédito
4/6/2020	104,50	Crédito

9.2. aplicar ao Sr. Paulo Sérgio Barbosa dos Santos a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 no valor de R$ 84.000,00 (oitenta e quatro mil reais), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a presente data até a do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. considerar grave a conduta praticada pelo Sr. Paulo Sérgio Barbosa dos Santos, nos termos do art. 270, § 1º, do RITCU;

9.4. inabilitar o Sr. Paulo Sérgio Barbosa dos Santos para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública pelo prazo de 5 (cinco) anos, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 15, inciso I, alínea "i", e 270, do RITCU;

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

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

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

10. Ata n° 32/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 25/8/2026 – Extraordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2265-32/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Jorge Oliveira e Odair Cunha.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE IV – Plenário
TC 023.445/2022-0
Natureza: Tomada de Contas Especial
Entidade: Companhia Docas do Rio de Janeiro
Responsáveis: Ana Maria Marinho e Silva (117.564.623-72); Eduardo Moreira da Silva (009.985.183-01); Felipe Villarta Moreira (099.806.867-58); Graice Magalhães de Oliveira (012.304.537-17); José Raul Franco Reis (967.349.147-04); Júlio Cesar Saraiva (014.597.937-73); Linkcon Ltda. (05.323.742/0001-71); Luiz Carlos Miranda Barbuda (601.480.557-53); Marcos Barreto Fernandes (012.574.547-81); Rafael da Silva Mendes (104.858.027-08); Roque Antônio Perez Pizarroso Junior (047.402.108-43); Sérgio Rodrigues Simoes (552.861.517-87); Vladimir Feitosa de Siqueira (009.972.707-21).
Representação legal: Juliana Tavares Almeida (12.794/OAB-DF) e Mauro Porto (12878/OAB-DF), representando Roque Antônio Perez Pizarroso Junior; Cristiano Dias Tebaldi (187.019/OAB-RJ), representando Sérgio Rodrigues Simoes e Luiz Carlos Miranda Barbuda; Pedro Rodrigues Campos Soares (209765/OAB-RJ), representando Graice Magalhães de Oliveira; Anna Paula Vieira Ribeiro (204229/OAB-RJ), representando Ana Maria Marinho e Silva; André Barreto Fernandes (103325/OAB-RJ) e Edilberto Nerry Petry (37288/OAB-DF), representando Marcos Barreto Fernandes, José Raul Franco Reis e Júlio Cesar Saraiva; Giovanna de Mello Pedrosa Marum (235.196/OAB-RJ), Leonardo da Cunha e Silva Espíndola Dias (97964/OAB-RJ) e outros, representando Felipe Villarta Moreira; Caue Vecchia Luzia (20219/OAB-SC) e Joel de Menezes Niebuhr (12639/OAB-SC), representando Eduardo Moreira da Silva.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONTRATOS DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO. SUPERFATURAMENTO DE QUANTITATIVOS DE PONTOS DE FUNÇÃO E DE SERVIÇOS DE DIGITALIZAÇÃO. PAGAMENTO AUTÔNOMO DE ATIVIDADES INTERMEDIÁRIAS INERENTES AO DESENVOLVIMENTO DE SOFTWARE. REMUNERAÇÃO DE SERVIÇOS ALHEIOS AO OBJETO CONTRATADO. PAGAMENTO POR SISTEMA SEM UTILIDADE PARA A ADMINISTRAÇÃO. NÃO OCORRÊNCIA DA PRESCRIÇÃO DAS PRETENSÕES PUNITIVA E RESSARCITÓRIA. ACOLHIMENTO INTEGRAL OU PARCIAL DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DE PARTE DOS RESPONSÁVEIS. EXCLUSÃO DE RESPONSÁVEIS DA RELAÇÃO PROCESSUAL. CONTAS REGULARES DE DOIS RESPONSÁVEIS, COM QUITAÇÃO PLENA. CONTAS IRREGULARES DOS DEMAIS AGENTES RESPONSABILIZADOS E DA EMPRESA CONTRATADA. CONDENAÇÃO SOLIDÁRIA AO RESSARCIMENTO DOS DÉBITOS. APLICAÇÃO DE MULTAS PROPORCIONAIS AO DANO.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de tomada de contas especial autuada por força do Acórdão 2.166/2022-Plenário, lavrado no âmbito de representação formulada pela Secretaria de Fiscalização em Tecnologia da Informação (Sefti), reportando indícios de irregularidades no planejamento e gestão dos Contratos 63/2016, 76/2017 e 33/2018, firmados entre a Companhia Docas do Rio de Janeiro (CDRJ) e a empresa Linkcon Ltda. - EPP (posteriormente denominada "Linkcon Eireli" e atualmente denominada "Linkcon Ltda.").

2. Os ajustes foram celebrados, respectivamente, em 4/11/2016, 16/11/2017 e 20/4/2018, nos valores de R$ 5.739.989,40, R$ 10.257.010,60 e R$ 1.131.990,00, tendo sido originados do Pregão Eletrônico para Registro de Preços (PE SRP) 17/2016, promovido pela CDRJ.

3. No curso da aludida representação, foram identificados indícios de irregularidades ensejadores de dano ao Erário, totalizando R$ 5.955.508,48. As ocorrências envolviam o superfaturamento:

a) com relação ao Contrato 63/2016, no quantitativo de pontos de função, no pagamento de atividades intermediárias, como a gestão de projetos de desenvolvimento de software, no serviço de digitalização de documentos, do pagamento por serviços alheios ao contrato (consultoria em gestão processual e de mapa de processos);

b) quanto ao Contrato 76/2017, no serviço de desenvolvimento de software mensurado em pontos de função, no pagamento por atividades intermediárias (serviços de gerência de projetos e mapeamento de processos e no pagamento por serviço alheio ao contrato (consultoria em gestão processual; e

c) relativamente ao Contrato 33/2018, equivalente à integralidade dos valores pagos, considerando que o sistema pretendido não foi integralmente entregue.

4. Nesse cenário, o Acórdão 2.166/2022-Plenário autorizou a citação dos seguintes responsáveis pelos indícios de irregularidades especificados adiante:

a) Srs. Felipe Villarta Moreira, Júlio Cesar Saraiva, Eduardo Moreira da Silva e Marcos Barreto Fernandes e Linkcon Ltda., tendo em vista o "*superfaturamento de quantitativo de pontos de função no âmbito da OS 1/2016 (Contrato 63/2016), contrariando o art. 7º, § 4º c/c art. 73, I, b, ambos da Lei 8.666/1993*";

b) Srs. Felipe Villarta Moreira, Marcos Barreto Fernandes, Ana Maria Marinho e Silva, Júlio Cesar Saraiva e Eduardo Moreira da Silva e Linkcon Ltda., em razão do "*pagamento de atividades intermediárias no âmbito da OS 1/2016 e OS 2/2017 (Contrato 63/2016), contrariando a Súmula 269 do TCU*";

c) Srs. Felipe Villarta Moreira e Marcos Barreto Fernandes e Linkcon Ltda., em decorrência do "*superfaturamento dos serviços de digitalização no âmbito da OS 3/2017 (Contrato 63/2016), contrariando o art. 3º (princípio da seleção da proposta mais vantajosa) c/c art. 40, § 2º, II, ambos da Lei 8.666/1993*";

d) Srs. Felipe Villarta Moreira, Graice Magalhaes de Oliveira e Marcos Barreto Fernandes e Linkcon Ltda., tendo em vista o "*pagamento de consultoria em gestão processual e de mapa de processos, temas alheios ao objeto da contratação, no âmbito das OS 4/2017 e 5/2017 (Contrato 63/2016), contrariando o art. 3º da Lei 8.666/1993 (princípio da vinculação ao instrumento convocatório)*";

e) Srs. Luiz Carlos Miranda Barbuda, Sérgio Rodrigues Simões, Marcos Barreto Fernandes e Roque Antonio Perez Pizarroso Junior e Linkcon Ltda., em razão do "*pagamento de atividades intermediárias (UST5 e UST8, Contrato 76/2017), contrariando a Súmula 269 do TCU*";

f) Srs. Luiz Carlos Miranda Barbuda, Sergio Rodrigues Simões e Marcos Barreto Fernandes e Linkcon Ltda., em decorrência do "*pagamento de consultoria em gestão processual, tema alheio ao objeto da contratação (UST 3, Contrato 76/2017), contrariando o art. 3º da Lei 8.666/1993 (princípio da vinculação ao instrumento convocatório)*";

g) Srs. Marcos Barreto Fernandes e José Raul Franco Reis e Linkcon Ltda., tendo em vista o "*superfaturamento de quantitativo de pontos de função (Contrato 76/2017), contrariando o art. 7º, § 4º c/c art. 73, I, b, ambos da Lei 8.666/1993*";

h) Srs. Marcos Barreto Fernandes, José Raul Franco Reis, Rafael da Silva Mendes e Vladimir Feitosa de Siqueira e Linkcon Ltda., em razão da "*desnecessidade, inadequação ou ausência de utilidade da parcela do sistema desenvolvida e paga e direcionamento da contratação (Contrato 33/2018), contrariando os arts. 3º, caput, 66, 69 e 70 da Lei 8.666/1993, e dos arts. 73, § 2º, 76, 77, e 78 da Lei 8.666/1993*".

5. Cumpridas as medidas processuais, a Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) analisou os elementos apresentados e propôs, em apertada síntese:

a) a declaração da revelia do Sr. Luiz Carlos Miranda Barbuda e da empresa Linkcon Ltda.;

b) o acatamento parcial das alegações de defesa dos Srs. Rafael da Silva Mendes e Vladimir Feitosa de Siqueira, com a elisão das irregularidades impingidas;

c) o arquivamento dos autos em relação às Sras. Ana Maria Marinho e Silva e Graice Magalhães de Oliveira, em razão de ausência de informações relevantes na matriz de responsabilização;

d) a rejeição das alegações de defesa dos Srs. Felipe Villarta Moreira, Júlio Cesar Saraiva, Eduardo Moreira da Silva, Marcos Barreto Fernandes, Sérgio Rodrigues Simões, Roque Antônio Perez Pizarroso Junior e José Raul Franco Reis; e

e) o julgamento pela irregularidade das contas desses últimos responsáveis e dos revéis.

6. Ato contínuo, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU) emitiu parecer, manifestando aderência à conclusão de que as irregularidades estariam caracterizadas. Não obstante, fez reparos à responsabilização jurídica proposta pela unidade técnica, concluindo, em síntese pela(o):

a) acolhimento parcial das alegações de defesa ofertadas pelos Srs. Felipe Villarta Moreira, Julio Cesar Saraiva (com redução do débito a ele atribuído), Eduardo Moreira da Silva, Sergio Rodrigues Simões, Roque Antônio Perez Pizarroso Júnior, Rafael da Silva Mendes e Vladimir Feitosa de Siqueira;

b) rejeição das alegações de defesa apresentadas pelos Srs. Marcos Barreto Fernandes, Ana Maria Marinho e Silva, Graice Magalhães de Oliveira e José Raul Franco Reis;

d) julgamento pela regularidade das contas dos Srs. Eduardo Moreira da Silva, Rafael da Silva Mendes e Vladimir Feitosa de Siqueira, dando-lhes quitação plena;

e) julgamento pela irregularidade das contas do Sr. Felipe Villarta Moreira com aplicação da multa prevista no art. 58 da Lei 8.443/1992; e

f) julgamento pela irregularidade das contas dos Srs. Julio Cesar Saraiva, Marcos Barreto Fernandes, da empresa Linkcon Eireli (atualmente denominada Linkcon Ltda.), Ana Maria Marinho e Silva, Graice Magalhães de Oliveira, Luiz Carlos Miranda Barbuda, Sergio Rodrigues Simões, Roque Antônio Perez Pizarroso Júnior e José Raul Franco Reis, com a condenação em débito e aplicação da multa do art. 57 da referida lei.

7. Todavia, o Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, então relator do processo, não acolheu nenhuma das propostas aventadas, por entender que o processo ainda não se encontrava suficientemente maduro para apreciação de mérito. Na ocasião, determinou à AudTCE:

a) o exame de elementos carreados pela empresa Linkcon Ltda. no âmbito do TC 006.195/2019-9, peças 235 a 263, que não teriam sido analisados explicitamente pela então Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti), exame cuja necessidade foi trazida no Voto condutor do Acórdão 2.166/2022-TCU-Plenário;

b) a análise das alegações de defesa do Sr. Luiz Carlos Miranda Barbuda, após o deferimento excepcional da concessão de quinze dias de prazo para sua apresentação, responsável cuja consideração de revelia foi proposta nas duas análises retromencionadas;

c) a compilação, em uma única instrução, da integralidade da análise de mérito a ser oferecida quanto a todos os débitos e responsáveis, devendo ser considerado o parecer do MPTCU à peça 161, especialmente no que se refere à quantificação do dano atribuído ao Sr. Júlio Cesar Saraiva e à conclusão ministerial relativa às Sras. Ana Maria Marinho e Silva e Graice Magalhães de Oliveira; e

d) a posterior submissão dos autos ao gabinete do relator, via MPTCU.

8. Outrossim, o então relator autorizou à AudTCE o compartilhamento do acesso das peças sigilosas carreadas por outros responsáveis, aos Srs. Luiz Carlos Miranda Barbuda e Sérgio Rodrigues Simões, caso não houvesse oposição legítima por estes últimos dentro do prazo de quinze dias, o que não ocorreu.

9. Cumpridas as providências acima especificadas, o auditor da unidade técnica elaborou a instrução transcrita parcialmente a seguir com os ajustes de forma pertinentes:

"***A. Análise dos Pressupostos de Procedibilidade da IN - TCU 98/2024***

A.1. Avaliação da ocorrência de prescrição (Resolução - TCU 344/2022)

10. Em relação à prescrição, o Supremo Tribunal Federal (STF), no Recurso Extraordinário (RE) 636.886, fixou a tese, com repercussão geral reconhecida, de que "é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas" (Tema 899). Posteriormente, o próprio TCU regulamentou o assunto por meio da Resolução - TCU 344/2022, de 11/10/2022, publicada em 21/10/2022, alterada pela Resolução - TCU 367, de 13/3/2024, à luz do disposto na Lei 9.873/1999, estabelecendo que "prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento" nos processos de controle externo, conforme o art. 2º, da referida norma.

11. Quanto ao termo inicial da contagem do prazo prescricional, a Resolução - TCU 344/2022, art. 4º prevê o seguinte:

Art. 4° O prazo de prescrição será contado:

I - da data em que as contas deveriam ter sido prestadas, no caso de omissão de prestação de contas;
II - da data da apresentação da prestação de contas ao órgão competente para a sua análise inicial;
III - do recebimento da denúncia ou da representação pelo Tribunal ou pelos órgãos de controle interno, quanto às apurações decorrentes de processos dessa natureza;
IV - da data do conhecimento da irregularidade ou do dano, quando constatados em fiscalização realizada pelo Tribunal, pelos órgãos de controle interno ou pelo próprio órgão ou entidade da Administração Pública onde ocorrer a irregularidade;
V - do dia em que tiver cessado a permanência ou a continuidade, no caso de irregularidade permanente ou continuada.

12. No que se refere às causas de interrupção da prescrição, seu art. 5º dispõe:

Art. 5º A prescrição se interrompe:
I - pela notificação, oitiva, citação ou audiência do responsável, inclusive por edital;
II - por qualquer ato inequívoco de apuração do fato;
III - por qualquer ato inequívoco de tentativa de solução conciliatória;
IV - pela decisão condenatória recorrível.
§ 1° A prescrição pode se interromper mais de uma vez por causas distintas ou por uma mesma causa desde que, por sua natureza, seja repetível no curso do processo.
§ 2° Interrompida a prescrição, começa a correr novo prazo a partir do ato interruptivo.
§ 3º Não interrompem a prescrição o pedido e concessão de vista dos autos, emissão de certidões, prestação de informações, juntada de procuração ou subestabelecimento e outros atos de instrução processual de mero seguimento do curso das apurações.

13. Já a prescrição intercorrente é regulada em seu art. 8º:

Art. 8º Incide a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, sem prejuízo da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.
§ 1° A prescrição intercorrente interrompe-se por qualquer ato que evidencie o andamento regular do processo, excetuando-se pedido e concessão de vista dos autos, emissão de certidões, prestação de informações, juntada de procuração ou subestabelecimento e outros atos que não interfiram de modo relevante no curso das apurações.
§ 2° As causas suspensivas e interruptivas da prescrição principal também suspendem ou interrompem a prescrição intercorrente.

14. Importante registrar que, conforme decidido em precedentes do STF – a exemplo dos MS 35.430-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Alexandre de Moraes; MS 35.208-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Dias Toffoli; MS 36.905-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Roberto Barroso; MS 37.913-AgR, Primeira Turma, Relª. Minª. Rosa Weber; e MS 38.232-AgR, Primeira Turma, Relª. Minª. Rosa Weber, Primeira Turma – o efeito interruptivo da prescrição decorrente da apuração do fato pela Administração Pública, descrito na Lei 9.873/1999, art. 2º, inciso II, prescinde de notificação, cientificação ou citação dos investigados, ocorrendo tão somente com o desaparecimento da inércia do Poder Público em investigar determinado fato.

15. Além disso, em precedente desta Corte de Contas, o Acórdão 2.219/2023-TCU-Segunda Câmara (relator Min. Jhonatan de Jesus) destacou em seu sumário que o ato inequívoco de apuração dos fatos (Resolução - TCU 344/2022, art. 5º, inciso II) constitui causa objetiva de interrupção do prazo prescricional, que atinge todos os possíveis responsáveis indistintamente, pois possui natureza geral, de sorte a possibilitar a identificação dos responsáveis. Contudo, a oitiva, a notificação, a citação ou a audiência (art. 5º, inciso I, do mencionado normativo) constituem causas de interrupção de natureza pessoal, com efeitos somente em relação ao responsável destinatário da comunicação do TCU.

16. Tem-se ainda o Acórdão 8.693/2023-TCU-Primeira Câmara (relator Min. Walton Alencar Rodrigues), segundo o qual, ato inequívoco de apuração do fato interrompe a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU, mesmo nos casos em que ainda não exista a identificação de todos os responsáveis pela irregularidade objeto da investigação. O art. 2º, inciso II, da Lei 9.873/1999 estabelece que a interrupção ocorre com a apuração do fato, não fazendo menção explícita à apuração da autoria.

17. Em outra decisão, essa Corte de Contas firmou entendimento a respeito da prescrição intercorrente:

9.2. fixar entendimento, nos termos do art. 16, inciso V, do Regimento Interno do Tribunal e do art. 8° da Resolução n° 344/2022, no sentido de que o marco inicial da fluição da prescrição intercorrente se inicia

somente a partir da ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição ordinária, consoante elencado no art. 5° da nominada Resolução; (Acórdão 534/2023 – Plenário. Rel. Min. Benjamin Zymler)

18. Há também os acórdãos 7.932/2023-TCU-Segunda Câmara (relator Min. Augusto Nardes) e 8.953/2023-Primeira Câmara (relator Min. Jhonatan de Jesus), nos quais se adotou o entendimento de que, havendo solidariedade entre os responsáveis pelo débito em apuração no TCU, a interrupção da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória em relação a um deles se estende aos demais (art. 204, § 1º, do Código Civil).

19. Finalmente, consoante o Acórdão 463/2024-TCU-Plenário (relator Min. Jhonatan de Jesus), respostas a oitivas e pedidos de prorrogação de prazo interrompem a prescrição intercorrente para todos os responsáveis, porquanto as manifestações tempestivas são determinantes para o andamento regular do processo e para a apuração dos fatos (Resolução - TCU 344/2022, art. 8º, § 1º).

20. Assim, considerando o disposto na resolução e precedentes ora citados, existem os seguintes eventos processuais que deram início à sua contagem e causaram sua interrupção (lista não exaustiva):

Quadro 2 - Análise da prescrição (fonte: peça 150, p. 5, complementada pelo auditor)

TC	***Peça (páginas)***	***Tipo***	***Data***	***Efeito***
Representação TC 006.195/2019-9	*1*	*Autuação de representação pela Sefti para apuração de indícios de irregularidade na execução de 3 contratos oriundos do PE SRP 17/2016. Os Contratos 63/2016, 76/2017 e 33/2018 tiveram início, respectivamente, em 4/11/2016, 16/11/2017 e 20/4/2018*	*25/3/2019*	*Início contagem prazo prescrição comum.*
	38-40	*Instrução preliminar para realização de oitiva*	*29/4/2019*	*Interrupção Comum e início da Intercorrente*
	41	*Despacho do relator – concessão de cautelar*	*3/5/2019*	*Interrupção Comum/Intercorrente*
	42-46	*Notificação da CDRJ e empresas*	*10/5/2019*	*Interrupção Comum/Intercorrente*
	216-217	*Instrução preliminar – novas oitivas*	*29/12/2020*	*Interrupção Comum/Intercorrente*
	218, 228	*Notificação da CDRJ e empresa contratada*	*30/12/2020 e 4/2/2021*	*Interrupção Comum/Intercorrente*
	271-273	*Instrução de mérito – proposta de conversão em TCE e de citação dos responsáveis*	*19/11/2021*	*Interrupção Comum/Intercorrente*
	289-291	*Acórdão 2.166/2022-TCU-Plenário – conversão em TCE*	*5/10/2022*	*Interrupção Comum/Intercorrente*
Esta TCE	*2-4*			
	1	*Autuação do TC 023.445/2022-0*	*18/10/2022*	*Interrupção Comum/Intercorrente*
	19-31	*Citação dos responsáveis*	*7/11/2022*	
	150-152	*Análise das alegações de defesa pela AudTCE*	*27/6/2023*	*Interrupção Comum/Intercorrente*

	161	*Parecer de representante do MPTCU sobre a análise realizada pela AudTCE*	*26/2/2024*	*Interrupção Comum/Intercorrente*
	171	*Despacho de Autoridade - Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, de 1º/4/2024, que determinou a restituição dos autos à AudTCE para novo exame*	*1º/4/2024*	*Interrupção Comum/Intercorrente*

21. Analisando-se a sequência de eventos processuais enumerados no item anterior, observa-se que não transcorreu o prazo superior a cinco anos entre os eventos interruptivos listados, não tendo ocorrido, portanto, a prescrição quinquenal das pretensões punitiva e ressarcitória a cargo do TCU. Ademais, também se observa que não transcorreu prazo superior a três anos entre os eventos interruptivos listados, não tendo ocorrido, portanto, a prescrição intercorrente.

A.2. Avaliação de viabilidade do exercício do contraditório e ampla defesa

22. Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde a data provável de ocorrência do dano sem que tenha havido a notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa federal competente (IN - TCU 98/2024, arts. 6º, inciso II, e 29), uma vez que o pregão para contratação dos serviços – PE/SRP - CDRJ 17/2016 – ocorreu em 1º/9/2016 e as citações foram realizadas conforme descrito no Quadro 1

23. No mais, na jurisprudência do TCU, tem-se o entendimento que o prejuízo à ampla defesa e ao contraditório deve ser efetivamente demonstrado pelo responsável, com a indicação do obstáculo ou da dificuldade concreta que implicou prejuízo à defesa, não sendo suficiente a mera alegação (acórdãos 1.244/2020-TCU-Primeira Câmara; 443/2018-TCU-Plenário; 1.492/2018-TCU-Primeira Câmara; 1.304/2018-TCU-Primeira Câmara; e 3.879/2017-TCU-Primeira Câmara).

A.3. Avaliação do valor de constituição da TCE

24. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 12/11/2021 (peça 115) é superior ao limite mínimo de R$ 120.000,00, na forma estabelecida pela IN - TCU 98/2024, arts. 6º, inciso I, e 29.

B. Irregularidades que embasaram as citações

25. Para contextualizar as análises que se seguirão, trazem-se as irregularidades em razão das quais os responsáveis foram citados no Acórdão 2.166/2022-TCU-Plenário, conforme matriz de responsabilização relativa aos indícios de dano ao erário, constante do Apêndice II da peça 115 destes autos, conforme item 9.4 desse acórdão. As irregularidades encontram-se prefixadas pelo número da deliberação respectiva. Segue rol dos contratos em tela e sua localização:

a) Contrato 63/2016 (TC 006.195/2019-9, peça 5);
b) Contrato 76/2017 (naqueles autos, peça 6); e
c) Contrato 33/2018 (naqueles autos, peça 7).

B.1. 9.4.1. Superfaturamento de quantitativo de pontos de função no âmbito da OS 1/2016 (Contrato 63/2016)

26. Essa irregularidade foi assim definida no Acórdão 2.166/2022-TCU-Plenário:

9.4.1. irregularidade: superfaturamento de quantitativo de pontos de função no âmbito da OS 1/2016 (Contrato 63/2016), contrariando o art. 7º, § 4º c/c art. 73, I, b, ambos da Lei 8.666/1993:

Responsáveis solidários	***Data do Pagamento***	***Valor Original (R$)***
Felipe Villarta Moreira *Julio Cesar Saraiva* *Eduardo Moreira da Silva* *Marcos Barreto Fernandes* *Linkcon Eireli*	*27/9/2017*	*890.810,00*

27. Sobre o dano calculado, veja-se trecho da análise das respostas da CDRJ e da empresa Linkcon Ltda. acerca dessa irregularidade, adotada no relatório do Acórdão 2.166/2022-TCU-Plenário (peça 115, p. 13-16 e 22, respectivamente; grifos acrescidos):

[Análise da resposta da CDRJ]

69. Com relação ao item a.1 [pagamento a maior de 1.145 pontos de função, na OS 1/2016 do Contrato 63/2016, dentre outras irregularidades], apesar de afirmar que o gestor do contrato teria utilizado o relatório da empresa contratada para contagem dos pontos de função, a segunda instrução desse processo ([TC 006.195/2019-9] peça 216) diz justamente o contrário, uma vez que a Eficácia concluiu que os sistemas

entregues totalizavam 3.013 PF, enquanto a Linkcon alegou ter entregado 3.932 PF. Portanto, verifica-se situação diversa do que aqui assevera a resposta da CDRJ.

70. Em relação à possível diferença por conta de ajustes nos PF, não há como levar em conta tal situação, já que a Companhia não levou em consideração a contagem realizada pela Eficácia. (...)

*74. A OS 1/2016 remunerou três itens: **(i) desenvolvimento**, (ii) gerência de projetos e (iii) administração de banco de dados. Como já citado na instrução anterior, a Linkcon foi remunerada em R$ 3.059.096,00 por 26 dias de trabalho em relação ao item "i", que incluía "consulta legado", "controle acesso" e "GED workflow", não sendo crível o desenvolvimento desses projetos no tempo informado. (...)*

82. De maneira resumida, com relação ao Contrato 63/2016, os auditores desta Corte de Contas calcularam prejuízo ao erário de R$ 2.569.846,00 ([TC 006.195/2019-9] peça 216, p. 25): (...) [grifos acrescidos]

Quadro 9 – Prejuízo na execução do Contrato 63/2016

OS	Serviço	Valor pago	Valor apurado (1)	Prejuízo/Glosa
1/2016	GED-Workflow	3.059.096,00	1.836.858,00	616.891,76
	Controle de acesso		306.532,00	190.392,16
	Consulta ao legado		28.008,00	83.526,08
	Gerência de projetos (UST5)	86.180,00	0,00	86.180,00
2/2017	Gerência de projetos (UST5)	166.800,00	0,00	166.800,00
3/2017	Gestão documental (UST1)	401.478,00	43.818,00	357.660,00
4/2017	Consultoria em gestão processual (UST3)	483.280,00	0,00	483.280,00
5/2017	Mapa de processos (UST8)	585.116,00	0,00	585.116,00
Prejuízo total				**2.569.846,00**

(...)

[Análise da resposta da Linkcon Ltda.]

132. Em que pese a resposta trazida pela Linkcon informando que havia empresa para contagem dos pontos de função não havendo impugnação à época, o fato é que, para a OS 1/2016 – Desenvolvimento, esta unidade técnica realizou contagem de pontos de função, encontrando uma diferença de 1.145 PF a menos do que foi contado pela empresa Eficácia, conforme demonstrado na instrução da peça 216 [do TC 006.195/2019-9] (p. 17 [p. 18] – Quadro 10). Nesse caso, houve prejuízo de R$ 890.810,00, ao se multiplicar o valor de 1.145 PF por seu valor unitário de R$ 778,00. (...)

28. Trechos da análise respectiva para esta irregularidade, anterior à citação da peça 115 destes autos, constam do TC 006.195/2019-9, peça 216, p. 14-18; a OS 1/2016 do Contrato 63/2016 e os respectivos requisitos dos sistemas (item 001 da OS) – GED-Workflow, Controle de Acesso, Consulta de Documentos Digitalizados – da peça 151 daquele processo; a NF 1457, da peça 155, p. 2-3, também daquele processo.

B.2. 9.4.2. Pagamento de atividades intermediárias no âmbito da OS 1/2016 e OS 2/2017 (Contrato 63/2016)

29. Essa irregularidade foi assim definida no Acórdão 2.166/2022-TCU-Plenário:

9.4.2. irregularidade: pagamento de atividades intermediárias no âmbito da OS 1/2016 e OS 2/2017 (Contrato 63/2016), contrariando a Súmula 269 do TCU; [total de R$ 252.980,00]

Responsáveis solidários	***Datas dos Pagamentos***	***Valor Original (R$)***
Felipe Villarta Moreira *Marcos Barreto Fernandes* *Ana Maria Marinho e Silva* *Linkcon Eireli*	*19/12/2017*	*166.800,00*
Felipe Villarta Moreira *Marcos Barreto Fernandes* *Júlio César Saraiva* *Eduardo Moreira da Silva* *Linkcon Eireli*	*22/9/2017*	*86.180,00*

30. Sobre o dano calculado, veja-se trecho da análise das respostas da CDRJ e da empresa Linkcon Ltda. acerca dessa irregularidade, adotada no relatório do Acórdão 2.166/2022-TCU-Plenário (peça 115, p. 15 e 22, respectivamente; grifos acrescidos):

[Análise da resposta da CDRJ]

*74. A OS 1/2016 remunerou três itens: (i) desenvolvimento, **(ii) gerência de projetos e (iii) administração de banco de dados**. Como já citado na instrução anterior, a Linkcon foi remunerada em R$ 3.059.096,00 por 26*

dias de trabalho em relação ao item "i", que incluía "consulta legado", "controle acesso" e "GED workflow", não sendo crível o desenvolvimento desses projetos no tempo informado.

75. Além disso, "gerência de projetos" e "administração de banco de dados" são serviços intermediários, que não devem ser remunerados nas métricas de UST e PF. No caso desses itens, foram pagos R$ 86.180,00 indevidamente (peça 216, p. 18).

76. A OS 2/2017 teve como seu único objeto o pagamento para serviços de gerência de projetos, que, novamente, não poderiam ser remunerados à parte, já que são atividades intermediárias do desenvolvimento de software. O total pago indevidamente aqui foi de R$ 166.800,00 (peça 216, p. 20). (...)

[Análise da resposta da Linkcon Ltda.]

132. (...) Para a OS 1/2016 também houve pagamento irregular de serviços de gerência de projetos, como explicado abaixo. Nesse caso, houve prejuízo de R$ 86.180,00, (...).

133. Com relação à OS 2/2017, a Linkcon anota a importância da gerência de projetos e argumenta que os documentos foram produzidos, entregues e validados. Contudo, serviços de gerência de projetos não poderiam ter sido remunerados à parte, tendo em vista que são atividades intermediárias afetas ao próprio desenvolvimento de software ([TC 006.195/2019-9] peça 216, p. 19). (...)

31. Trecho da análise respectiva para esta irregularidade, anterior à citação da peça 115 destes autos, consta do TC 006.195/2019-9, peça 216, p. 18-20.

B.3. 9.4.3. Superfaturamento dos serviços de digitalização no âmbito da OS 3/2017 (Contrato 63/2016)

32. Essa irregularidade foi assim definida no Acórdão 2.166/2022-TCU-Plenário:

9.4.3. irregularidade: superfaturamento dos serviços de digitalização no âmbito da OS 3/2017 (Contrato 63/2016), contrariando o art. 3º (princípio da seleção da proposta mais vantajosa) c/c art. 40, § 2º, II, ambos da Lei 8.666/1993:

Responsáveis solidários	***Datas dos Pagamentos***	***Valor Original (R$)***
Felipe Villarta Moreira *Marcos Barreto Fernandes* *Linkcon Eireli*	*22/12/2017*	*357.660,00*

33. Sobre o dano calculado, veja-se trecho da análise das respostas da CDRJ e da empresa Linkcon Ltda. acerca dessa irregularidade, adotada no relatório do Acórdão 2.166/2022-TCU-Plenário (peça 115, p. 15, 22, respectivamente):

[Análise da resposta da CDRJ]

77. A OS 3/2017 tinha em sua descrição pagamentos referentes a "serviços de gestão documental", sendo impossível, pela leitura do TR, entender qual serviço ou atividade de fato estava sendo licitado e contratado. Apenas com a emissão da OS 3/2017 do Contrato 63/2016 (peça 193, p. 10-11) é que foi possível entender que o "serviço de gestão documental" se referia a mera digitalização de documentos, no caso de 600 mil páginas ao preço de R$ 0,669 por unidade (página). No processo de contratação, não existiu qualquer metodologia ou memória de cálculo que estabelecesse como se chegou ao fator de conversão de 4.620 USTs para as 600 mil páginas.

78. Convém registrar que superfaturamento em serviços de digitalização pela Linkcon já havia sido identificado pelo Tribunal no TC 015.932/2018-4, na execução de um contrato com a Funasa, em que a atividade fora remunerada também por UST (peça 266, p. 42 e p. 69).

79. Nesse sentido, a segunda instrução dessa UT ([TC 006.195/2019-9] peça 216, p. 22) anotou valores que seriam razoáveis para o serviço, chegando em um prejuízo calculado de R$ 357.660,00:

124. A peça 60 do TC 015.932/2018-4 [contrato entre a Funasa e a empresa Linkcon Ltda. no qual o Tribunal identificara superfaturamento em serviços de digitalização] foi transferida para estes autos e está registrada agora como peça 197, indicando que a ordem de grandeza de contratos de digitalização tem valores que convergem para menos de R$ 0,10 por página. Utilizando-se os valores unitários por página da referida peça (R$ 0,02; R$ 0,04; R$ 0,10; R$ 0,10 e R$ 0,13) e os valores de R$ 0,047, R$ 0,066 e R$ 0,07, obteve-se as seguintes estatísticas:

124.1. Média: R$ 0,0729 por página;

124.2. Mediana: R$ 0,068 por página;

124.3. Maior valor: R$ 0,13 por página; e

124.4. Menor valor: R$ 0,02 por página.

125. Em outras palavras, em nenhuma hipótese, o preço de R$ 0,669 por página é justificável sob qualquer circunstância e representa um preço dez vezes maior que a mediana dos preços encontrados na referida busca e quatorze vezes maior que o próprio preço oferecido pela Linkcon para o mesmo serviço em outra

contratação. Considerando, assim, o valor médio de R$ 0,0729 por página, é possível concluir que houve um superfaturamento de R$ 0,5941 por página e um prejuízo global, apenas nesse serviço, de R$ 357.660,00, conforme Quadro 13 [da peça 216 daqueles autos, mas Quadro 8 da peça 115]:

Quadro 8 – Superfaturamento nos serviços de gestão documental

Serviço	Quantidade	Valor Cobrado	Média de Valores	Prejuízo
Digitalização de documentos	600.000	0,669	0,0729	357.660,00

(...)

[Análise da resposta da Linkcon Ltda.]

134. O objeto da OS 3/2017 é serviço de Gestão Documental que, conforme demonstrado pela instrução anterior, se tratou de digitalização de documentos. A resposta à oitiva da empresa Linkcon trouxe a diferença entre os períodos utilizados pela unidade técnica para comparar os preços. Mesmo considerando tais diferenças, o fato é que, à época, não houve, conforme demonstrado na peça 216, nenhuma contratação com valores superiores a R$ 0,10 por página. Mesmo que fosse o caso de se aplicar qualquer tipo de índice de reajuste, jamais se chegaria ao valor pago nessa OS de R$ 0,669 por página, ou preço mais de dez vezes maior que a mediana encontrada pela peça 216 (p. 22).

34. Trecho da análise respectiva para esta irregularidade, anterior à citação da peça 115 destes autos, consta do TC 006.195/2019-9, peça 216, p. 21-22.

B.4. 9.4.4. Pagamento de consultoria em gestão processual e de mapa de processos, temas alheios ao objeto da contratação, no âmbito das OS 4/2017 e 5/2017 (Contrato 63/2016)

35. Essa irregularidade foi assim definida no Acórdão 2.166/2022-TCU-Plenário:

9.4.4. irregularidade: pagamento de consultoria em gestão processual e de mapa de processos, temas alheios ao objeto da contratação, no âmbito das OS 4/2017 e 5/2017 (Contrato 63/2016), contrariando o art. 3º da Lei 8.666/1993 (princípio da vinculação ao instrumento convocatório):

Responsáveis solidários	***Datas dos Pagamentos***	***Valor Original (R$)***
Felipe Villarta Moreira *Graice Magalhães de Oliveira* *Marcos Barreto Fernandes* *Linkcon Eireli*	*12/12/2017*	*1.068.396,40*

36. Sobre o dano calculado, veja-se trecho da análise das respostas da CDRJ e da empresa Linkcon Ltda. acerca dessa irregularidade, adotada no relatório do Acórdão 2.166/2022-TCU-Plenário (peça 115, p. 16 e 22, respectivamente):

[Análise da resposta da CDRJ]

80. Com relação à OS 4/2017, continua a situação de que o tema nada tem a ver com desenvolvimento de software, para qual a empresa fora contratada. Portanto, há pagamento indevido no valor de R$ 483.280,00, conforme Quadro 14 da instrução acostada à peça 216.

81. Na mesma toada, com relação à OS 5/2017, análise realizada por esta UT na peça 216 informa que o total do pagamento desta OS deve ser tido como indevido: R$ 585.116,40 [Quadro 15, à p. 24 da peça 216 daqueles autos]. Mais uma vez, aqui tem-se a situação em que não há catálogo de serviços que permita identificar quais atividades a CDRJ pretendia ver executadas, nem em qual quantidade. (...)

[Análise da resposta da Linkcon Ltda.]

135. Já para a OS 4/2017, a Linkcon informou que sua entrega constaria da peça 240. Ainda, acrescentou que "Como consequência da priorização de processos a serem automatizados, esse serviço objetivou melhorar o processo para que ele fosse automatizado de forma consistente e eficaz no workflow do GED" (peça 234 p. 45). Ocorre que, com o objetivo de promover ganho de melhoria em processo ou fluxos de trabalhos, esse não seria o contrato adequado para isso, já que não teria nenhuma relação como [com] o objetivo da avença.

136. A OS 5/2017 trata de mapeamento de processos. Ocorre que sua entrega aconteceu depois da entrega do software, não havendo qualquer benefício, portanto. Caso seu produto fosse ser utilizado para promover ganho de melhoria em processo ou fluxos de trabalhos, esse não seria o contrato adequado para isso, já que não teria nenhuma relação como [com] o objetivo da avença.

37. Trecho da análise respectiva para esta irregularidade, anterior à citação da peça 115, consta do TC 006.195/2019-9, peça 216, p. 22-25.

B.5. 9.4.5. Pagamento de atividades intermediárias (UST5 e UST8, Contrato 76/2017)

38. Essa irregularidade foi assim definida no Acórdão 2.166/2022-TCU-Plenário:

9.4.5. irregularidade: pagamento de atividades intermediárias (UST5 e UST8, Contrato 76/2017), contrariando a Súmula 269 do TCU:

Responsáveis solidários	***Datas dos Pagamentos***	***Valor Original (R$)***
Luiz Carlos Miranda Barbuda *Sergio Rodrigues Simões* *Marcos Barreto Fernandes* *Linkcon Eireli*	*NF 65 (OS 1, 2 e 3): 21/3/2018*	*478.857,60*
	NF 112 (OS 5 e 6): 24/4/2018	*140.531,60*
	NF 543 (OS 7 e 12): 3/8/2018	*140.531,60*
	NF 155 (OS 17, 18, 19 e 20): 3/8/2018	*363.492,80*
	NF 552 (OS 23): 14/9/2018	*29.051,00*
	NF 550 (OS 25): 14/9/2018	*29.051,00*
	NF 616 (OS 27): 279/2018 [27/9/2018]	*29.051,00*
	NF 617 (OS 28): 27/9/2018	*183.202,00*
	Total	*1.393.768,60*
Roque Antonio Perez Pizarroso Junior	*NF 65 (OS 1, 2 e 3): 21/3/2018*	*478.857,60*
	NF 112 (OS 5 e 6): 24/4/2018	*140.531,60*
	NF 550 (OS 25): 14/9/2018	*29.051,00*
	NF 616 (OS 27): 279/2018 [27/9/2018]	*29.051,00*
	NF 617 (OS 28): 27/9/2018	*183.202,00*
	Total	*860.693,20*

39. Sobre o dano calculado, veja-se trecho da análise das respostas da CDRJ e da empresa Linkcon Ltda. acerca dessa irregularidade, adotada no relatório do Acórdão 2.166/2022-TCU-Plenário (peça 115, p. 16-17 e 24-25, respectivamente):

[Análise da resposta da CDRJ]

86. Ao tratar do item a.2.2.2 [os quantitativos de UST contratados não terem sido justificados por meio de memória de cálculo], a Companhia se limitou a informar que, como diversos fatores (catálogo de serviços, os perfis dos profissionais envolvidos, a complexidade das tarefas e o tempo estimado de execução) não foram considerados na elaboração do TR da época, a Companhia tomou como parâmetro o plano de projeto apresentado. Ou seja, não é possível dizer nem mesmo o que a CDRJ pretendia com essa contratação e, pior, pagou-se por isso.

87. Na mesma toada, em relação ao item a.2.2.3 [individualmente, as OS não terem sido instruídas com memória de cálculo que permita estimar a quantidade de UST em cada uma, não sendo possível saber, de forma objetiva, que serviços teriam sido executados, nem quantas nem quais pessoas trabalharam na execução do contrato, nem a informação de remuneração e demais encargos da contratada com o pessoal eventualmente empregado na execução do contrato], a resposta repete o que trouxe no item anterior e acrescenta informação acerca de o catálogo de serviço ter sido contratado na modalidade empreitada, a ser entregue de maneira integral. Não merece prosperar o que alega a CDRJ, uma vez que não há que se falar em empreitada por preço global em itens quantificados utilizando mensuração por UST ou por PF. Mais grave ainda: a Companhia nem sequer conseguiu esmiuçar o que almejava com a contratação. (...)

[Análise da resposta da Linkcon Ltda.]

142. Com relação aos serviços mensurados em UST, o Contrato 76/2017 previa o seguinte (peça 216, p. 26): [grifos acrescidos]

Item	Unid.	Serviço	Qtde	Unitário	Total
1	UST	Serviços de Gestão Documental (UST1)	8.880	86,90	771.672,00
2	UST	Serviços de Adequações Corretivas e Manutenções Evolutivas (UST2)	9.750	103,60	1.010.100,00
3	UST	Serviços de Consultoria de Gestão Processual (UST3)	5.485	112,00	614.320,00
4	UST	Serviços de Administração de Banco de Dados (UST4)	2.550	121,00	308.550,00
5	UST	Serviços de Gerência de Projetos (UST5)	5.215	139,00	724.885,00
6	UST	Serviços de Suporte Técnico (UST6)	5.720	80,00	457.600,00
7	UST	Serviços de Suporte Operacional (UST7)	10.000	79,96	799.600,00
8	UST	Serviços de Mapeamento de Processos (UST8)	5.334	125,40	668.883,60

144. De início, as UST 5 [Serviços de Gerência de Projetos] e 8 [Serviços de Mapeamento de Processos] não poderiam ter sido remuneradas como foram, pois são atividades intermediárias do desenvolvimento de

software, da mesma maneira como ocorreu com o Contrato 63/2016 [irregularidade 9.4.2]. Aqui, portanto, houve prejuízo de R$ 1.393.768,60 [no caso do Sr. Roque Antônio Perez Pizarroso Júnior, débito de R$ 860.693,20, referente à soma dos débitos das NFs 65, 112, 550, 616 e 617, apenas].

145. De maneira similar ao que ocorreu no Contrato 63/2016 [irregularidade 9.4.4], a UST 3 [Serviços de Consultoria de Gestão Processual; irregularidade 9.4.6] não possui relação com o objetivo do certame, ou seja, não poderia ter sido paga nesse contrato. Assim, houve prejuízo de R$ 614.320,00.

146. Dessa forma, verifica-se que o contrato em vigor foi utilizado para contratar desenvolvimento de software, realizando pagamento de itens intermediários do desenvolvimento, além de servir como instrumento para pagamento de serviços que nada tinham a ver com seu objeto.

40. Trecho da análise respectiva para esta irregularidade, anterior à citação da peça 115, consta do TC 006.195/2019-9, peça 216, p. 25-30.

B.6. 9.4.6. Pagamento de consultoria em gestão processual, tema alheio ao objeto da contratação (UST 3, Contrato 76/2017)

41. Essa irregularidade foi assim definida no Acórdão 2.166/2022-TCU-Plenário:

9.4.6. irregularidade: pagamento de consultoria em gestão processual, tema alheio ao objeto da contratação (UST 3, Contrato 76/2017), contrariando o art. 3º da Lei 8.666/1993 (princípio da vinculação ao instrumento convocatório):

Responsáveis solidários	***Datas dos Pagamentos***	***Valor Original (R$)***
Luiz Carlos Miranda Barbuda *Sergio Rodrigues Simões* *Marcos Barreto Fernandes* *Linkcon Eireli*	*NF 552 (OS 21 e 22): 14/9/2019 [14/9/2018]*	*223.104,00*
	NF 550 (OS 24): 14/9/2018	*111.552,00*
	NF 616 (OS 26): 27/9/2018	*279.664,00*
	Total	*614.320,00*

42. Sobre o dano calculado, veja-se transcrição da análise das respostas da CDRJ e da empresa Linkcon Ltda. acerca dessa irregularidade, adotada no relatório do Acórdão 2.166/2022-TCU-Plenário, referida na Subseção B.5, no que se refere à UST 3 (Serviços de Consultoria de Gestão Processual); idem para o trecho da análise respectiva para esta irregularidade, anterior à citação da peça 115.

B.7. 9.4.7. Superfaturamento de quantitativo de pontos de função (Contrato 76/2017)

43. Essa irregularidade foi assim definida no Acórdão 2.166/2022-TCU-Plenário:

9.4.7. irregularidade: superfaturamento de quantitativo de pontos de função (Contrato 76/2017), contrariando o art. 7º, § 4º c/c art. 73, I, b, ambos da Lei 8.666/1993:

Responsáveis solidários	***Datas dos Pagamentos***	***Valor Original (R$) ****
Marcos Barreto Fernandes *Linkcon Eireli*	*NF 38: 8/1/2018*	*549.752,73*
	NF 110 (OS 4): 29/5/2018	*303.318,57*
	NF 111 (OS 9 e 10): 29/5/2018	*370.722,70*
	Total	*1.223.794,00*
José Raul Franco Reis	*NF 110 (OS 4): 29/5/2018*	*303.318,57*
	NF 111 (OS 9 e 10): 29/5/2018	*370.722,70*
	Total	*674.041,27*

44. Sobre o dano calculado, veja-se trecho da análise das respostas da CDRJ e da empresa Linkcon Ltda. acerca dessa irregularidade, adotada no relatório do Acórdão 2.166/2022-TCU-Plenário (peça 115, p. 16 e 22-23, respectivamente; grifos acrescidos):

[Análise da resposta da CDRJ]

83. Em relação ao item a.2.1 [nos serviços medidos por pontos de função, em razão de ter havido pagamento a maior de 1.573 pontos de função, em OS diversas, causando prejuízo ao erário de R$ 1.223.794,00], relativo ao Contrato 76/2017, a CDRJ afirmou que utilizou como base relatório elaborado pela empresa Eficácia. Tal resposta não possui condão de desfazer toda a análise construída pela instrução da peca 216 (p. 27-28), uma vez que, analisadas as datas, restou claro que a CDRJ realizou pagamentos sem saber se a quantidade de PF estava correta ou não.

84. Esta unidade técnica realizou recontagem dos pontos de função (peça 215) que teve como resultado 4.709 PF, ou seja, 1.573 pontos de função abaixo dos 6.282 pagos. Dessa forma, houve pagamento indevido de R$ 1.223.794,00 (peça 216, p. 28). (...)

[Análise da resposta da Linkcon Ltda.]

138. De maneira similar ao Contrato 63/2016, o Contrato 76/2017 possui serviços mensurados em PF e em UST.

139. Para os mensurados em PF, a Linkcon apresenta suas entregas alegando que "a CDRJ poderia ter colocado toda a operação de tráfego de embarcações sendo gerida pelo SIGPORT" (peça 234, p.48). A instrução anterior demonstra a falta de zelo com a coisa pública ao informar que os pagamentos relativos aos PF foram efetuados antes mesmo da planilha com a contagem realizada pela empresa contratada para esse fim. Ainda, esta unidade técnica realizou recontagem dos pontos de função, desconsiderando, por afronta à legislação e à jurisprudência do TCU, o fator de ajuste de 28%. Como resultado, foram contados 4.709,00 PF (peça 215, p. 1). Dessa forma, em relação ao pagamento de 6.282 pontos de função, portanto, há, no mínimo, um superfaturamento em quantitativo de 1.573 pontos de função, que ao preço unitário de R$ 778, representam um prejuízo de R$ 1.223.794,00.

140. Os responsáveis pelo superfaturamento, além da empresa contratada, são o Sr. Marcos Barreto Fernandes, Superintendente de TI, e o Sr. José Raul Franco Reis. O primeiro, atestou o pagamento das NF 38, 110 e 111, ao passo que o segundo atestou apenas das NF 110 e 111. Considerando que o superfaturamento apurado é uma fração dos valores pagos, procedeu-se a um critério de rateio, a fim de identificar as partes de solidariedade de cada um dos responsáveis, juntamente com a empresa contratada, conforme quadro a seguir.

OS	NF	Valor pago	Débito proporcional
---	38	2.195.516,00	549.752,73
4	110	1.211.346,00	303.318,57
9	111	992.728,00	248.577,07
10	111	487.806,00	122.145,63
	Total	**4.887.396,00**	**1.223.794,00**
Superfaturamento (R$)		1.223.794,00	
Superfaturamento (%)		25%	

141. Portanto, relativo a pontos de função no Contrato 76/2017, os valores das citações corresponderão àqueles que constam da coluna "Débito proporcional", do quadro acima [no caso do Sr. José Raul Franco Reis, débito de R$ 674.041,27, referente à soma dos débitos proporcionais das NFs 110 e 111, apenas].

45. Trecho da análise respectiva para esta irregularidade, anterior à citação da peça 115, consta do TC 006.195/2019-9, peça 216, p. 27-28.

B.8. 9.4.8. Desnecessidade, inadequação ou ausência de utilidade da parcela do sistema desenvolvida e paga e direcionamento da contratação (Contrato 33/2018)

46. Essa irregularidade foi assim definida no Acórdão 2.166/2022-TCU-Plenário:

9.4.8. irregularidade: desnecessidade, inadequação ou ausência de utilidade da parcela do sistema desenvolvida e paga e direcionamento da contratação (Contrato 33/2018), contrariando os arts. 3º, caput, 66, 69 e 70 da Lei 8.666/1993, e dos arts. 73, § 2º, 76, 77, e 78 da Lei 8.666/1993:

Responsáveis solidários	***Data do Pagamento***	***Valor Original (R$)***
Marcos Barreto Fernandes *José Raul Franco Reis* *Rafael da Silva Mendes* *Vladimir Feitosa de Siqueira* *Linkcon Eireli*	*20/2/2019*	*153.779,48*

47. Sobre o dano calculado, veja-se trecho da análise das respostas da CDRJ e da empresa Linkcon Ltda. acerca dessa irregularidade, adotada no relatório do Acórdão 2.166/2022-TCU-Plenário (peça 115, p. 17 e 24, respectivamente):

[Análise da resposta da CDRJ]

88. Acerca do item a.3.1 [por ter havido pagamento, no valor de R$ 153.779,48, sem a entrega do objeto que tenha se prestado a alguma finalidade útil para a CDRJ e para a sociedade], que versa sobre o Contrato 33/2018, a resposta se limitou a informar que haveria etapas pré-definidas em que não corresponderiam necessariamente a um módulo totalmente funcional do software. O argumento trazido em nada enfrenta as questões postas pela instrução da peça 216: pagamento de R$ 153.779,48 sem entrega do objeto; parecer da Gercos com posicionamento pela não prorrogação do contrato; abertura de processo administrativo disciplinar para apurar responsáveis pela conduta.

89. O processo sancionador [Processo Administrativo - CDRJ/SIED 215/220] concluiu que ([TC 006.195/2019-9] peça 185, p. 251):

o sistema não foi instalado de forma definitiva em nenhum dos servidores da CDRJ, que dos vinte módulos contratados, apenas onze foram entregues e, ainda assim, nenhum deles foi avaliado como satisfatório pela fiscalização, restando estimado que apenas cerca de 20% (vinte por cento) do contrato foi alcançado.

90. Observa-se, portanto, que a resposta enviada não foi capaz de enfrentar e, muito menos, contradizer a situação apontada.

91. Da mesma maneira, o argumento referente ao item a.3.2 [por ter havido elaboração de planejamento meramente formal da contratação, a fim de aproveitar ata de preços registrada dois anos antes, para objeto diferente do desenvolvimento de sistema de recursos humanos, o que se assemelha a uma contratação sem licitação e direcionada a determinada empresa, com objeto inespecífico, sem memória de cálculo que justifique os quantitativos e preços, e sem uma pesquisa de preços regular] não é capaz de encarar o exame técnico elaborado pela instrução à peça 216, uma vez que a resposta apenas repete o que já havia sido dito para os auditores daquela instrução. Em que pese a arguição sobre o prazo de implantação do ESocial, verificou-se o seguinte (peça 216, p. 32):

a obrigatoriedade estaria prevista em cronograma aprovado pela Resolução 1, de 29/11/2017. Ocorre, no entanto, que a manifestação do Sr. Marcos para justificar a contratação às pressas da Linkcon, é datada de 1º/11/2017, quando esse cronograma ainda não havia sido publicado e estava em vigor a Resolução CDES 2, de 30/8/2016. Tal fato que indica que a CDRJ já tinha ciência do prazo fatal há mais de ano quando o parecer alegando urgência da contratação em razão do e-Social foi proferido.

Se por um lado a urgência não se verificou na prática, já que decorreu, no mínimo, de falta de planejamento, mesmo que ela existisse, a pressa transformada em adesão à ata não resolveria o problema, já que em janeiro de 2019, aproximadamente dez meses após a assinatura do contrato, o Superintendente dos RH, em última instância o gestor responsável pela demanda que seria atendida com este contrato, informou que diversos módulos que haviam sido dado como entregues pela Linkcon simplesmente não existiam no sistema entregue, conforme relato acostado à peça 180, p. 198.

93. Como resposta ao item a.3.3 [inadequada definição dos requisitos do sistema], o respondente apenas anotou que haveria processo anterior para contratação de um novo sistema de RH, em que existira um TR, que foi utilizado como referência. Ocorre que não houve definição clara dos requisitos, inclusive, da leitura do contrato, não seria nem possível identificar que se tratava de um sistema para recursos humanos, muito menos quais suas funcionalidades. Com isso, seria impossível mensurar os 1.455 PF contratados. Além disso, a pesquisa de preços utilizada para o contrato foi feita à própria Linkcon, como afirma a instrução 216 (p. 30). Observou-se, portanto, planejamento meramente formal, com pesquisas de preços realizadas apenas para cumprir as exigências legais, sem o real interesse em se buscar a melhor solução para administração. Inservível, assim, a resposta fornecida pela CDRJ. (...)

[Análise da resposta da Linkcon Ltda.]

148. Para o último contrato (33/2018), a Linkcon se limitou a dizer que tomou medidas judiciais para afastar as acusações por parte da CDRJ, propondo ação que tramita na 17ª Vara Federal da Cidade do Rio de Janeiro, sob o nº NPU 5007638-92.2021.4.02.5101.

149. Ao acessar o site da Justiça Federal do Rio de Janeiro utilizando o número de processo informado, é possível verificar que o juiz alegou incompetência da Justiça Federal, devendo o processo ser remitido à justiça comum. O último evento noticia que o processo encontra-se "suspenso ou sobrestado por decisão judicial" (peça 265).

150. De toda forma, permanece a situação demonstrada na instrução anterior (peça 216, p. 31), em que houve planejamento meramente formal, com pesquisas de preços realizadas apenas para cumprir as exigências legais, sem o real interesse em se buscar a melhor solução para administração:

177. Assim, a consequência foi a contratação de um objeto genérico que não atende qualquer solução específica, o que acabou deixando para um momento futuro e incerto a definição dos reais requisitos do sistema – o estudo de viabilidade foi elaborado pela própria empresa contratada antes da celebração do acordo e da apresentação da proposta (peça 176), como se ela soubesse que seria escolhida para executar o sistema, substituindo o papel da equipe de planejamento, subvertendo a lógica do processo de aquisição tecnológica e, ainda pior, sem incluir todas as informações necessárias para o desenvolvimento real de um software e tendo tempo para elaborar seu orçamento depois de conhecidos os valores dos demais fornecedores.

151. No caso específico deste contrato, houve pagamento à Linkcon de R$ 153.779,48, como demonstra a Nota Fiscal 799 (peça 157, p. 35). Como o relatório final da comissão responsável pelo processo sancionador

concluiu que houve inexecução total do contrato (peça 185, p. 247), significa que o débito aqui calculado é de R$ 153.779,48.

152. Conforme pode ser observado das informações dispostas na resposta que a empresa Linkcon enviou acerca dos apontamentos do TCU em face da inspeção realizada, ao invés de apresentar elementos concretos que eventualmente pudessem refutar as alegações do Tribunal, a empresa se limitou a fazer afirmações vagas e sem a comprovação do que foi alegado. Por esse motivo, a análise disposta nos parágrafos 131-151 acabou por reafirmar o resumo dos achados da inspeção e a demonstrar que não foram afastados pela empresa contratada.

48. Trecho da análise respectiva para esta irregularidade, anterior à citação da peça 115, consta do TC 006.195/2019-9, peça 216, p. 30-35.

C. Alegações de defesa e peças 235-263, carreadas pela Linkcon Ltda. no TC 006.195/2019-9

49. Apresentam-se as alegações de defesa dos responsáveis por ordem de irregularidade, conforme deliberações de citação do Acórdão 2.166/2022-TCU-Plenário, transcritas à Seção B. E, consoante historiado, em decorrência das determinações do Despacho de Autoridade - Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, de 1º/4/2024, também se incluem no exame (i) as alegações de defesa do Sr. Luiz Carlos Miranda Barbuda, após o deferimento excepcional da concessão de quinze dias de prazo para sua apresentação, e (ii) os elementos às peças 235-263, carreados pela contratada naqueles autos, que não foram examinados pela Sefti quando da prolação desse acórdão, nem pela AudTCE quando da análise de mérito, às peças 150-152 destes autos. Em todas as análises, deve ser considerado o parecer do MPTCU à peça 161, especialmente no que se refere à quantificação do dano atribuído ao Sr. Júlio Cesar Saraiva e à conclusão ministerial relativa às Sras. Ana Maria Marinho e Silva e Graice Magalhães de Oliveira (peça 171, p. 2-5).

50. Finalmente, tendo em vista o princípio da verdade material e do formalismo moderado esposado por esta Corte, também foi analisada defesa extemporânea do Sr. Eduardo Moreira da Silva à peça 206.

51. Ressalte-se que, a menos que explicitamente mencionado que uma peça se refira a estes autos, todas as peças mencionadas na conduta, nexo de causalidade e culpabilidade de cada irregularidade fazem remissão ao TC 006.195/2019-9.

52. Contudo, antes de adentrar nas alegações e nas peças carreadas pela contratada, será avaliada a aplicação dos novos institutos da LINDB na responsabilização de agentes públicos.

C.1. Questão preliminar: Da aplicação da LINDB à responsabilização de agentes públicos, do dolo ou erro grosseiro e da boa-fé

53. O Decreto-Lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro: LINDB) foi atualizado em 2018 por meio da Lei 13.655/2018, incluindo os artigos 20 a 30, que trataram da responsabilização de agentes públicos no âmbito da atividade controladora do Estado. Por meio do Decreto 9.830/2019, regulamentaram-se esses artigos. Desde então, essa análise vem sendo incorporada cada vez mais aos acórdãos do TCU, com vistas a aprimorar a individualização das condutas e a robustecer as decisões que aplicam sanções aos responsáveis. Nesse sentido, pontuam-se os recém-incorporados arts. 22 e 28 da LINDB:

[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.

§ 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.

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.

(...)

Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

[Decreto 9.830/2019]

Responsabilização na hipótese de dolo ou erro grosseiro

Art. 12. O agente público somente poderá ser responsabilizado por suas decisões ou opiniões técnicas se agir ou se omitir com dolo, direto ou eventual, ou cometer erro grosseiro, no desempenho de suas funções.

§ 1º Considera-se erro grosseiro aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia.
§ 2º Não será configurado dolo ou erro grosseiro do agente público se não restar comprovada, nos autos do processo de responsabilização, situação ou circunstância fática capaz de caracterizar o dolo ou o erro grosseiro.
§ 3º O mero nexo de causalidade entre a conduta e o resultado danoso não implica responsabilização, exceto se comprovado o dolo ou o erro grosseiro do agente público.
§ 4º A complexidade da matéria e das atribuições exercidas pelo agente público serão consideradas em eventual responsabilização do agente público.
§ 5º O montante do dano ao erário, ainda que expressivo, não poderá, por si só, ser elemento para caracterizar o erro grosseiro ou o dolo.
§ 6º A responsabilização pela opinião técnica não se estende de forma automática ao decisor que a adotou como fundamento de decidir e somente se configurará se estiverem presentes elementos suficientes para o decisor aferir o dolo ou o erro grosseiro da opinião técnica ou se houver conluio entre os agentes.
§ 7º No exercício do poder hierárquico, só responderá por culpa in vigilando aquele cuja omissão caracterizar erro grosseiro ou dolo.
§ 8º O disposto neste artigo não exime o agente público de atuar de forma diligente e eficiente no cumprimento dos seus deveres constitucionais e legais.

54. Tipicamente, há duas vertentes para tentar afastar a responsabilização dos agentes públicos utilizando como fundamento os novos artigos da LINDB: (i) com base no art. 22, que as circunstâncias em torno do agente público teriam impelido o responsável às condutas inquinadas ou o teriam impedido de praticar as condutas adequadas, inexistindo conduta diversa daquela adotada; (ii) com base no art. 28, que o agente público somente poderia ser sancionado pelo TCU ou ser obrigado a ressarcir os danos ao Erário a que dera causa se configurado dolo ou erro grosseiro.

*55. Assim, **em relação às circunstâncias em torno do agente público**, para afastamento da responsabilidade pelas irregularidades a ele atribuídas, cumpre verificar se estão evidenciados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, que teriam impedido ou dificultado sua conduta de forma diversa. Para esses casos, colacionam-se na jurisprudência situações em que o Tribunal, em função do disposto no art. 22 do diploma legal e das peculiaridades dos casos concretos, **reduziu o valor de sanções anteriormente aplicadas**, a exemplo dos acórdãos 60/2020-TCU- Plenário (Rel. Min. Ana Arraes), 2.463/2019-TCU-Primeira Câmara (Rel. Min. Bruno Dantas), 1.736/2021-TCU-Plenário (Rel. Min. Sub. Augusto Sherman Cavalcanti), 70/2020-TCU- Plenário (Rel. Min. Aroldo Cedraz) e 2.973/2019-TCU-Segunda Câmara (Rel. Min. Ana Arraes).*

56. Em relação à responsabilização por erro grosseiro, 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-TCU-Plenário, Rel. Min. José Mucio Monteiro; Acórdão 11.762/2018-TCU-Segunda Câmara, Min.-Rel. Marcos Bemquerer; acórdãos 957, 1.264 e 1.689, todos de 2019, do Plenário e relatados pelo Min. Augusto Nardes). Veja-se conceituação de erro grosseiro em trecho do voto do Acórdão 2.391/2018-TCU-Plenário (grifos acrescidos):

*82. Dito isso, é preciso conceituar o que vem a ser erro grosseiro para o exercício do poder sancionatório desta Corte de Contas. **Segundo o art. 138 do Código Civil, o erro, sem nenhum tipo de qualificação quanto à sua gravidade, é aquele "que poderia ser percebido por pessoa de diligência normal, em face das circunstâncias do negócio"** (grifos acrescidos). Se ele for substancial, nos termos do art. 139, torna anulável o negócio jurídico. Se não, pode ser convalidado.*
*83. Tomando como base esse parâmetro, o erro leve é o que somente seria percebido e, portanto, evitado por pessoa de diligência extraordinária, isto é, com grau de atenção acima do normal, consideradas as circunstâncias do negócio. O erro grosseiro, por sua vez, é o que poderia ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal, ou seja, que seria evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, consideradas as circunstâncias do negócio. Dito de outra forma, **o erro grosseiro é o que decorreu de uma grave inobservância de um dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave**.*

57. Quanto ao alcance da expressão "erro grosseiro", o Ministro Antônio Anastasia defendeu que o correto seria considerar "o erro grosseiro como culpa grave, mas mantendo o referencial do homem médio" (Acórdão 2.012/2022-TCU-Segunda Câmara). Desse modo, incorre em erro grosseiro o gestor que falha

gravemente nas circunstâncias em que não falharia aquele que emprega um nível de diligência normal no desempenho de suas funções, considerando os obstáculos e dificuldades reais que se apresentavam à época da prática do ato impugnado (LINDB, art. 22).

58. Impende ressaltar, ainda, que a jurisprudência do TCU sinaliza que as alterações promovidas na LINDB pela Lei 13.655/2018, em especial a inclusão do art. 28, não provocaram modificação nos requisitos necessários para a responsabilidade financeira por danos ao Erário. No voto do Acórdão 2.012/2022-TCU-Segunda Câmara, acima referido, o ministro relator reconheceu a tendência jurisprudencial desta Corte em se exigir a caracterização de erro grosseiro apenas para fins de sanção, mas não para fins de ressarcimento ao Erário, sendo, contudo, necessária essa caracterização no caso de condenação fundamentada nessa modalidade ou em culpa grave:

24. Não desconheço que esta Corte tem ainda se inclinado no sentido de que a exigência para se demonstrar que o agente praticou conduta que caracteriza erro grosseiro aplica-se somente para fins de multa, e não para reparação de dano. Aí identifico uma terceira contradição/fragilidade nos acórdãos recorridos/embargados, visto que, como visto anteriormente, toda fundamentação para responsabilização do ex-prefeito se deu com base em suposta conduta qualificada pelo erro grosseiro ou pela culpa grave. Desse modo, ainda que contraditória com julgados deste TCU (Acórdão 2768/2019-TCU-Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler), a fundamentação da condenação com base em culpa grave ou erro grosseiro, impõe à Administração Pública a comprovação desses elementos subjetivos, em penhor da teoria dos motivos determinantes.

59. Nessa linha, o dever de indenizar os prejuízos ao Erário permanece sujeito à comprovação de dolo ou culpa, sem qualquer gradação, como é de praxe no âmbito da responsabilidade aquiliana (extracontratual), inclusive para fins do direito de regresso, tendo em vista o tratamento constitucional dado à matéria (CF/1988 art. 37, § 6º):

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

§ 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

60. Confira-se, a esse respeito, a fundamentação adotada no Acórdão 2.391/2018-TCU-Plenário, a qual ilustra com clareza o tratamento jurisprudencial que vem sendo empregado à matéria, nos termos do voto proferido pelo Relator, Exmo. Min. Benjamin Zymler:

146. Isso ocorre porque as alterações promovidas na LINDB, em especial no art. 28, não provocaram uma modificação nos requisitos necessários para a responsabilidade financeira por débito.

147. O dever de indenizar os prejuízos ao erário permanece sujeito à comprovação de dolo ou culpa, sem qualquer gradação, como é de praxe no âmbito da responsabilidade aquiliana, inclusive para fins de regresso à administração pública, nos termos do art. 37, § 6º, da Constituição:

"6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou ***culpa****." (grifos acrescidos).*

148. Como regra, a legislação civil não faz nenhuma distinção entre os graus de culpa para fins de reparação do dano. Tenha o agente atuado com culpa grave, leve ou levíssima, existirá a obrigação de indenizar. A única exceção se dá quando houver excessiva desproporção entre a gravidade da culpa e o dano. Nesta hipótese, o juiz poderá reduzir, equitativamente, a indenização, nos termos do art. 944, parágrafo único, do Código Civil.

149. No presente caso, compreendo que o responsável agiu com culpa na consumação da irregularidade, não havendo nenhuma desproporcionalidade entre o seu grau de negligência, verificado no cometimento do ato inquinado, e o dano que causou ao erário.

150. Sendo assim, compreendo que o Sr. [...] deve ser condenado em débito, mas, diante da ausência de culpa grave, deve ser dispensado da aplicação de multa.

61. Citam-se, na mesma direção, entre outros, os acórdãos 2.768/2019, 1.958/2022, ambos do Plenário, 5.547/2019-TCU-Primeira Câmara, todos sob relatoria do Min. Benjamin Zymler; 11.289/2021-TCU-Primeira Câmara (Rel. Min. Vital do Rêgo) e 5.850/2021-TCU-Segunda Câmara (Rel. Min. Augusto Nardes), e 2.550/2019-TCU-Plenário (Rel. Walton Alencar Rodrigues).

62. Dessarte, considera-se que a aplicação das disposições da LINDB, em especial aquelas previstas nos dispositivos invocados, encontra-se plenamente incorporada à prática jurisprudencial desta Corte de Contas.

63. Por fim, esclarece-se que a boa-fé não pode ser presumida ou acatada a partir de mera alegação, devendo ser demonstrada e comprovada a partir dos elementos que integram os autos, corroborada em contexto fático propício ao reconhecimento dessa condição em favor dos responsáveis (Acórdão 4.667/2017-TCU-Primeira Câmara), valendo acrescer que o seu reconhecimento, no âmbito do TCU, deve ser feito expressamente, a partir de elementos suficientes para avaliar a conduta dos responsáveis pela gestão de recursos públicos.

64. Isto posto, é adotado o entendimento do recorte jurisprudencial acima esmiuçado nas análises seguintes que remetam à aplicação da LINDB ao caso concreto.

C.2. Da revel: empresa Linkcon Ltda. (irregularidades 9.4.1, 9.4.2, 9.4.3, 9.4.4, 9.4.5, 9.4.6, 9.4.7 e 9.4.8)

65. Empresa contratada pela CDRJ no âmbito do PE/SRP - CDRJ 17/2016: Contrato 63/2016, Contrato 76/2017 e Contrato 33/2018. Trata-se, nesta subseção, dessa responsável, uma vez que, devidamente cientificada de sua citação, não se manifestou.

66. Irregularidade 9.4.1 (peça 115 destes autos p. 32, 40-41):

a) Conduta: Faturar e receber pagamentos relativos a serviços superfaturados relacionados aos pontos de função calculados no âmbito da OS 1/2016, por meio da NF 1457 (peça 155, p. 2);

b) Nexo de causalidade: O faturamento e o recebimento dos valores da OS 1/2016 resultaram em superfaturamento de 1.145 pontos de função, totalizando prejuízo ao erário de R$ 890.810,00, visto que o valor unitário era de R$ 778,00, conforme parágrafo 132 [da peça 115 destes autos].

c) Culpabilidade: Não é possível afirmar que houve boa-fé da empresa, no caso, representada por seus representantes, que deram causa ao recebimento superfaturado. É razoável afirmar que era possível aos responsáveis terem consciência da ilicitude dos atos que praticaram, visto que, sabidamente, o quantitativo de pontos de função na OS 1/2016 estava superfaturado. É razoável afirmar que era exigível dos representantes da empresa conduta diversa daquela que eles adotaram, consideradas as circunstâncias que os cercavam, pois, sabendo que a quantidade de pontos de função executados era muito inferior, não poderiam ter feito tal faturamento e cobrança à CDRJ.

67. Irregularidade 9.4.2 (peça 115 destes autos p. 32-33, 43-44):

a) Conduta: Faturar e receber pagamentos relativos a atividades intermediárias no âmbito das OS 1/2016 (NF 1457 – peça 155, p. 2) e 2/2017 (NF 1772 – peça 155, p. 77), as quais não poderiam ser remuneradas de forma autônoma por serem consideradas intermediárias do Desenvolvimento de Software.

b) Nexo de causalidade: O recebimento dos valores relativos às OS 1/2016 e 2/2017 foi indevido, gerando prejuízos, respectivamente, de R$ 166.800,00, conforme parágrafo 76 e de R$ 86.180,00, conforme parágrafo 132 [da peça 115 destes autos].

c) Culpabilidade: Não é possível afirmar que houve boa-fé da empresa, no caso, representada por seus representantes, que deram causa ao recebimento autônomo por atividades intermediárias ao processo de desenvolvimento de software. É razoável afirmar que era possível aos responsáveis terem consciência da ilicitude dos atos que praticaram, visto que, sabidamente, as OS eram compostas de atividades intermediárias que não poderiam ter sido remuneradas de forma autônoma. É razoável afirmar que era exigível dos representantes da empresa conduta diversa daquela que eles adotaram, consideradas as circunstâncias que os cercavam, pois, sabendo que as OS continham atividades consideradas intermediárias, não poderiam ter feito tal faturamento e cobrança à CDRJ.

68. Irregularidade 9.4.3 (peça 115 destes autos p. 33, 44-45):

a) Conduta: Faturar e receber pagamentos superfaturados relacionados a serviços de digitalização (peça 155, p. 82).

b) Nexo de causalidade: O recebimento dos pagamentos referentes à OS 3/2017 resultou em prejuízo de R$ 357.660,00, conforme parágrafo 79 [da peça 115 destes autos].

c) Culpabilidade: Não é possível afirmar que houve boa-fé da empresa, no caso, representada por seus representantes, que deram causa ao recebimento superfaturado. É razoável afirmar que era possível aos responsáveis terem consciência da ilicitude dos atos que praticaram, visto que, sabidamente, os valores do serviço estavam superfaturados. É razoável afirmar que era exigível dos representantes da empresa conduta diversa daquela que eles adotaram, consideradas as circunstâncias que os cercavam, pois, sabendo que havia superfaturamento no serviço, não poderiam ter feito tal faturamento e cobrança à CDRJ.

69. Irregularidade 9.4.4 (peça 115 destes autos p. 34, 46):

a) Conduta: Faturar e receber pagamentos irregulares relacionados a serviços de consultoria em gestão processual e mapa de processos, temas alheios ao objeto da contratação (peça 155, p. 63).

b) Nexo de causalidade: O faturamento e o recebimento dos pagamentos referentes às OS 4/2017 e 5/2017 resultaram em prejuízo de R$ 1.068.396,40, conforme parágrafos 80 e 81 [da peça 115 destes autos].

c) Culpabilidade: Não é possível afirmar que houve boa-fé da empresa, no caso, representada por seus representantes, que deram causa ao recebimento de itens alheios ao edital de contratação. É razoável afirmar que era possível aos responsáveis terem consciência da ilicitude dos atos que praticaram, visto que, sabidamente, as OS continham serviços alheios ao edital de contratação. É razoável afirmar que era exigível dos representantes da empresa conduta diversa daquela que eles adotaram, consideradas as circunstâncias que os cercavam, pois, sabendo que as OS continham serviços alheios ao objeto da contratação, não poderiam ter feito tal faturamento e cobrança à CDRJ.

70. Irregularidade 9.4.5 (peça 115 destes autos p. 34-35, 48):

a) Conduta: Faturar e receber pagamentos irregulares, relativos às OS 1, 2, 3, 5, 6, 7, 12, 17, 18, 19, 20, 23, 25, 27 e 28, correspondentes a atividades intermediárias ao processo de desenvolvimento de software, já remuneradas em outras OS, de modo que não poderiam ter sido remuneradas de maneira autônoma.

b) Nexo de causalidade: O faturamento e o recebimento dos pagamentos referentes às referidas OS resultaram em prejuízo de R$ 1.393.768,60, conforme parágrafo 144 [da peça 115 destes autos].

c) Culpabilidade: Não é possível afirmar que houve boa-fé da empresa, no caso, representada por seus representantes, que deram causa ao recebimento de atividades intermediárias. É razoável afirmar que era possível aos responsáveis terem consciência da ilicitude dos atos que praticaram, visto que, sabidamente, as OS continham atividades intermediárias, que não poderiam ser remuneradas. É razoável afirmar que era exigível dos representantes da empresa conduta diversa daquela que eles adotaram, consideradas as circunstâncias que os cercavam, pois, sabendo que as OS continham atividades intermediárias, não poderiam ter feito tal faturamento e cobrança à CDRJ.

71. Irregularidade 9.4.6 (peça 115 destes autos p. 35-36, 49):

a) Conduta: Faturar e receber pagamentos irregulares relativos às OS 21, 22, 24 e 26 correspondentes a serviços de consultoria em gestão processual, tema alheio ao objeto da contratação.

b) Nexo de causalidade: O recebimento dos pagamentos referentes às referidas OS resultou em prejuízo de R$ 614.320,00, conforme parágrafo 145 [da peça 115 destes autos].

c) Culpabilidade: Não é possível afirmar que houve boa-fé da empresa, no caso, representada por seus representantes, que deram causa ao recebimento de itens alheios ao edital de contratação. É razoável afirmar que era possível aos responsáveis terem consciência da ilicitude dos atos que praticaram, visto que, sabidamente, as OS continham serviços alheios ao edital de contratação. É razoável afirmar que era exigível dos representantes da empresa conduta diversa daquela que eles adotaram, consideradas as circunstâncias que os cercavam, pois, sabendo que as OS continham serviços alheios ao objeto contratado, não poderiam ter feito tal faturamento e cobrança à CDRJ.

72. Irregularidade 9.4.7 (peça 115 destes autos p. 36, 50):

a) Conduta: Faturar e receber pagamentos que continham superfaturamento quantitativo de pontos de função (peça 156, p. 1-2, 90-92 e 47-52)

b) Nexo de causalidade: O faturamento e o recebimento dos pagamentos referentes às notas fiscais 38, 110 e 111 resultaram em prejuízo de R$ 1.223.794,00, conforme parágrafos 139-141 [da peça 115 destes autos].

c) Culpabilidade: Não é possível afirmar que houve boa-fé da empresa, no caso, representada por seus representantes, que deram causa ao recebimento superfaturado. É razoável afirmar que era possível aos responsáveis terem consciência da ilicitude dos atos que praticaram, visto que, sabidamente, o quantitativo de pontos de função estava superfaturado. É razoável afirmar que era exigível dos representantes da empresa conduta diversa daquela que eles adotaram, consideradas as circunstâncias que os cercavam, pois, sabendo que a quantidade de pontos de função executados era muito inferior, não poderiam ter feito tal faturamento e cobrança à CDRJ.

73. Irregularidade 9.4.8 (peça 115 destes autos p. 37, 52):

a) Conduta: Faturar e receber pagamentos irregulares, relativos à NF 799, correspondente a serviços não executados.

b) Nexo de causalidade: O faturamento e o recebimento dos pagamentos referentes à nota fiscal 799 resultaram em prejuízo no valor de R$ 153.779,48, conforme parágrafo 148 [151 da peça 115 destes autos].

c) Culpabilidade: Não é possível afirmar que houve boa-fé da empresa, no caso, representada por seus representantes, que deram causa ao direcionamento da contratação. É razoável afirmar que era possível aos responsáveis terem consciência da ilicitude dos atos que praticaram, visto que, sabidamente, houve direcionamento na contratação. É razoável afirmar que era exigível dos representantes da empresa conduta diversa daquela que eles adotaram, consideradas as circunstâncias que os cercavam, pois tinha ciência de que estava faturando e cobrando por serviços não prestados, no caso, o fornecimento de sistema de RH em ambiente Web, nunca entregue à CDRJ.

C.2.1. Da validade das notificações

74. 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 (AR) seja assinado pelo próprio destinatário da comunicação, o que dispensa, no caso em tela, a entrega do AR em "mãos próprias":

[Regimento Interno do TCU]

Art. 179. A citação, a audiência, a notificação, bem como a comunicação de diligência e de rejeição de alegações de defesa ou das razões de justificativa, far-se-ão:

I - por meio eletrônico ou digital, regulamentado em ato normativo próprio;

II - por meio de publicação no Diário Eletrônico do TCU;

III - mediante comparecimento das partes nos autos ou do seu representante;

IV - por servidor designado;

V - mediante carta registrada, com aviso de recebimento que comprove a entrega no endereço do destinatário;

VI - por edital publicado nos órgãos oficiais, quando o seu destinatário não for localizado.

(...)

75. 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. Não é outra a orientação da jurisprudência do TCU, conforme se verifica dos julgados a seguir transcritos:

São válidas as comunicações processuais entregues, mediante carta registrada, no endereço correto do responsável, não havendo necessidade de que o recebimento seja feito por ele próprio (Acórdão 3648/2013 - TCU - Segunda Câmara, Relator 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 1019/2008 - TCU - Plenário, Relator 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 1526/2007 - TCU - Plenário, Relator Min. Aroldo Cedraz).

76. 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.

C.2.2. Da revelia da responsável

77. No caso vertente, a citação da responsável em tela se deu em endereços constantes na base de dados da Receita Federal custodiada pelo TCU. A entrega dos ofícios citatórios nesses endereços ficou comprovada conforme detalhamento a seguir (vide Quadro 1):

a) Representante legal da empresa Linkcon Ltda.: Ofício 57850/2022-TCU/Seproc (peça 24); ciência à peça 36.

78. 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, Relator Min. Bruno Dantas; 2.369/2013-TCU-Plenário, Relator Min. Benjamin Zymler e 2.449/2013-TCU-Plenário, Relator Min. Benjamin Zymler). Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.

79. Ao não apresentar sua defesa, os responsáveis deixaram de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em afronta às normas que impõem aos gestores públicos e a todo aquele que utilize recursos 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".

80. Mesmo as alegações de defesa não sendo apresentadas, considerando o princípio da verdade real que rege esta Corte, procurou-se buscar, em manifestações dos responsáveis na fase interna desta Tomada de Contas Especial, se havia algum argumento que pudesse ser aproveitado a seu favor.

81. No entanto, como dito alhures, esta TCE originou-se da conversão de TCE realizada no âmbito da Representação TC 006.195/2019-9, consoante o Acórdão 2.166/2022-TCU-Plenário, item 9.3. Assim, não houve a fase interna de TCE e, por consequência, não há qualquer argumento que possa vir a ser analisado e posteriormente servir para afastar as irregularidades apontadas, salvo as manifestações trazidas no âmbito daquela representação.

82. Ausentes quaisquer alegações de defesa, ***ora se faz o exame de peças carreadas pela responsável no âmbito da representação alhures referida****, nos termos da determinação do Despacho de Autoridade - Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, de 1º/4/2024.*

C.2.3. Síntese das peças 235-263 da Representação TC 006.195/2019-9

83. Veja-se rol desses documentos, carreados pela empresa Linkcon Ltda., sumarizados no Quadro 3.

Quadro 3 - Rol de documentos das peças 235-263 do TC 006.195/2019-9

Peça	*Descrição*
235-236	*Fotografia de informe da CDRJ sobre a realização de treinamentos para implementação de Sistema Eletrônico de Documentação (Sied) [ou Gestão Eletrônica de Documentos (GED), GED-Workflow], coordenado pela contratada.*
237	*Documento intitulado "Comparação GED versus SEI!", não datado, de autoria desconhecida, contendo descrição sucinta de funcionalidades relacionadas à gestão eletrônica de documentos, agrupadas por módulo, e discriminadas por seu suporte ou pelo SEI.*
238	*[Cópia de documento existente no TC 006.195/2019-9, peça 155, p. 48-50] Documento intitulado "Justificativa técnica do Ponto de Função por Amostragem", de autoria de "Linkcon Consultoria em TI", datado de 6/11/2017. Recurso de Glosa Nota Fiscal 1457 [OS 1/2016 (Subseção B.1)], no âmbito do Contrato 63/2016.*
239 e 260	*Documentos intitulados "Relatório consultoria e gestão processual – estruturação da arquitetura de processos (cadeia de valor), priorização dos processos críticos a serem trabalhados e plano de implementação de novos processos", de autoria de "Linkcon Consultoria em TI", datado de 11/2017. Elementos de discussão e produtos finais referentes à OS [Ordem de serviço] 004/2017; versões aparentemente idênticas em cada uma das peças.*
240 e 261	*Documento intitulado "Relatório mapeamento de processos – planejamento da demanda; representação da situação futura em BPMN; relatório contendo a análise de intervalo (gap analysis); mapa da situação atual; relatório de regras de negócio; planilha de verificação de responsáveis pelas validações dos itens anteriores", de autoria de "Linkcon Consultoria em TI", datado de 11/2017. Elementos de discussão e produtos finais referentes à OS 005/2017; versões aparentemente idênticas em cada uma das peças.*
241	*[Cópia de documento existente no TC 006.195/2019-9, peça 94, p. 1-4] OS 004/2018, do Contrato 76/2017, de autoria da CDRJ, data de abertura 1º/3/2018, contendo descrição resumida de serviços, rol de artefatos e relatório de contagem de pontos de função [PF] (1.366 PF não ajustados), 1.557,24 PF ajustados.*
242	*[Cópia de documento existente no TC 006.195/2019-9, peça 100, p. 1-7] OS 009/2018, do*

	Contrato 76/2017, de autoria da CDRJ, data de abertura 19/3/2018, contendo descrição resumida de serviços, rol de artefatos e relatório de contagem de pontos de função [PF] (1.120 PF não ajustados), 1.276,8 PF ajustados.
243	*[Cópias de documentos existentes no TC 006.195/2019-9, peça 99 (parcialmente repetida à peça 156 daqueles autos)]* *1) OS 010/2018, do Contrato 76/2017, de autoria da CDRJ, data de abertura 10/3/2018, contendo descrição resumida de serviços, rol de artefatos e relatório de contagem de pontos de função [PF] (550 PF não ajustados), 627 PF ajustados = R$ 487.806,00 (R$ 778,00/PF).* *2) Documento intitulado "Termo de entrega definitiva", de autoria de "Linkcon Consultoria em TI", datado de 8/5/2018, referente ao Contrato 76/2017, OS 010/2017 [informação provavelmente incorreta; supõe-se que seja referente à OS 010/2018].* *3) Nota fiscal [NF] 111, emitida pela empresa "Linkcon Eireli - EPP", datada de 28/3/2018, no valor de R$ 1.480.534,00 por 1.903 PF (R$ 778,00/PF), referentes ao Contrato 76/2017, OS 009/2018 e 010/2018.*
244	*Documento intitulado "Controle de tráfego marítimo – Validação", de autoria de "Linkcon Consultoria em TI" e da CDRJ ("Docas do Rio – Autoridade portuária", consoante cabeçalho), sem data, mas cuja aprovação teria se dado em 3/4/2019. Validação de requisitos e regras de negócio sobre o tema.*
245	*Documento intitulado "Módulo de Fechamento. (Parte I – RIS) – Validação", de autoria de "Linkcon Consultoria em TI" e da CDRJ ("Docas do Rio – Autoridade portuária", consoante cabeçalho), sem data, mas cuja aprovação teria se dado em 30/4/2019. Descrição de ajustes finais do processo e validação de telas, requisitos e regras de negócio sobre o tema.*
246	*Documento intitulado "Fiscalização – Validação", de autoria de "Linkcon Consultoria em TI" e da CDRJ ("Docas do Rio – Autoridade portuária", consoante cabeçalho), sem data, mas cuja aprovação teria se dado em 17/4/2019. Validação de telas, requisitos e regras de negócio sobre o tema.*
247	*Documento intitulado "Guia de depósito prévio – Validação", de autoria de "Linkcon Consultoria em TI" e da CDRJ ("Docas do Rio – Autoridade portuária", consoante cabeçalho), sem data, mas cuja aprovação teria se dado em 5/4/2019. Descrição de ajustes finais do processo e validação de telas, requisitos e regras de negócio sobre o tema.*
248	*Documento intitulado "Inspetoria", de autoria de "Linkcon Consultoria em TI" e da CDRJ ("Docas do Rio – Autoridade portuária", consoante cabeçalho), sem data, mas cuja aprovação teria se dado em 17/4/2019. Reunião de ajustes da Inspetoria. Descrição de ajustes em telas, requisitos e regras de negócio sobre o tema.*
249	*Documento intitulado "Pedido de acesso – Validação", de autoria de "Linkcon Consultoria em TI" e da CDRJ ("Docas do Rio – Autoridade portuária", consoante cabeçalho), sem data, mas cuja aprovação teria se dado em 17/4/2019. Descrição de ajustes finais do processo e sua aprovação, incluindo validação de telas, relatórios, perfis de acesso, requisitos e regras de negócio sobre o tema.*
250	*Documento intitulado "Programação de Embarcações – Validação", de autoria de "Linkcon Consultoria em TI" e da CDRJ ("Docas do Rio – Autoridade portuária", consoante cabeçalho), sem data, mas cuja aprovação teria se dado em 11/4/2019. Resumo de reunião. Validação de telas, requisitos e regras de negócio sobre o tema.*
251-257	*Documento do processo 5007638-92.2021.4.02.5101 (chave processo 404792929721), data de autuação em 12/2/2021, autuado pela empresa "Linkcon Eireli" contra a CDRJ, tendo por órgão julgador o juízo Substituto da 17ª VF do Rio de Janeiro [i.e., 17ª Vara Federal do Tribunal Regional da 2ª Região (TRF2)]. Evento 1 do processo, com a petição dessa empresa, de ação anulatória de ato administrativo sancionatório, com pedido de tutela antecipada, para retirada da empresa do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (Sicaf, https://www3.comprasnet.gov.br/sicaf-web/index.jsf, acesso em 30/4/2025); documento incompleto, contendo 63 das 66 páginas, consoante seu rodapé.*
258-259	*1) [Cópia de documento existente no TC 006.195/2019-9, peça 193, p. 7-9] OS 002/2017, do Contrato 63/2016, de autoria da CDRJ, data de abertura 18/10/2017, contendo descrição resumida de serviços de gerência de projetos, de um total de 1.200 "UST(5)" = R$ 166.800,00 (R$ 139,00/UST).*

	2) Documentos intitulados "Relatório gerência de projetos – plano de gerenciamento das comunicações, gerenciamento das mudanças, relatório de desempenho e relatório de diagnóstico de maturidade e identificação de pontos de melhoria", de autoria de "Linkcon Consultoria em TI", datados de 11/2017. Elementos de discussão e produtos finais referentes à OS 002/2017. Versões às p. (i) 4-43, (ii) 44-85, (iii) 86-127 e (iv) 128-169 da peça 258 e (v) à peça 259. *3) Minutas de documento intitulado "Termo de recebimento provisório", de autoria de "Linkcon Consultoria em TI", datadas de 30/11/2017, referente ao Contrato 63/2016, OS 002/2017, para o recebimento de relatório do serviço de gerência de projeto; versões às p. (i) 170 e (ii) 171 da peça 258.* *4) Minutas de documento intitulado "Termo de entrega definitiva", de autoria de "Linkcon Consultoria em TI", datadas de 30/11/2017, referentes ao Contrato 63/2016, OS 002/2017, para o recebimento de relatório do serviço de gerência de projeto; versões às p. (i) 172 e (ii) 173.*
262	*Documento intitulado "Relatório de gestão documental – Digitalização de documentos", de autoria de "Linkcon Consultoria em TI", datado de 11/2017. Elementos de discussão e produtos finais referentes à OS 003/2017.*
263	*Documento intitulado "Ato de alteração nº 20 da Linkcon Eireli", que teria sido registrado na Junta Comercial do Estado de Pernambuco (Jucepe) em 29/1/2021. As alterações consistiram na (i) mudança de endereço da sede, no mesmo município de Recife/PE e na (ii) extinção de filiais da empresa nos municípios de Recife/PE e de Natal/RN.*

C.2.4. Análise

84. As peças 235-263 da Representação TC 006.195/2019-9 integram conjunto de anexos encaminhados pela empresa Linkcon Ltda. em sua resposta à oitiva desta Corte de Contas, comunicada por meio do Ofício 3820/2021-TCU/Seproc (naqueles autos, peças 234 e 228, respectivamente); a análise dessa resposta foi realizada pela então Sefti e encontra-se à peça 115 destes autos, p. 19-24 (naqueles autos, peça 271).

85. Em função de seu teor e de sua relevância para confrontar as irregularidades em razão das quais se citou a contratada, fez-se o mapeamento entre esses anexos e às irregularidades descritas à Seção B deste exame, agrupando-os conforme sua pertinência (Quadro 4).

Quadro 4 - Mapeamento entre as peças carreadas pela contratada no TC 006.195/2019-9 e as irregularidades que embasaram a citação decorrente do Acórdão 2.166/2022-TCU-Plenário

Contrato	***Irregularidade***	***Peças***
Contrato 63/2016	*9.4.1, Superfaturamento de quantitativo de pontos de função no âmbito da OS 1/2016*	*235-238*
	9.4.2, Pagamento de atividades intermediárias no âmbito da OS 1/2016 e OS 2/2017	*258-259*
	9.4.3, Superfaturamento dos serviços de digitalização no âmbito da OS 3/2017	*262*
	9.4.4, Pagamento de consultoria em gestão processual e de mapa de processos, temas alheios ao objeto da contratação, no âmbito das OS 4/2017 e 5/2017	*239 e 260; 240 e 261*
Contrato 76/2017	*9.4.7, Superfaturamento de quantitativo de pontos de função*	*241-243*
Contrato 33/2018	*9.4.8, Desnecessidade, inadequação ou ausência de utilidade da parcela do sistema desenvolvida e paga e direcionamento da contratação*	*251-257*
Não relacionados	*Documentos de validação de funcionalidades de sistema*	*244-250*
	Alteração contratual de mudança de sede e de extinção de filiais da contratada	*263*

86. Passa-se, então, à análise das peças pertinentes às irregularidades elencadas acima.

87. No que concerne o Contrato 63/2016, irregularidade 9.4.1, Superfaturamento de quantitativo de pontos de função no âmbito da OS 1/2016, análise anterior desta Corte calculou e demonstrou superfaturamento de 1.145 PF na OS 1/2016, NF 1.457 (Subseção B.1). Por sua vez, o informe da CDRJ sobre a realização de treinamentos em GED-Workflow e o comparativo entre esse sistema e o SEI, carreados pela responsável, nada contribuem para a elucidação dos fatos. Ademais, o documento à peça 238, "Justificativa técnica do Ponto de Função por Amostragem", é uma mera cópia de documento existente nos autos (TC 006.195/2019-9, peça 155, p. 48-50). Contém apenas um rol incompleto de arquivos lógicos internos (ALI)

e sua alegada complexidade, ALIs que, supostamente, não teriam sido contabilizados pela empresa Eficácia (TC 006.195/2019-9, peça 155, p. 4-8), de um total de 405 PF glosados pela CDRJ. Sobre o tema, veja-se trecho de análise anterior (TC 006.195/2019-9, peça 216, p. 17):

92. A empresa Eficácia concluiu, a partir dos casos de uso entregues, que os sistemas supostamente desenvolvidos tinham menos PF (3.013) do que a Linkcon alegara ter entregue (3.932), na mesma linha das conclusões e dos indícios já levantados nos itens anteriores, mas em menor monta. Por esse motivo, a Suptin (em parecer elaborado por gestor que não é o atual) entendeu que deveriam ser glosados R$ 714.982,00 da execução contratual, correspondentes aos 919 PF que teriam sido entregues a menos (peça 155, p. 9). Apenas depois ter recebido o valor correspondente aos 3.013 PF, a Linkcon entrou com recurso contra a decisão anterior alegando que diversos arquivos lógicos internos (ALIs) deixaram de ser contados pela empresa Eficácia (peça 155, p. 45-50).

93. Muito embora a empresa tenha apresentado defesa questionando apenas 405 dos 919 PF glosados (ou seja, menos da metade), o Sr. Marcos Barreto, Superintendente da Suptin, sem qualquer justificativa, decidiu autorizar o pagamento integral dos PF que foram excluídos da primeira contagem (peça 155, p. 54). O pagamento complementar de R$ 714.982,00 foi realizado em 13/11/2017 (peça 155, p. 61). E mesmo em relação aos 405 PF sobre os quais se apresentou alguma defesa, o Sr. Marcos não fez qualquer análise técnica, limitando-se a concordar com os argumentos da empresa. No entanto, em primeira análise, o argumento da empresa Linkcon não mereceria prosperar e deveria ser rejeitado, uma vez que assistia razão à empresa Eficácia ao propor a glosa dos arquivos ALIs que eram mera repetição de outros, inclusive com nomes similares e próximos, e que desenvolviam a mesma função deles (não gerando, funcionalidade nova, que é o requisito para que seja contado).

94. A inclusão de arquivos lógicos internos que não desenvolvem funcionalidade nova ou individual é uma prática comum para aumentar, artificialmente, a quantidade de PF de um sistema, por esse motivo, é preciso que se analise a real função do arquivo dentro da lógica do sistema. Os ALIs "lixaodocumentos", "lixaodocumentosfisicos" e "lixaodespachodocumentos" (peça 155, p. 49) [todos, constantes da peça 238 ora em exame] provavelmente fazem parte de uma única funcionalidade (purga de documentos), independentemente, de ter sido "quebrado" em vários arquivos diferentes, apenas para demonstrar um exemplo. O ALI "classesjava", por outro lado, é um arquivo que tem apenas funcionalidade interna para o próprio sistema e, assim, também não deveria ter sido contado.

88. Outrossim, não há qualquer enfrentamento à contagem de PF realizada pela Sefti (TC 006.195/2019-9, peça 216, p. 17-18).

89. Ainda no mesmo contrato, acerca da irregularidade 9.4.2, Pagamento de atividades intermediárias no âmbito da OS 1/2016 e OS 2/2017, e, especificamente em relação à OS 2/2017 e a serviços de gerenciamento de projetos, constou o seguinte em análises precedentes (Seção B.2 e peça 115, p. 15, 22):

76. A OS 2/2017 teve como seu único objeto o pagamento para serviços de gerência de projetos, que, novamente, não poderiam ser remunerados à parte, já que são atividades intermediárias do desenvolvimento de software. O total pago indevidamente aqui foi de R$ 166.800,00 ([TC 006.195/2019-9] peça 216, p. 20 [p. 19]).

(...)

133. Com relação à OS 2/2017, a Linkcon anota a importância da gerência de projetos e argumenta que os documentos foram produzidos, entregues e validados. Contudo, serviços de gerência de projetos não poderiam ter sido remunerados à parte, tendo em vista que são atividades intermediárias afetas ao próprio desenvolvimento de software ([TC 006.195/2019-9] peça 216, p. 19).

[TC 006.195/2019-9 peça 216, p. 19:

107. Ao se analisar mais detidamente os itens da OS 2/2017, a partir apenas da descrição dos serviços e na ausência de catálogo que pudesse especificar o que teria sido feito, verifica-se que as atividades ali relacionadas são atividades meramente intermediárias e que deveriam fazer parte do próprio projeto de desenvolvimento, não podendo, pela metodologia da UST e segundo a jurisprudência do TCU, serem remuneradas à parte.

108. Além do fato de o termo "plano de gerenciamento das comunicações e gerenciamento das mudanças" ser uma definição altamente genérica e não traduzir nenhuma atividade concreta e habitual da indústria de desenvolvimento, na relação de entregáveis apresentados por ocasião dessa OS não há registro de nenhum objeto que tenha sido efetivamente produzido e que não esteja inserido dentro do próprio desenvolvimento do sistema. Causa estranheza, ainda, o fato de constar na descrição desse item a própria elaboração dos entregáveis do sistema, uma atividade que faz parte do processo de comprovação do que foi realizado durante

o desenvolvimento. Mal comparando é como se o supermercado cobrasse não só pelos produtos entregues e comprados pelo consumidor, mas também pelo serviço de emissão da nota fiscal.
]

90. Passando aos documentos carreados pela responsável acerca dessa irregularidade, tem-se por irrelevantes a cópia da OS 2/2017, já presente nos autos, bem como as minutas dos termos de recebimento, definitivo e provisório. Compulsando-se o relatório restante, carreado pela responsável múltiplas vezes, alcança-se a mesma conclusão. Trata-se, em suma, de documento supostamente usado pela responsável para planejar a condução do projeto, não um produto contratado, mas sim um dos meios que teriam sido utilizados para a entrega do objeto do Contrato 63/2016, que dedicou várias de suas páginas para apresentar definições de conceitos, de gestão de projetos a melhoria de processos, copiadas de outras fontes.

91. Ainda no âmbito do mesmo contrato, quanto à irregularidade 9.4.3, Superfaturamento dos serviços de digitalização no âmbito da OS 3/2017, em análise empreendida pela então Sefti de resposta à diligência feita à CDRJ sobre essa OS, assim se consignou (Seção B.3 e peça 115, p. 15):

77. A OS 3/2017 tinha em sua descrição pagamentos referentes a "serviços de gestão documental", sendo impossível, pela leitura do TR, entender qual serviço ou atividade de fato estava sendo licitado e contratado. Apenas com a emissão da OS 3/2017 do Contrato 63/2016 (peça 193, p. 10-11) é que foi possível entender que o "serviço de gestão documental" se referia a mera digitalização de documentos, no caso de 600 mil páginas ao preço de R$ 0,669 por unidade (página). No processo de contratação, não existiu qualquer metodologia ou memória de cálculo que estabelecesse como se chegou ao fator de conversão de 4.620 USTs para as 600 mil páginas.

78. Convém registrar que superfaturamento em serviços de digitalização pela Linkcon já havia sido identificado pelo Tribunal no TC 015.932/2018-4, na execução de um contrato com a Funasa, em que a atividade fora remunerada também por UST (peça 266, p. 42 e p. 69).

92. Consultando-se a documentação respectiva carreada pela responsável, tem-se que o documento intitulado "Relatório de gestão documental – Digitalização de documentos", de teor meramente declaratório, contém apenas um histórico de atividades que teriam sido desempenhadas pela contratada, rol de documentos digitalizados e quantitativos de arquivos e páginas, recomendação para a realização de cópia de segurança em pelo menos três locais e fotografias de pessoas trabalhando, sem qualquer informação contextual (peça 262). De se ressaltar que as fotos e declarações encontram-se descalçadas de qualquer evidência complementar, e mesmo que tivessem sido prestados serviços adicionais àqueles descritos na OS, ainda assim não poderiam ter sido remunerados em seu âmbito por se encontrarem fora de seu escopo.

93. Adiante, também em relação ao mesmo contrato, quanto à irregularidade 9.4.4, Pagamento de consultoria em gestão processual e de mapa de processos, temas alheios ao objeto da contratação, no âmbito das OS 4/2017 e 5/2017, a responsável carreou dois documentos: (i) relatório de mapeamento de processos (peças 240 e 261) e (ii) relatório de arquitetura de processos (cadeia de valor), de priorização de processos críticos, dentre outras informações (peças 239 e 260). Pontua-se que o primeiro desses documentos e a priorização de processos constante do segundo documento, já foram examinados pela unidade técnica em análise pregressa, cujo entendimento lá plasmado ora se perfilha (Subseção B.4, peça 115, p. 22):

135. Já para a OS 4/2017, a Linkcon informou que sua entrega constaria da peça 240. Ainda, acrescentou que "Como consequência da priorização de processos a serem automatizados, esse serviço objetivou melhorar o processo para que ele fosse automatizado de forma consistente e eficaz no workflow do GED" (peça 234 p. 45). Ocorre que, com o objetivo de promover ganho de melhoria em processo ou fluxos de trabalhos, esse não seria o contrato adequado para isso, já que não teria nenhuma relação como [com] o objetivo da avença.

136. A OS 5/2017 trata de mapeamento de processos. Ocorre que sua entrega aconteceu depois da entrega do software, não havendo qualquer benefício, portanto. Caso seu produto fosse ser utilizado para promover ganho de melhoria em processo ou fluxos de trabalhos, esse não seria o contrato adequado para isso, já que não teria nenhuma relação como [com] o objetivo da avença.

94. Quanto ao relatório de arquitetura de processos (cadeia de valor), análise precedente assim fez consignar (TC 006.195/2019-9, peça 216, p. 22-24):

127. Por ocasião da OS 4/2017, a CDRJ demandou a execução de serviços de consultoria de gestão processual, quer seriam remunerados pela UST3, da seguinte maneira (peça 193, p. 13): (...)

128. A OS relaciona que deveriam ser entregues os seguintes produtos: 1) a estruturação da arquitetura de processos (cadeia de valor) e priorização de processos críticos a serem trabalhados; 2) elaboração de plano de implementação de novo processo. Como já mencionado nos parágrafos 113/114, não há nenhum documento repassado à equipe de inspeção que comprove a execução e a entrega desses produtos.

129. Na verdade, até soa estranho a entrega de um produto intitulado "priorização de processos críticos". A exemplo de todos as demais OS desse contrato e que originam do TR do PE SRP 17/2016, não há qualquer preocupação em detalhar e explicar as atividades que se pretendiam ver desenvolvidas e, pela repetição de um mesmo modus operandi, há a impressão que se teve a intenção deliberada de criar atividades e serviços aleatórios, com descrição inexistente, sem critérios de medição e sem catálogo de serviços que permitissem se fazer qualquer julgamento de valor quanto à economicidade dos valores, à adequação dos quantitativos e também à correta execução da demanda.

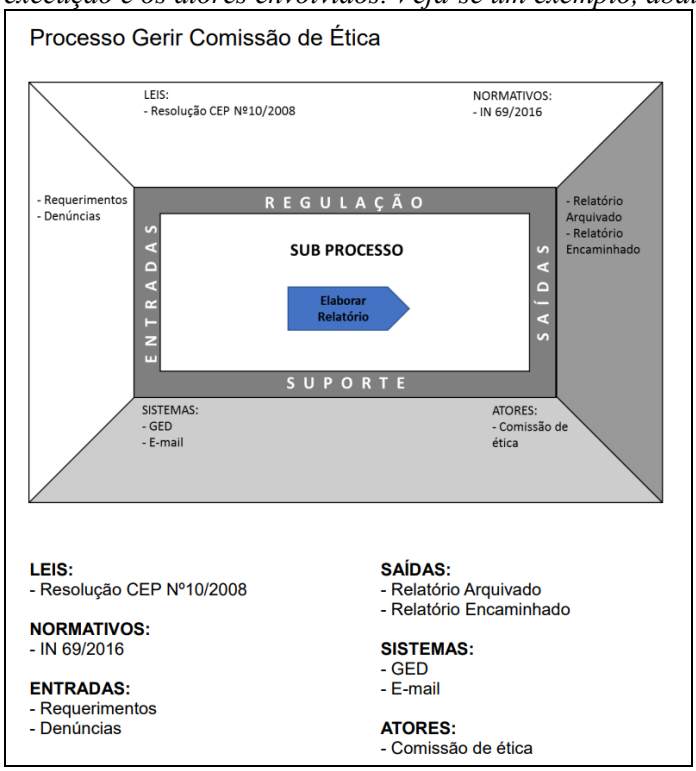
130. Além disso, pela leitura do texto dos serviços e produtos a serem entregues, que é a única informação que realmente consta da OS, há que se notar duas coisas: é impossível aos fiscais do contrato chegarem a qualquer conclusão qualitativa e quantitativa acerca do que fora executado. Possivelmente, é por isso, que o processo de pagamento não tem qualquer informação acerca da medição do que fora entregue.

131. A segunda questão que se nota é que se tivessem sido executados, os serviços (tomando novamente por base apenas a sua descrição) nem mesmo parecem relacionados ao desenvolvimento de software para o qual a empresa. Enquanto as outras atividades relacionadas nesse contrato se assemelham muito a serviços intermediários e que, portanto, não devem ser remunerados, nesse caso as atividades que deveriam ser entregues nessa OS nem a esse patamar chegam. São completamente estranhas ao desenvolvimento de software.

(...)

137. Assim, mais uma vez, o que se tem é um serviço genérico, sem qualquer evidência de tenha sido executado e que, se tivesse sido executado, não teria como ser remunerado, pois, seja como atividade intermediária ou não, não tem qualquer relação com objeto da avença, não contribuindo para o seu resultado. Os serviços devem, assim, ser integralmente glosados.

95. Da leitura desse relatório (peças 239 e 260, repetidas), depreende-se que o cerne do trabalho, 89% de suas 143 páginas, consistiu na elaboração do que se chamou de "diagrama de contexto": para cada processo, listaram-se suas entradas, saídas, institutos a regular sua execução, sistemas que suportariam essa execução e os atores envolvidos. Veja-se um exemplo, abaixo, do "Processo Gerir Comissão de Ética" à p. 22:



96. Entende-se que este produto não guarda relação com os serviços contratados, sendo na melhor hipótese, espécie de artefato intermediário do desenvolvimento de software, a supostamente subsidiar, por exemplo, o levantamento de requisitos de um sistema informatizado. De todo modo, alinha-se ao entendimento da manutenção da irregularidade pelo pagamento de consultoria em gestão processual e de mapa de processos, temas alheios ao objeto da contratação.

97. Passando ao Contrato 76/2017, têm-se documentos referentes à irregularidade 9.4.7, Superfaturamento de quantitativo de pontos de função. Ressalte-se que todos os documentos são cópias de

documentos já examinados nos autos da Representação TC 006.195/2019-9, tendo o menos antigo deles sido lá carreado nos idos de 2019 (naqueles autos, peça 100). E, similarmente ao outrora examinado para a irregularidade 9.4.1, aqui também não há qualquer enfrentamento à contagem de PF realizada pela Sefti (TC 006.195/2019-9, peça 216, p. 27-28).

98. Seguindo, no âmbito do Contrato 33/2018, veja-se a irregularidade 9.4.8, Desnecessidade, inadequação ou ausência de utilidade da parcela do sistema desenvolvida e paga e direcionamento da contratação. A petição inicial no processo 5007638-92.2021.4.02.5101 (chave processo 404792929721), carreada pela responsável, refere-se a sua insurgência, no âmbito do poder judiciário, contra decisão proferida em processo sancionador da CDRJ – Processo Administrativo - CDRJ/SIED 215/220 –, em que se concluiu pela inexecução total do Contrato 33/2018 e a consequente aplicação de penalidades: (i) multa de 30% do valor do contrato; (ii) descredenciamento do Sicaf; e (iii) impedimento para licitar e contratar com a União (TC 006.195/2019-9 peça 185, p. 251, apud naqueles autos, peça 216, p. 34-35).

99. Acrescenta-se que, em consulta ao sistema processual e-Proc do TRF2, aquele juízo declinou de sua competência nos termos da CF/1988, art. 109, inciso I, conforme seu evento 9, de 28/8/2020, decisão mantida após o não acolhimento de embargos de declaração e de agravo de instrumento manejados pela responsável (eventos 14 e 23, respectivamente). Acompanhando o trâmite processual em sua consulta pública, não houve qualquer decisão de mérito transitada em julgado até o final do mês abril de 2025 (https://www.trf2.jus.br/jfrj/consultas-e-servicos/sistema-processual-proc, acesso em 8/5/2025).

100. Por fim, acerca dos documentos não relacionados, assim classificados no Quadro 4, impende ressaltar sua irrelevância para o deslinde das apurações, por nada contribuírem para o esclarecimento quanto às condutas da responsável nas irregularidades em razão das quais foi citada.

*101. **Exsurge, assim, a total inaptidão das peças carreadas pela responsável para desconstruir qualquer elemento da análise entabulada pela Sefti, que culminou em sua citação**.*

*102. Por todo o exposto, **remanescem inalterados os liames entre a responsável e as condutas irregulares atribuídas**.*

103. Portanto, em se tratando de processo em que a parte interessada não se manifestou acerca das irregularidades imputadas, não há elementos novos que possam efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta dos responsáveis, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, conforme os termos dos §§ 2º e 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU – acórdãos 2.064/2011-TCU-Primeira Câmara (relator Min. Ubiratan Aguiar), 6.182/2011-TCU-Primeira Câmara (relator Min. Weber de Oliveira), 4.072/2010-TCU-Primeira Câmara (relator Min. Valmir Campelo), 1.189/2009-TCU-Primeira Câmara (relator Min. Marcos Bemquerer), 731/2008-TCU-Plenário (relator Min. Aroldo Cedraz).

104. Dessa forma, a empresa Linkcon Ltda. deve ser considerada revel, podendo ser aproveitados em seu favor os argumentos trazidos pelos demais defendentes, caso seja pertinente.

C.2.5. Parecer do MPTCU sobre a proposta de mérito da AudTCE à peça 150

105. Em seu parecer, o representante do Parquet de Contas acompanhou a proposta desta unidade técnica, condenatória da responsável, revel até o presente (peça 161, p. 19-21). Contudo, ressalta-se que ainda não houve manifestação ministerial acerca das peças ora examinadas.

C.3. Do Sr. Felipe Villarta Moreira (irregularidades 9.4.1, 9.4.2, 9.4.3 e 9.4.4)

106. Então Superintendente de TI da CDRJ.

107. Irregularidade 9.4.1 (peça 115 destes autos, p. 32, 40-41):

a) Conduta: Determinar, como Superintendente de TI, a abertura da OS 1/2016, sem a identificação de quantitativos de pontos de função nem de UST que estariam sendo autorizados (peça 161, p. 1-3).

b) Nexo de causalidade: A ausência de indicativo de quantitativos propiciou que a empresa contratada superfaturasse os quantitativos de pontos de função, levando a superfaturamento de 1.145 pontos de função, totalizando prejuízo ao erário de R$ 890.810,00, visto que o valor unitário era de R$ 778,00, conforme parágrafo 132 [da peça 115 destes autos].

c) Culpabilidade: Não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável. É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticara. É razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa daquela que ele adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria o responsável ter indicado os respectivos quantitativos de pontos de função que a contratada estaria autorizada a executar, conforme disposto no art. 33 da IN - SLTI/MP 4/2014. Como agravante, há o fato de que houve violação ao princípio da segregação de funções, uma vez que mesmo

integrante, Sr. Felipe Villarta Moreira, exerceu acumuladamente as funções de Integrante Administrativo, Integrante Requisitante e Integrante Técnico.

108. Irregularidade 9.4.2 (peça 115 destes autos, p. 32, 42) – destaca-se que, em relação ao responsável, atribuiu-se a responsabilidade pelo pagamento irregular de ambas as atividades intermediárias, no valor total de R$ 252.980,00, no âmbito das OS 1/2016 e 2/2017:

a) Conduta: Solicitar, como Superintendente de TI, a abertura de processo de contratação; realizar pesquisa de preços com empresas que ou não possuíam experiência no objeto da contratação ou possuam vínculos com aquela vencedora do certame; elaborar e assinar Termo de Referência relativo ao Pregão Eletrônico para Registro de Preços (PE SRP) 17/2016.

b) Nexo de causalidade: A indicação de empresas flagrantemente incapazes para a prestação dos serviços para que a pesquisa de preços fosse feita com elas, levou a uma comparação enviesada e insuficiente dos preços de mercado, redundando na contratação da Linkcon, por meio do Contrato 63/2016, sem a comprovação da vantagem da contratação e contendo previsão de remuneração por atividades intermediárias. Nesse sentido, as falhas no planejamento da contratação deram causa à abertura e ao pagamento relativo às OS 1/2016 e 2/2017.

c) Culpabilidade: Não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável. É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude dos atos que praticara. É razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa daquela que ele adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria o responsável realizar pesquisa de preços com empresas capazes de executar o objeto demandado e que não possuíssem relações entre si. Como agravante, há o fato de que houve violação ao princípio da segregação de funções, uma vez que mesmo integrante, Sr. Felipe Villarta Moreira, exerceu acumuladamente as funções de Integrante Administrativo, Integrante Requisitante e Integrante Técnico.

109. Irregularidade 9.4.3 (peça 115 destes autos, p. 33, 44):

a) Conduta: Solicitar, como Superintendente de TI, a abertura de processo de contratação; realizar pesquisa de preços com empresas que ou não possuíam experiência no objeto da contratação ou possuam vínculos com aquela vencedora do certame; elaborar e assinar Termo de Referência relativo ao Pregão Eletrônico para Registro de Preços (PE SRP) 17/2016.

b) Nexo de causalidade: A indicação de empresas flagrantemente incapazes para a prestação dos serviços a fim de que a pesquisa de preços fosse feita com elas, levou a uma comparação enviesada e insuficiente dos preços de mercado, redundando na contratação da Linkcon, por meio do Contrato 63/2016, sem a comprovação da vantagem da contratação e contendo previsão de serviços de digitalização com valores superfaturados. Nesse sentido, as falhas no planejamento da contratação deram causa à abertura e ao pagamento relativo à OS 3/2017.

c) Culpabilidade: Não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável. É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude dos atos que praticara. É razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa daquela que ele adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria o responsável realizar pesquisa de preços com empresas capazes de executar o objeto demandado e que não possuíssem relações entre si. Como agravante, há o fato de que houve violação ao princípio da segregação de funções, uma vez que mesmo integrante, Sr. Felipe Villarta Moreira, exerceu acumuladamente as funções de Integrante Administrativo, Integrante Requisitante e Integrante Técnico.

110. Irregularidade 9.4.4 (peça 115 destes autos, p. 34, 45):

a) Conduta: Solicitar, como Superintendente de TI, a abertura de processo de contratação; realizar pesquisa de preços com empresas que ou não possuíam experiência no objeto da contratação ou possuam vínculos com aquela vencedora do certame; elaborar e assinar Termo de Referência relativo ao Pregão Eletrônico para Registro de Preços (PE SRP) 17/2016.

b) Nexo de causalidade: A indicação de empresas flagrantemente incapazes para a prestação dos serviços a fim de que a pesquisa de preços fosse feita com elas, levou a uma comparação enviesada e insuficiente dos preços de mercado, redundando na contratação da Linkcon, por meio do Contrato 63/2016, sem a comprovação da vantagem da contratação e contendo previsão de serviços alheios ao objeto da contratação. Nesse sentido, as falhas no planejamento da contratação deram causa à abertura e ao pagamento relativo às OS 4/2017 e 5/2017.

c) Culpabilidade: Não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável. É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticara. É razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa daquela que ele adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria o responsável realizar pesquisa de preços com empresas capazes de executar o objeto

demandado e que não possuíssem relações entre si. Como agravante, há o fato de que houve violação ao princípio da segregação de funções, uma vez que mesmo integrante, Sr. Felipe Villarta Moreira, exerceu acumuladamente as funções de Integrante Administrativo, Integrante Requisitante e Integrante Técnico.

C.3.1. Síntese da resposta

111. As alegações de defesa do responsável foram apresentadas às peças 75-78; a peça 75 faria remissão às demais. Ao final, solicitou (p. 10; grifos acrescidos):

42. Diante do exposto, o requerido confia em que serão rejeitadas as imputações a ele direcionadas, de modo que não seja atribuída nenhuma punição contra ele, não só pela ausência de irregularidades, mas também pela absoluta inexistência de dolo ou erro grosseiro em sua atuação, em observância ao que prescreve o arts. 28 e 22, § 1º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

112. Para subsidiar seu pedido, apresentou as seguintes alegações de defesa.

113. Iniciou sua argumentação ressaltando a tempestividade de sua defesa e trazendo seu histórico profissional, sua formação em nível superior e MBA na Alemanha, com "formação e robusta experiência como especialista em sistemas de informação e processos de negócios" até ser selecionado como Superintendente de Tecnologia da Informação [Suptin] da CDRJ, e sua participação na elaboração do Contrato 63/2016.

114. Afirmou que, no final de 2016, ao tomar conhecimento da instauração do Processo Administrativo 034.914/2016-1 [TC 034.914/2016-1: representação da empresa Wend Tecnologia e Treinamentos Ltda por irregularidades no PE/SRP - CDRJ 17/2016], teria solicitado a suspensão do referido contrato até que os órgãos de controle autorizassem a continuidade do certame e a execução dos serviços em 1º/6/2017 [6/1/2017]. Salientou que nesse mesmo dia teria sido exonerado daquele cargo.

115. Continuando, asseverou que todos os fatos apontados como irregulares no processo teriam ocorrido em momento posterior à sua exoneração. Trouxe que fora eximido da responsabilidade nos autos do TC 034.914/2016-1 e que fora suspendida a liminar que havia paralisado o contrato, de forma que não haveria qualquer conduta irregular atribuível ao responsável que o vincule ao Contrato 63/2016, e que os "supostos prejuízos ao erário público" ora analisados teriam se dado em momento posterior à sua exoneração de seu cargo de Superintendente de Tecnologia da Informação na CDRJ e que não teria autorizado quaisquer dos pagamentos constantes das irregularidades apontadas no Acórdão 2.166/2022-TCU-Plenário.

116. Em seguida, alegou que ainda que se constatasse a existência de um erro administrativo, estariam ausentes dolo ou erro grosseiro na conduta do responsável, repetindo que as "supostas condutas ilícitas praticadas em relação ao suposto superfaturamento" teriam ocorrido em momento posterior à sua exoneração. Nesse sentido, declarou que a adoção de qualquer sanção ao responsável violaria a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), arts. 28 e 22, § 1º, bem como art. 12 de seu regulamento [Decreto 9.830/2019], de forma que o gestor somente poderia ser responsabilizado por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro, assim como haveria a necessidade de serem considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor.

117. Ressaltou ainda que ela era responsável tão somente por atribuições técnicas direcionadas à manutenção de soluções tecnológicas, planejamento e apoio ao desenvolvimento das atividades da Companhia, não detendo qualquer poder decisório acerca da contratação e realização de pagamentos no âmbito do Contrato 63/2016. Nessa linha, afirmou que as condutas atribuídas "aos supostos ilícitos" não estariam ao alcance do responsável, por terem ocorrido muito tempo após a sua exoneração do cargo referido e por terem sido atribuições incompatíveis com o seu cargo na CDRJ.

118. Declarou que fora exonerado em razão da suspensão do Contrato 63/2016 e que estaria sendo agora duplamente punido por despesas e condutas a que não dera causa, por "supostas condutas" praticadas quase um ano após a sua saída da CDRJ, sem qualquer vinculação com as atribuições técnicas do cargo de Superintendente de TI.

C.3.2. Análise

119. Refuta-se primeiramente o argumento de inexistência de conduta irregular atribuível ao responsável que o vincule ao Contrato 63/2016. As condutas do responsável constantes da matriz de responsabilização – e.g., a abertura da OS 1/2016, emitida em 10/11/2016 e assinada pelo responsável, sem a identificação de quantitativos (TC 006.195/2019-9, peça 161, p. 1-3) – violaram a Lei 8.666/1993, art. 7º, § 4º c/c art. 73, I, b, vigente à época.

120. Na sequência, deve ser destacado que a formação e histórico profissional do responsável não são suficientes para afastar as irregularidades, responsabilidade ou dano ora discutidos.

121. Quanto à materialização do prejuízo ao Erário em momento posterior à sua exoneração do cargo de Suptin e a sua exoneração em razão da suspensão do Contrato 63/2016, tem-se que o pagamento de quantitativos superfaturados somente fora possível em razão da OS 1/2016 não trazer qualquer indicativo de quantitativos, ainda que o responsável tenha sido exonerado em momento anterior; na mesma toada, as pesquisas de preços realizadas junto a empresas flagrantemente incapazes para a prestação dos serviços. Dessa forma, o nexo de causalidade é direto entre a abertura da OS e seu consequente pagamento. Ressalte-se que não foi apresentada qualquer evidência que comprove a exoneração do cargo na data alegada, nem tampouco que ela decorrera de sua recomendação pela suspensão do contrato em 6/1/2017, ainda que essas informações sejam irrelevantes para desfazer o liame entre a irregularidade e o responsável.

122. Quanto à alegação de responsabilização de gestor por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro, a argumentação também não merece prosperar, aplicando-se o entendimento detalhado à Subseção C.1.

123. As condutas em análise cuidam da contratação de prestação de serviços sem qualquer estimativa de quantidade contratada e realização de pesquisas de preços junto a empresas sem experiência ou com vínculos com a empresa vencedora do certame, condutas quase tão rudimentares (e irregulares) quanto à contratação do desenvolvimento de sistemas com pagamento por homem-hora sem justificativa. Era de se esperar conhecimento da legislação de regência – e.g., Lei 8.666/1993 – da jurisprudência desta Corte de Contas, que veda a utilização de fatores de ajuste em contratos que utilizam PF como métrica – acórdãos 1.910/2007, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, 2.348/2009, de relatoria do Ministro Walton Alencar, 1.647/2010, de relatoria do Ministro Valmir Campelo, 1.086/2011, de relatoria do Ministro Substituto Marcos Bemquerer, 2.393/2013, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz e 1.612/2019, de relatoria da Ministra Ana Arraes, todos do Plenário (TC 006.195/2019-9, peça 216, p. 18) – além de maior zelo com a coisa pública.

124. Ademais – e como bem pontuado pelas unidades instrutoras anteriores – serviços intermediários, afetos ao desenvolvimento de software, não poderiam ser remunerados à parte do desenvolvimento contratado, conforme jurisprudência desta Corte de Contas. Além disso, a realização de pesquisa de preços junto a empresas flagrantemente incapazes para a prestação do serviço orçado denota que se estava cumprindo apenas uma obrigação sem realmente buscar atingir seu objetivo – qual seja, prover a Administração de uma estimativa de preços confiável para balizar o preço de contratação posterior desses serviços.

125. Esclarece-se também que a presente TCE trata de responsabilidade financeira por dano ao Erário, não se aplicando a regra da LINDB, art. 28 (responsabilização em caso de dolo ou erro grosseiro), uma vez que o dever de indenizar prejuízos aos cofres públicos permanece sujeito à comprovação de dolo ou culpa, sem qualquer gradação, tendo em vista o tratamento constitucional dado à matéria (CF/1988, art. 37, § 6º). Quanto ao comando da LINDB, art. 22 (sobre obstáculos e dificuldades do gestor), levando-se em conta os elementos constantes dos autos, verifica-se que o responsável se limitou a invocar o normativo, não restando indicadas e evidenciadas as circunstâncias objetivas que teriam afetado ou prejudicado sua atuação, impelindo-o às condutas inquinadas, constantes de sua responsabilização. E, para fins de sancionamento do responsável, entendem-se presentes nas irregularidades a ele atribuídas elementos suficientes para constituir erro grosseiro, decorrente de uma grave inobservância de um dever de cuidado e zelo com a coisa pública, conforme referencial à Subseção C.1.

126. Por fim, também não é capaz de elidir as irregularidades o argumento de que as condutas atribuídas não estariam ao alcance do responsável por terem sido atribuições incompatíveis com o seu cargo na CDRJ. Não fosse da competência do Superintendente de Tecnologia da Informação da CDRJ a emissão de OS, sua assinatura na OS 1/2016 (TC 006.195/2019-9, peça 161, p. 1-3) não teria o condão de subsidiar a posterior execução dos serviços, sua aceitação e o consequente pagamento das NFs respectivas. E como agravante de culpabilidade de sua conduta, houve violação ao princípio de segregação de funções, de forma que o responsável acumulou as funções de Integrante Administrativo, Integrante Requisitante e Integrante Técnico, representando sozinho toda a Equipe de Planejamento da Contratação, papéis definidos na IN - SLTI/MP 4/2014, art. 2º, inciso IV, norma que constou do Termo de Referência da contratação como um dos seus fundamentos legais, a despeito da CDRJ não pertencer ao Sisp à época (TC 006.195/2019-9, peça 1, p. 25).

127. Por todo o exposto, rejeitaram-se todas as alegações de defesa.

C.3.3. Parecer do MPTCU

128. Em seu parecer, o representante do Parquet de Contas divergiu da conclusão alcançada por esta unidade técnica, considerando que o TCU esposa a teoria jurídica da causalidade adequada, consoante Voto

condutor do Acórdão 2.760/2018-TCU-Plenário (relator Min. Bruno Dantas), e opinou que lhe seja aplicada a multa do art. 58 da Lei Orgânica (LOTCU) (peça 161, p. 5; grifos removidos):

14. O Ministério Público de Contas, com as vênias de estilo, diverge da conclusão alcançada pela secretaria.

15. O superfaturamento por quantidade, conforme definição oficial[1], refere-se "ao dano ao erário decorrente da medição e pagamento de quantidades superiores às efetivamente executadas ou fornecidas. Pode envolver também o pagamento de serviços em duplicidade ou o pagamento de serviços não executados" (grifamos).

16. Em outros termos, o superfaturamento decorre da divergência entre o pago e o executado, sendo o dano ao erário equivalente ao valor dessa diferença.

17. Nessa altura, ponderamos que o TCU esposa a teoria jurídica da causalidade adequada, sobre a qual assim dissertou o Exmº. Min. Rel. Bruno Dantas no Voto condutor do Acórdão 2.760/2018-Plenário:

17. Especificamente no que diz respeito ao nexo de causalidade, parte que interessa à presente discussão, existem, basicamente, duas teorias principais que visam solucionar as situações em que o dano decorre não apenas de uma causa única, direta e imediata, mas de um concurso de causas (concausas): a teoria da equivalência dos antecedentes causais e a teoria da causalidade adequada. (...)

19. Em contraponto à equivalência dos antecedentes causais, surgiu a teoria da causalidade adequada, que prestigia a causa predominante que deflagrou o dano, estabelecendo que "causa é a condição apta, própria ou adequada a produzir um evento segundo o que ordinariamente acontece". Assim, somente as causas ou condutas relevantes para a produção do dano são capazes de gerar o dever de indenizar, não se devendo considerar como causa de um evento certo antecedente que, em condições normais, não seria idôneo a essa produção (MOREIRA, 2010, p. 419)

20. Como derivação da teoria da causalidade adequada, a teoria da interrupção do nexo causal ou teoria do dano direto e imediato, adotada desde o Código Civil de 1916 e atualmente consagrada no art. 403 [d]o Código Civil de 2002, define que somente a causa direta e imediata deve gerar o dever de indenizar. Na concepção mais restrita dessa teoria, a última condição, pelo simples aspecto cronológico, deve ser considerada causa do dano. A crítica feita pela doutrina é a de que esse critério termina por dar margens a injustiças, visto que nem sempre o antecedente mais próximo cronologicamente é o que efetivamente determina o resultado. Para torná-la mais flexível, criou-se o critério da necessariedade ou inevitabilidade, para ser adicionado ao da relação direta e imediata, criando-se a chamada subteoria da necessidade. Assim, dentro de certos limites, admite-se a indenização dos danos indiretos e mediatos quando se considerar que o antecedente era necessário ou decisivo para a produção do dano (MOREIRA, 2010, p. 420-420). (...)

22. No que diz respeito ao ressarcimento por danos causados ao erário, a jurisprudência deste Tribunal tem dado preferência à teoria da causalidade adequada (1.600/2014 e 723/2017, do Plenário) ou à teoria do dano direto e imediato (Acórdãos 3.592/2018 e 1.501/2018, da 1ª Câmara e 1.721/2016 do Plenário), derivada da primeira, utilizando-se, por vezes, de ambas (Acórdãos 362/2015, 1.044/2014, e 4.964/2009 do Plenário).

18. Nesse passo, definida a causa adequada como aquela "direta e imediata" para produção do dano, invalida-se a assertiva da unidade técnica no sentido de que o pagamento indevido "somente fora possível em razão da OS 1/2016 não trazer qualquer indicativo de quantitativos".

19. Ausentes provas de conduta orientada à fraude, não se concebe que o agente público seja responsabilizado pela mera "abertura do processo de contratação", como contido em sua "matriz de responsabilidade". Em termos técnicos, não há relação lógica ou necessária entre a emissão de ordem de serviço sem quantitativo pré-definido de pontos de função (a OS, inclusive, previa sua quantificação posterior) e a forma sobrestimada pela qual aqueles pontos de função foram contados para fins de pagamento.

20. Note-se que a situação em análise difere radicalmente daquela em que o orçamentista, ab initio, define preço superior ao de mercado (sobrepreço), conspurcando todo o processo dali em diante, ao induzir em erro os agentes cujas atribuições não contemplem a revisão daquele orçamento.

21. Realçamos que, se o superfaturamento consiste em desigualdade entre o serviço prestado e o pago, competiria atribuir o débito àqueles que, tendo conferido a quantidade prestada, induziram o ordenador de despesas ao pagamento de montante superior ao devido. Isto é, a posterior quantificação superestimada revela-se a causa adequada do dano.

22. Por conseguinte, inexistente nexo de causalidade entre as condutas do Sr. Felipe Villarta Moreira – ainda que irregulares – e o prejuízo posteriormente observado, torna-se inviável responsabilizá-lo pelo dano. Assim, considerando que a conduta do responsável acima mostrou-se dissociada do dano ao erário em apuração neste processo, mas, tendo em vista também que ele, chamado a integrar a presente relação processual e apresentar defesa pelos fatos "ordem de serviço sem quantitativo" e "pesquisa faltosa", não logrou afastar tais

imputações (máxime a infração à parte inicial do art. 7º, § 4º, da Lei 8.666/1993), o Parquet opina por que lhe seja aplicada a consequência jurídica adequada, qual seja, a multa do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

C.3.4. Complementação da análise, considerado o parecer do MPTCU

129. Em relação à irregularidade 9.4.1 (item 201.3.1.1 da peça 115 – pagamento de quantidades a maior), perfilha-se o entendimento vazado no parecer ministerial, removendo-se a responsabilização pelo dano apurado nessa irregularidade, com a aplicação da multa do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

130. Quanto às irregularidades 9.4.2, 9.4.3 e 9.4.4 (itens 201.3.2 a 201.3.4 da peça 115), pontua-se que as condutas do responsável não apenas se referiram ao não preenchimento de quantitativos da OS 1/2016. Em relação às irregularidades 9.4.2 e 9.4.4, o responsável também elaborou e assinou o Termo de Referência do PE/SRP - CDRJ 17/2016, que continha a previsão de atividades intermediárias de desenvolvimento de software, bem como de consultorias em temas alheios ao objeto (TC 006.195/2019-9, peça 205, p. 6; grifos acrescidos):

3. ITENS DO OBJETO
3.1. Descrição dos Serviços Técnicos Especializados, presentes no objeto deste Termo
3.1.1.Serviços de Gestão Documental (UST1); [9.4.3]
3.1.2 .Serviços de adequações corretivas e manutenções evolutivas (UST2)
3.1.3.Serviços de consultoria de gestão processual (UST3) [9.4.4]
3.1.4.Serviços de Administração de Banco de Dados (UST4) [9.4.2]
3.1.5.Serviços de Gerência de Projetos (USTS) [9.4.2]
3.1.6.Serviços de Suporte Técnico (UST6)
3.1.7.Serviços de Suporte Operacional (UST7)
3.1.8.Serviços de Mapeamento de Processos (UST8) [9.4.4]
3.1.9.Desenvolvimento (PF)

131. Por conseguinte, em relação à irregularidade 9.4.2, houve o pagamento em duplicidade por serviços que já deveriam estar contemplados nos serviços de desenvolvimento de software do Contrato 63/2016. Acerca da irregularidade 9.4.4, houve o pagamento indevido por serviços que não guardam relação com o objetivo da avença. Em ambos os casos, atribuiu-se a inclusão desses serviços ao responsável, e, em decorrência, a obrigação de ressarcimento pelos danos causados.

132. Quanto à irregularidade 9.4.3, realça-se o sobrepreço causado pelo responsável em razão da previsão de serviços de digitalização com valores superfaturados, tendo como agravante a realização de pesquisa de preços junto a empresas flagrantemente incapazes para a prestação de serviços e/ou vinculadas à contratada (TC 006.195/2019-9, peça 216, p. 3). No Contrato 63/2016, os "Serviços de Gestão Documental (UST1)" foram contratados na forma de 4.620 UST ao preço unitário de R$ 86,90, no valor total de R$ 401.478,00, o que, consoante análise da unidade técnica, se traduziu na digitalização de 600.000 páginas ao preço unitário, com sobrepreço, de R$ 0,669 por página, de mesmo valor total, conforme OS 3/2017 (idem, p. 21).

133. Nesse sentido, entende-se que a inclusão de atividades indevidas no Termo de referência e a aprovação de item com sobrepreço (digitalização) atraem a responsabilidade direta do responsável.

134. Assim, no que concerne às irregularidades 9.4.2, 9.4.3 e 9.4.4, com a devida vênia, diverge-se do parecer ministerial e opina-se pela manutenção da proposta de julgamento pela irregularidade das contas, com aplicação da multa proporcional ao dano causado ao Erário (LOTCU, art. 57).

*135. Por todo o exposto, **acolhem-se parcialmente as alegações de defesa, com proposta de remoção da responsabilização pelo dano apurado na irregularidade 9.4.1, com a aplicação da multa do art. 58, da LOTCU e de manutenção da proposta de julgamento pela irregularidade das contas pelo dano causado ao Erário, com a aplicação da multa do art. 57 da mesma lei, em relação às irregularidades 9.4.2, 9.4.3 e 9.4.4**.*

C.4. Do Sr. Júlio César Saraiva (irregularidades 9.4.1 e 9.4.2)

136. Então Superintendente de TI da CDRJ.

137. Irregularidade 9.4.1 (peça 115 destes autos, p. 32, 40-41):

a) Conduta: Solicitar, como Superintendente de TI, o pagamento da Nota Fiscal 1457, relativa à OS 1/2016, com quantidades superfaturadas de pontos de função (peça 155, p. 1);

b) Nexo de causalidade: O pagamento da Nota Fiscal 1457, relativa à OS 1/2016, resultou em superfaturamento de 1.145 pontos de função, totalizando prejuízo ao erário de R$ 890.810,00, visto que o valor unitário era de R$ 778,00, conforme parágrafo 132 [da peça 115 destes autos].

c) Culpabilidade: Não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável. É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticara. É razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa daquela que ele adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria o responsável ter conferido a contagem de pontos de função, atentando à jurisprudência do TCU sobre o assunto, que veda a utilização de ajustes. Caso não tivesse competência técnica para realizar a contagem, o que soa estranho para o Superintendente de TI, deveria ter solicitado laudo técnico de especialista.

138. Irregularidade 9.4.2 (peça 115 destes autos, p. 33, 43) – destaca-se que, em relação ao responsável, atribuiu-se a responsabilidade pelo pagamento irregular de R$ 86.180,00 no âmbito da OS 1/2016:

a) Conduta: Solicitar, como Superintendente de TI, o pagamento da Nota Fiscal 1457 com atividades intermediárias que não poderiam ter sido remuneradas de forma autônoma (peça 155, p. 1).

b) Nexo de causalidade: A solicitação do pagamento da NF 1457 gerou prejuízo de R$ 86.180,00 para essa irregularidade, conforme parágrafo 132 [da peça 115 destes autos].

c) Culpabilidade: Não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável. É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticara. É razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa daquela que ele adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria o responsável ter verificado que os pagamentos referentes à gerência de projetos são considerados intermediários daqueles de desenvolvimento de software, não podendo ser remunerados, uma vez que levam a pagamento em duplicidade.

C.4.1. Síntese da resposta

139. As alegações de defesa do responsável foram apresentadas à peça 126. Ao final, solicitou (p. 36): "Desta forma, que venham a ser julgadas insubsistentes todas e quaisquer conclusões que se voltem a imputar responsabilidades de qualquer natureza possível, dentro da relação processual ora examinada.".

140. Para subsidiar seu pedido, apresentou as seguintes alegações de defesa.

141. Iniciou sua argumentação destacando a tempestividade de suas alegações de defesa.

142. Discorreu sobre o histórico profissional do responsável, iniciando sua apresentação nos seguintes termos (p. 7; grifos no original):

*Preliminarmente, cumpre esclarecer que o CITADO é formado em **XXX** e possui pós-graduação em **XXX**, além de possuir vários cursos especializados, como por exemplo **XXX**.*

*A nível Brasil o CITADO já desempenhou várias funções, como diretor de **XXX** no órgão **XXX**, **XXX**.*

143. Passou a narrar sobre o contexto de execução dos trabalhos na CDRJ "naquela época", que deveriam ser levadas em conta de acordo com o Decreto 9.830/2019 [regulamentação de novos arts. da LINDB], destacando dificuldades relacionadas à defasagem de pessoal; ao baixo nível de maturidade técnica; às dificuldades na melhoria de processos; à inexistência de normas, legislações e regras; ao acúmulo de reponsabilidades; à capacitação dos recursos humanos; e à otimização de despesas e finanças.

144. Asseverou que a contratação em tela e sua execução foram autorizadas pelo TCU conforme acórdãos 1.823/2017 e 361/2018, ambos do Plenário desta Corte de Contas, de forma que, "se de fato forem comprovadas irregularidades na execução elas são provenientes das regras que foram definidas até a realização do certame e somente ocorreram devido a autorização desse Eg. TCU.".

145. Afirmou que os serviços executados seguiram as definições provenientes do processo de contratação. Em suma, afirmou que não poderia agir de maneira diferente daquela estabelecida no contrato, dada a necessidade de "perpetuação de tal vinculação [i.e., ao instrumento convocatório] durante toda execução do contrato. Complementou (p. 14; grifos acrescidos):

*A Administração tem o dever de respeitar aquilo que foi estabelecido pelo diploma editalício, **não podendo, de forma alguma, esquivar-se das regras preliminarmente estabelecidas**.*

*Assim, o CITADO deve ter sua atuação apreciada única e exclusivamente em relação ao cumprimento dessa exigência legal, **não lhe sendo assistido o direito de agir de forma contrária ao que foi definido**.*

146. Tratou a seguir da impossibilidade de analisar os serviços daquela época com os entendimentos atualmente empregados. Remetendo-se à doutrina e ao Decreto 9.830/2019 (que regulamentou arts. 20 ao 30 da LINDB [incluídos pela Lei 13.655/2018]), realçou que norma nova não poderia retroagir aplicando-se a situações já constituídas sob a vigência de norma revogada ou modificada (princípio da irretroatividade). Nesse sentido, definições de métricas e suficiência de um catálogo de serviços deveriam considerar "os níveis de entendimento e interpretações da legislação existentes naquela época e não os atualmente conhecidos".

147. Continuando, declarou a inexistência de atividades intermediárias no projeto, pontuando ainda a inexistência de modelos de contratação e de execução padronizados para serem seguidos naquela época, bem

como o não apontamento dessas atividades por especialista em análise de pontos de função da empresa Eficácia.

148. Salientou o baixo nível de maturidade dos processos internos da CDRJ à época, a inexistência de documentação sobre processos e rotinas, até mesmo de sua principal atividade, qual seja o gerenciamento do tráfego de embarcações nos portos. Ressaltou ainda a importância e a necessidade do mapeamento de processos em projetos de desenvolvimento de software e a complementaridade da atividade de gerenciamento de projetos para esse desenvolvimento. Para corroborar seu entendimento, e mencionando portaria da Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia (SGD/ME), de 2022, destacou: "Como se pode observar, até hoje o entendimento de que a gestão de projetos não é parte intermediária do desenvolvimento do software e sim, atividade de assessoria de condução do processo." (p. 18; grifos removidos).

149. Também declarou que tais atividades não seriam intermediárias, mas sim itens específicos para cada tipo de projeto, decorrentes do contexto da CDRJ, da inexistência de informações para o apoio na definição de requisitos, "cabendo a cada ente público estruturar seu objeto de acordo com as suas especificidades". Asseverou que deveriam ser consideradas as carências existentes na CDRJ à época que o objeto fora definido. Relatou que as análises de PF realizadas pela empresa Eficácia e que motivaram as glosas foram justificadas pela Linkcon Ltda., inexistindo óbice para o prosseguimento dos pagamentos. Afirmou ainda que a NF 1457 fora atestada em 13/1/2017, sobrestada em 16/3/2017 – em decorrência da representação da empresa Wend [TC 034.914/2016-1] – e paga em 22/9/2017, data de nota técnica elaborada por outro Superintendente de Tecnologia da Informação.

150. Realçou ainda o currículo profissional do especialista da empresa Eficácia e pontuou que ele não apontou a possibilidade de as referidas atividades intermediárias existirem, sendo impossível identificar referência a tal possibilidade ao "realizar uma leitura da Análise de Pontos de Função".

151. Seguindo, afiançou a inexistência de serviços que não foram prestados. Disse, em suma, que inexiste "qualquer evidência de que a empresa deixou de atender o que lhe era demandado em torno do instrumento contratual" e que seu ateste baseou-se em sua própria apuração e em análise da empresa Eficácia.

152. Passou a discorrer sobre o contexto do responsável junto à OS 01/2016. Esta, fora emitida antes de sua assunção ao cargo de Superintendente de TI e que o pagamento respectivo fora realizado na gestão de outro Superintendente, em data posterior a sua saída, destacando que o TCU sobrestara o processo nesse interregno. Assim, não mais sobrestada a contratação por esta Corte de Contas, "(...) lhe restou atender ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, seguido fielmente as previsões dispostas no contrato". Salientou novamente que não elaborara o projeto e nem a demanda, e que, após suspensão da execução contratual determinada pelo TCU, fora substituído por outro Superintendente.

153. Retomando, declarou a inexistência de superfaturamento de pontos de função [irregularidade 9.4.1]. Discorreu acerca de métricas de software e da variedade de metodologias. Transcreveu trecho de um despacho que seria de sua autoria – chamado "Despacho Doc 877/17 fl. 8 do Processo de Pagamento 909/2017" [TC 006.195/2019-9, peça 155, p. 9] – em que teria acompanhado o parecer da empresa Eficácia na glosa de R$ 221.430,00 (referente ao item de Serviços de Administração de Banco de Dados – UST 4) e R$ 714.982,00 (referente à diferença de 919 PF – 3.932 - 3.013 – entre contagem realizada pela Linkcon Ltda. e da Eficácia), autorizando o pagamento de R$ 2.430.294,00. O pagamento dos valores glosados, após recursos aceitos da contratada, teriam sido realizados após sua saída do cargo [autorizados pelo então Superintendente da TI, Marcos Barreto Fernandes, conforme TC 006.195/2019-9, peça 155, p. 15-16, 54].

154. Continuou sua argumentação destacando sua obrigação de fazer. Afirmou que o servidor não pode se recusar a cumprir tarefas que sejam compatíveis com as atribuições de seu cargo, realçando que nada mais fez que a obrigação decorrente de seu cargo, ao receber as comprovações enviadas pela empresa e dar andamento a análise, atestando a nota fiscal de serviços prestados e indicando glosa.

155. Cuidou adiante da possibilidade de indução ao erro e da responsabilidade de ressarcir eventual dano. Apresentou rol de documentos em que baseou sua atuação na execução do contrato, que seriam provenientes de outras pessoas ou empresas. Afirmou que "Ao exercer um cargo público, um agente deve é presumir a veracidade dos fatos.", presumindo verdadeiras questões fáticas em que o fato administrativo se baseou. Caso o TCU conclua que houve inconsistências, o responsável teria sido induzido ao erro, sendo uma vítima da ação, e não culpado por ela. Assim (p. 28):

(...), se uma determinada empresa de fato recebeu valores que não correspondem com a sua justa remuneração, cabe á ela restituir esse valores à CONTRATANTE e não os servidores públicos que foram induzidos ao erro, pois o suposto enriquecimento sem causa se deu pelos valores recebidos pela Empresa, e não pelo servidor ou empregado público.

156. Informou ainda da existência de processo interno de apuração dentro da CDRJ, pontuando que o relatório de auditoria não se manifestara quanto ao acompanhamento dessa apuração interna. Recomendou ao Tribunal que "(...) seriam de bom alvitre que esse Eg. TCU tomasse o devido conhecimento do andamento de tais apurações, e assim direcionar suas ações de acordo com as apurações que estão sendo realizadas".

157. Tratou do princípio da continuidade administrativa, citando novamente o Decreto 9.830/2019, seu art. 8º, segundo o qual devem ser consideradas as dificuldades reais enfrentadas pelo agente público, fazendo remissão ao Acórdão 13.590/2016-TCU-Segunda Câmara. Mencionou ainda que pelo princípio citado, os serviços públicos devem ser prestados de maneira contínua. Discorreu então sobre a Lei 9.784/1999 (normas básicas sobre o processo administrativo) e assentou que o responsável jamais poderia se opor ao prosseguimento do processo e que deveria se observar os riscos advindos da não tomada de decisões. Declarou que "Solicitar pagamento é uma das obrigações advindas do cargo ocupado, que exige que o servidor público exerça suas atividades sempre preservando o interesse público.".

158. Afirmou a inexistência de má-fé e que se deve comprovar a existência de elemento subjetivo por meio de prova irrefutável, o que não teria sido comprovado em nenhum dos achados. Disse ainda que sempre buscara as melhores formas de solucionar questões em processos administrativos da CDRJ e que sempre agira de acordo com os interesses da CDRJ. Citou também arestos do TCU em que não se aplicara multa ao responsável.

159. Relatou a adoção de subjetivismo no relatório de auditoria, que seria necessário descrever a conduta, provar a má-fé ou intenção de errar, o que não constaria no relatório. Também se deveria analisar o cenário que envolvia a atuação do responsável, bem como a auditoria interna da CDRJ sobre as apurações então realizadas.

160. Dissertou, por fim, sobre a não violação ao princípio da legalidade, citando trecho de um "Manual de PAD da CGU" sobre esse princípio. Reafirmou que o responsável teria atuado dentro de suas competências descritas nos dispositivos legais existentes e que "(..) o relatório deveria apresentar provas e não ilações para comprovar que suas atitudes foram ilegais, para que então restasse demonstrado que, de fato, o CITADO tivesse incorrido em erro.".

C.4.2. Análise

161. Percebe-se que o histórico profissional e o contexto do responsável junto à CDRJ, constantes de suas alegações, ainda estão em forma de minuta, sem identificação da formação e da experiência profissional do responsável, contendo apenas marcadores de localização de informação (placeholders). Todavia, ainda que estivesse plenamente preenchido, a formação e histórico profissional não são suficientes para afastar as irregularidades, responsabilidade ou dano ao Erário ora discutidos.

162. Sobre a alegação de impossibilidade de analisar os serviços daquela época com os entendimentos atualmente empregados, não se encontrou relação entre os argumentos e qualquer das irregularidades em razão das quais o responsável foi citado (i.e., pagamento de quantidades superfaturadas de pontos de função e solicitação de atividades intermediárias que não poderiam ter sido remuneradas de forma autônoma).

163. Passando às demais alegações, além da inexistência de superfaturamento de pontos de função, de forma geral, seus argumentos se escoraram em quatro vetores: (i) das deficiências da CDRJ e da análise de serviços segundo entendimentos da época; (ii) da inevitabilidade da solicitação de pagamento, uma vez que baseada em decisões tomadas anteriormente por outro gestor; (iii) da inexistência de atividades intermediárias e de serviços não prestados, com base na ausência desse apontamento pela empresa Eficácia; (iv) do rito que o TCU deveria conduzir em suas TCEs.

164. Trata-se primeiramente do argumento sobre a inexistência de superfaturamento de pontos de função. O responsável limitou-se a relatar que teria acompanhado o parecer da empresa Eficácia na glosa do pagamento de 919 PF, sem nada se referir à quantidade superfaturada de 1.145 PF apurada pela equipe de fiscalização.

165. No que concerne à contagem de PF, impende retomar trecho da instrução anterior. Ela tratou do Contrato 76/2017, mas é também aplicável ao Contrato 63/2016, envolvendo as mesmas empresas – Linkcon Ltda. e Eficácia (TC 006.195/2019-9, peça 216, p. 27):

152. Os serviços de desenvolvimento de softwares, sejam novos ou manutenções, se contratados em PF, devem ser mensurados por profissionais que possuam certificação em Análise de Pontos de Função (APF). Sem adentrar em detalhes da técnica, basicamente ela mede o tamanho funcional do software desenvolvido, medindo determinados atributos dele, como quantidade de arquivos, campos em telas, etc. A CDRJ, contratou

serviços mensurados em PF, mas, conforme explicado pelo atual Superintendente de TI daquela estatal, ela não possui profissionais cerificados em APF e tampouco profissionais que conheçam a técnica.

153. Dito isso, resta evidente que a CDRJ precisaria contratar uma empresa especializada para aferir as contagens feitas pela empresa Linkcon. Contudo, não foi o que foi feito e a CDRJ aceitou, sem qualquer avaliação crítica, as quantidades de PF entregues pela contratada. ***É bem verdade que os PF contados o foram por uma empresa contratada pela Linkcon [i.e., empresa Eficácia], em flagrante conflito de interesses.***

166. Assim, conforme entendimento disponível à época e válido até hoje, a CDRJ deveria ter aferido as contagens de PF entregues pela Linkcon Ltda., ou, sendo o caso de não dispor de profissionais habilitados para tal mister em razão das alegadas deficiências, deveria ter contratado uma empresa para auxiliá-la. No entanto, em vez disso, a empresa responsável por aferir as contagens de PF entregues pela Linkcon Ltda., a empresa Eficácia, fora contratada pela própria Linkcon Ltda., caracterizando conflito de interesses na contratação. Nesse sentido, veja-se também trecho do relatório de contagem da empresa Eficácia no âmbito do Contrato 63/2016 (peça 155, p. 6; grifos acrescidos):

1. INTRODUÇÃO

Foi solicitado pela Linkcon à Eficácia Organização*, empresa especializada em consultoria e prestação de serviços de mensuração de software,* ***a contagem de pontos de função dos projetos GED Workflow, Consultado Legado e Controle de Acesso****. (...)*

167. Quanto ao pagamento ter sido realizado em momento posterior à sua saída do cargo, tem-se que sua solicitação de pagamento foi condição necessária para o pagamento posterior, de forma que o nexo de causalidade entre ambos os eventos é direto.

168. Ainda, a contagem de PF dos serviços executados foi realizada pela equipe de fiscalização deste Tribunal segundo a técnica de APF, a mesma disponível à época, pontuando o superfaturamento de sua quantidade em 1.145 PF. Também já havia jurisprudência consolidada do TCU que vedava a aplicação de ajustes à contagem de PF em contratações públicas – acórdãos 1.910/2007, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, 2.348/2009, de relatoria do Ministro Walton Alencar, 1.647/2010, de relatoria do Ministro Valmir Campelo, 1.086/2011, de relatoria do Ministro Substituto Marcos Bemquerer, 2.393/2013, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz e 1.612/2019, de relatoria da Ministra Ana Arraes, todos do Plenário (TC 006.195/2019-9, peça 216, p. 18).

169. Assim, o responsável não abordou a quantidade superfaturada de PF – apurada pela equipe de fiscalização segundo os conhecimentos disponíveis à época – e relatou que solicitara o pagamento da NF 1457 arrimando-se em relatório de empresa contratada pela própria prestadora do serviço, em evidente conflito de interesses, e em contrariedade à jurisprudência consolidada à época sobre o tema.

170. Continuando, em tema conexo às deficiências da CDRJ e da análise de serviços segundo entendimentos da época, a argumentação também não merece prosperar, aplicando-se o entendimento detalhado à Subseção C.1.

171. A presente TCE trata de responsabilidade financeira por dano ao Erário, não se aplicando a regra da LINDB, art. 28 (responsabilização em caso de dolo ou erro grosseiro), uma vez que o dever de indenizar prejuízos aos cofres públicos permanece sujeito à comprovação de dolo ou culpa, sem qualquer gradação, tendo em vista o tratamento constitucional dado à matéria (CF/1988, art. 37, § 6º). Quanto ao comando da LINDB, art. 22 (sobre obstáculos e dificuldades do gestor), levando-se em conta os elementos constantes dos autos, verifica-se que o responsável se limitou a invocar o normativo, não restando evidenciadas as circunstâncias objetivas que teriam afetado ou prejudicado sua atuação, impelindo-o às condutas inquinadas, constantes de sua responsabilização. E, para fins de sancionamento do responsável, entendem-se presentes nas irregularidades a ele atribuídas elementos suficientes para constituir erro grosseiro, decorrente de uma grave inobservância de um dever de cuidado e zelo com a coisa pública, conforme referencial à Subseção C.1.

172. Passa-se ao argumento da inevitabilidade da solicitação de pagamento, uma vez que baseada em decisões tomadas anteriormente por outro gestor. Para esse argumento, o responsável alicerçou sua conduta nos acórdãos 1.823/2017 e 361/2018 – ambos do Plenário do TCU – nas definições do processo de contratação, na consequente obrigação de fazer e a possibilidade de indução ao erro; e no princípio da continuidade administrativa. Sobre isso, fazem-se alguns apontamentos.

173. Primeiro, a suspensão da medida cautelar do PE/SRP - CDRJ 17/2016 e do Contrato 63/2016 – deliberada no Acórdão 1.823/2017-TCU-Plenário – não atesta a inexistência de irregularidades, não constituindo "trânsito em julgado administrativo". A refletir isso, constam desse acordão ciências à CDRJ de algumas irregularidades que poderiam ensejar a anulação do certame, a exemplo da especificação imprecisa do objeto da licitação. Tampouco confere qualquer trânsito em julgado administrativo a devolução de

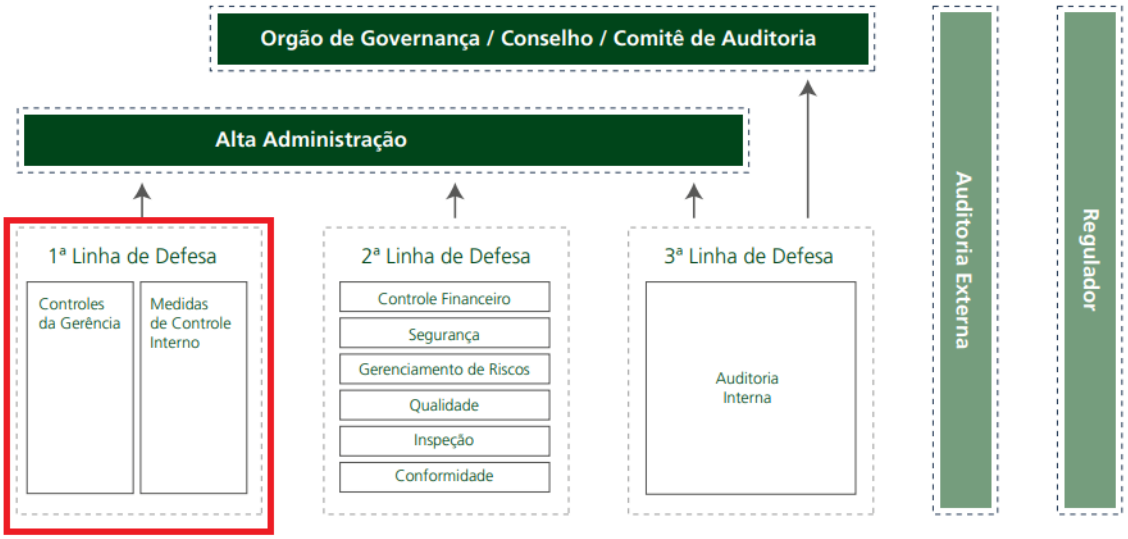
interregno de prazo de vigência da Ata de Registro de Preços - CDRJ 1/2016 e do Contrato 63/2016, deliberada no Acórdão 361/2018-TCU-Plenário.

174. Segundo, depreende-se dos argumentos do responsável que este entende a figura do "gestor público" como alguém que não dispusesse de qualquer autonomia para agir ou decidir, compungido a aceitar sem questionar as decisões tomadas previamente por outros gestores ou empresas, comparando a solicitação de pagamento que fez à "prestação de um serviço público", que deve ser prestado de forma contínua. Contudo, tal analogia carece de fundamento.

175. Igualmente descalçada de embasamento a afirmação de que "um agente público deve sempre presumir a veracidade dos fatos". Nesta toada, a responsabilidade do Superintendente da TI da CDRJ nessa contratação se resumiria a dar prosseguimento ao processo sem qualquer julgamento, de modo que a solicitação de pagamento da NF 1457 nada mais seria que uma inevitabilidade, consequência de decisões que não lhe diriam respeito. Ao contrário disso, espera-se do gestor maior zelo no cuidado da coisa pública e o bom senso de não assumir como verdadeira toda e qualquer informação a ele disponibilizada, especialmente quando se referir à legitimidade do pagamento de milhões de Reais. Como alhures tratado nesta análise, não evidenciadas as circunstâncias que teriam impelido o responsável às condutas inquinadas, conforme LINDB, art. 22.

176. Ainda sobre este ponto, como pontuado no Referencial de Combate a Fraude e Corrupção - 2ª edição, publicado pelo TCU (https://portal.tcu.gov.br/referencial-de-combate-a-fraude-e-corrupcao.htm, acesso em 13/4/2023), ressalte-se que os gestores têm um papel ativo no gerenciamento eficaz de riscos e controles, fazendo parte da primeira linha de defesa de uma organização (p. 21-22; grifos acrescidos):

Figura 4. Declaração de Posicionamento do IIA: as três linhas de defesa do gerenciamento eficaz de riscos e controles



Fonte: IIA (2013)

***A primeira linha de defesa é composta pelos controles internos operacionais, dos gestores e diretos sobre as atividades. Os gestores detêm os riscos do negócio e os gerenciam**. Eles são responsáveis por implementar medidas de controle preventivas, detectivas e corretivas nos processos sob sua responsabilidade, para manter um controle interno efetivo. Os gestores devem identificar, avaliar e controlar os riscos, contribuindo para melhorar o cumprimento das políticas internas e assegurando que as atividades desenvolvidas sejam compatíveis com os objetivos da organização.*

***Gestores e suas medidas de controle representam a primeira linha de defesa, por estarem mais próximos da execução das atividades cotidianas da organização**. É por isso que eles têm a capacidade de identificar primeiro os problemas na execução das atividades e de responder a esses problemas. Como decorrência disso, são os responsáveis por definir e implementar os controles necessários.*

177. Passa-se ao argumento da inexistência de atividades intermediárias no projeto e de serviços não prestados, fundamentado na ausência desse apontamento pela empresa Eficácia. Baseou-se na ausência de apontamento dessas irregularidades pela empresa responsável por contar PF de sistemas. De plano, tal

argumento denota desconhecimento sobre a metodologia de APF e sobre os processos de desenvolvimento de software, causando estranhamento por advir de um profissional que ocupara a Superintendência de TI da CDRJ. O objeto da APF é a contagem do tamanho funcional de um software e essa contagem independe do processo de seu desenvolvimento. Nesse sentido, encontra-se completamente fora do escopo de tal análise identificar a pertinência ou não de atividades desempenhadas em um projeto de desenvolvimento de software – no caso, mapeamento de processos e gestão de projetos – seja qual for o processo ou ciclo de vida de processo utilizado (e.g., cascata, incremental, RUP, Scrum etc.). Igualmente fora do escopo da APF a identificação de serviços não prestados.

178. Ainda sobre o tema, salienta-se que as atividades de (i) mapeamento de processos e (ii) gestão de projetos são atividades-meio para o desenvolvimento de um software, de responsabilidade da contratada; não são produtos, mas embasam ou conduzem o desenvolvimento de produtos de software. Aquela, para auxiliar na identificação de requisitos, sobretudo funcionais; esta, grosso modo, para planejar e executar as atividades de um projeto de desenvolvimento de software (instanciado a partir de um dado processo de desenvolvimento), planejando as atividades a serem desempenhadas, estabelecendo marcos do projeto, gerenciando os produtos a serem entregues, alocando os recursos necessários e monitorando a execução do projeto. Dessarte, como pontuado pela equipe de fiscalização e pela unidade instrutora, são atividades intermediárias de projetos de desenvolvimento de software, de responsabilidade da contratada, não podendo ser remuneradas pela contratante à parte do desenvolvimento contratado, pois isso caracteriza pagamento em duplicidade, conforme jurisprudência desta Corte de Contas.

179. Prosseguindo a análise, tem-se o argumento acerca do rito que o TCU deveria conduzir em sede de TCEs. De já, realça-se a competência do Congresso Nacional, com o auxílio do TCU, para o exercício do controle externo, conforme Constituição Federal/1988 (CF/1988), arts. 70 e 71, de forma que prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

180. Esclarece-se ainda que ***a obrigação de ressarcimento do dano ao Erário, em sede de TCE, é atribuída não somente a quem tenha se enriquecido sem causa às custas do Erário, mas também a todo aquele que tenha dado causa a esse dano, ainda que dele não tenha obtido qualquer vantagem****. Neste sentido, veja-se a CF/1988:*

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: (...)

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;

181. Assim, o rito de condução de processos de TCE por esta Corte encontra-se alicerçado na constituição, Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, e em seu Regimento Interno.

182. Tornando às alegações de indução ao erro do responsável, este sequer admitiu que as irregularidades tenham ocorrido e tampouco evidenciou como teria sido induzido a erro.

183. Quanto à sugestão do responsável para que o Tribunal tome conhecimento das apurações da auditoria interna da CDRJ, tem-se que a atuação desta Corte de Contas não se subordina ao desenlace dos procedimentos de apuração de outros órgãos.

184. Nos processos desta Corte de Contas (e como também salientado à Subseção C.1 sobre a aplicação da LINDB ao caso concreto), a comprovação do dolo – grosso modo, a demonstração da intenção de cometer um delito – não é condição necessária para a citação em sede de TCE. No caso em análise – dano ao Erário decorrente de superfaturamento e pagamento de atividades intermediárias –, uma vez identificada a irregularidade, descreveu-se cada conduta irregular do responsável a partir das evidências dos autos. Cabia ao responsável desfazer o liame que o conectou ao prejuízo causado conforme as evidências trazidas, o que, nesta análise, não se verificou.

185. Esclarece-se, por fim, que as matérias sujeitas ao controle do Tribunal de Contas não são vinculadas a uma conduta dolosa do agente, basta a existência do elemento culpa por ação ou omissão, tendo em vista que a responsabilidade imputada aos responsáveis decorre do fato de que a eles recai a obrigação de comprovarem a boa e regular aplicação dos recursos públicos, por força do que dispõem a Constituição Federal, art. 70, parágrafo único e o Decreto-Lei 200/1967, art. 93. Neste contexto, a possível ausência de dolo ou de locupletamento do gestor faltoso não o exime de reparar o dano causado ao Erário, haja vista não se tratar de sanção a ele imposta, mas, do dever de recompor os prejuízos decorrentes de sua ação ou omissão. A jurisprudência do Tribunal é vasta neste sentido, a exemplo dos acórdãos 1.517/2012-TCU-Primeira Câmara,

Rel. Ministro Valmir Campelo; 10.851/2018-TCU-Primeira Câmara, Rel. Ministro Bruno Dantas; 2.090/2018-Plenário, Rel. Ministro José Múcio Monteiro.

186. Por todo o exposto, rejeitaram-se todas as alegações de defesa.

C.4.3. Parecer do MPTCU

187. Em seu parecer, o representante do Parquet de Contas acompanhou parcialmente a proposta desta unidade técnica, divergindo do valor imputado ao responsável relativamente à irregularidade 9.4.1 (item 201.3.1.1 da peça 115) e opinando pelo redimensionamento do débito respectivo a ele imposto (peça 161, p. 9):

44. Quanto ao montante do dano, a unidade técnica assim recapitula seus achados (peça 115, p. 13):

A empresa Eficácia concluiu, a partir dos casos de uso entregues, que os sistemas supostamente desenvolvidos tinham menos PF (3.013) do que a Linkcon alegara ter entregue (3.932), na mesma linha das conclusões e dos indícios já levantados nos itens anteriores, mas em menor monta. Por esse motivo, a Suptin (em parecer elaborado por gestor que não é o atual) entendeu que deveriam ser glosados R$ 714.982,00 da execução contratual, correspondentes aos 919 PF que teriam sido entregues a menos (peça 155, p. 9 ["Despacho Doc 877/17 fl. 8 do Processo de Pagamento 909/2017", mencionado pelo responsável, do TC 006.195/2019-9]). Apenas depois ter recebido o valor correspondente aos 3.013 PF, a Linkcon entrou com recurso contra a decisão anterior alegando que diversos arquivos lógicos internos (ALIs) deixaram de ser contados pela empresa Eficácia (peça 155, p. 45-50).

Muito embora a empresa tenha apresentado defesa questionando apenas 405 dos 919 PF glosados (ou seja, menos da metade), o Sr. Marcos Barreto, Superintendente da Suptin, sem qualquer justificativa, decidiu autorizar o pagamento integral dos PF que foram excluídos da primeira contagem (peça 155, p. 54).

45. O "gestor que não é o atual", referido no excerto acima, refere-se ao Sr. Julio Cesar Saraiva, o qual acompanhou a glosa sugerida pela empresa Eficácia, autorizando o pagamento de somente 3.013 pontos de função (PF).

46. Posteriormente, por decisão exclusiva do Superintendente de TI seguinte, Sr. Marcos Barreto, o recurso da Linkcon foi provido, pagando-se a íntegra dos 3.932 PF arguidos pela contratada.

47. Considerando que a unidade técnica concluiu que "o quantitativo máximo de PF que deveria ser pago, relativamente aos sistemas mencionados, é de 2.791 PF" (peça 115, p. 15), o superfaturamento por quantitativo de pontos de função atribuível ao Sr. Julio Cesar Saraiva não excede os 222 PF – pois apenas 2.791 dos 3.013 PF por ele autorizados para pagamento deveriam tê-lo sido.

48. Tendo em mente o valor unitário do ponto de função para o item de desenvolvimento (R$ 778, conforme peça 150, p. 7), observamos que a conduta do Sr. Julio Cesar Saraiva provocou dano de R$ 172.716,00. Isto é, dos R$ 2.344.114,00 pagos mercê de sua autorização (equivalente a 3.013 pontos de função, cf. peça 115, p. 13), somente R$ 2.171.398,00 (2.791 PF x R$ 778) seriam devidos:

Quadro 1 – Superfaturamento por pontos de função de responsabilidade do Sr. Julio Cesar Saraiva

(A)	(B)	(C)	(D)	(E)
Valor do PF	**PF autorizados para pagamento pelo Sr. Julio Cesar Saraiva**	**Pagamento autorizado pelo Sr. Julio Cesar Saraiva**	**PF devidos (cálculo da Sefti)**	**Valor dos PF devidos (cf. Sefti)**
R$ 778	3.013	R$ 2.344.114,00	2.791	R$ 2.171.398,00
Superfaturamento atribuível ao responsável (C – E)			**R$ 172.716,00**	

C.4.4. Complementação da análise, considerado o parecer do MPTCU

188. Em relação à irregularidade 9.4.1 (item 201.3.1.1 da peça 115), perfilha-se o entendimento vazado no parecer ministerial, com a delimitação do débito atribuído ao responsável ao valor de R$ 172.716,00.

189. Quanto à irregularidade 9.4.2 (item 201.3.2 da peça 115), ambos os entendimentos já convergem, pela manutenção da proposta de julgamento pela irregularidade das contas, com aplicação da multa proporcional ao dano causado ao Erário (LOTCU, art. 57).

190. Por todo o exposto, ***acolhem-se parcialmente as alegações de defesa, com a redução do débito atribuído ao responsável em relação à irregularidade 9.4.1, mantida a proposta de julgamento pela irregularidade das contas e de aplicação da multa proporcional ao dano causado ao Erário em relação a ambas as irregularidades (LOTCU, art. 57)****.*

C.5. Do Sr. Eduardo Moreira da Silva (irregularidades 9.4.1 e 9.4.2)

191. Então Superintendente de TI Substituto da CDRJ.

192. Irregularidade 9.4.1 (peça 115 destes autos, p. 32, 40-41):

a) Conduta: Validar, na condição de Superintendente de TI Substituto, o documento de entrega da Linkcon relativa à OS 1/2016 com quantitativo superfaturado de pontos de função (peça 267, p. 3);
b) Nexo de causalidade: A validação do documento de entrega da Linkcon resultou em superfaturamento de 1.145 pontos de função, totalizando prejuízo ao erário de R$ 890.810,00, visto que o valor unitário era de R$ 778,00, conforme parágrafo 132 [da peça 115 destes autos].
c) Culpabilidade: Não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável. É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticara. É razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa daquela que ele adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria o responsável ter conferido a contagem de pontos de função, atentando à jurisprudência do TCU sobre o assunto, que veda a utilização de ajustes. Caso não tivesse competência técnica para realizar a contagem, o que seria estranho para o Superintendente de TI Substituto, deveria ter solicitado laudo técnico de especialista.
193. Irregularidade 9.4.2 (peça 115 destes autos, p. 33, 43) – destaca-se que, em relação ao responsável, atribuiu-se a responsabilidade pelo pagamento irregular de R$ 86.180,00 no âmbito da OS 1/2016:
*a) Conduta: Validar, como **Gerente da GERCOS [Superintendente de TI Substituto]**, o documento de entrega da empresa Linkcon relativo à OS 1/2016 com atividades intermediárias que não poderiam ter sido remuneradas de forma autônoma (peça 267, p. 3).*
b) Nexo de causalidade: A validação do documento de entrega da Linkcon resultou em pagamentos indevidos no valor de R$ 86.180,00 para essa irregularidade, conforme parágrafo 132 [da peça 115 destes autos].
c) Culpabilidade: Não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável. É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticara. É razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa daquela que ele adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria o responsável, como Gerente de TI, ter verificado que os pagamentos referentes à gerência de projetos são considerados intermediários daqueles de desenvolvimento de software, não podendo ser remunerados, uma vez que levam a pagamento em duplicidade.

C.5.1. Síntese da resposta

194. As alegações de defesa do responsável foram apresentadas às peças 109-110; a peça 109 faria remissão à outra. Ao final, solicitou (p. 23):
107. Pelo exposto, haja vista os argumentos expostos na presente peça defensiva, requer-se a V. Excelência que acolha integralmente as presentes razões, determinando-se a extinção e o posterior arquivamento deste procedimento, haja vista que, conforme restou comprovado acima, não houve qualquer conduta deste signatário validando a entrega realizada pela empresa
195. Para subsidiar seu pedido, apresentou as seguintes alegações de defesa.
196. Iniciou sua argumentação salientando a tempestividade da apresentação de suas alegações de defesa. Afirmou que haveria vício de forma, uma vez que em fase precedente à instauração de TCE, deveriam ser analisadas as justificativas apresentadas por responsáveis ou terceiros beneficiados. Segundo sua tese, que seria escorada pelo Acórdão 2.010/2020-TCU-Plenário, somente assim poderiam surgir os pressupostos de constituição de TCE. Registrou também que sua contribuição em resposta a diligências do Tribunal teria sido oferecida por outro servidor, conforme e-mail, e, como não pudera se manifestar na referida fase, estariam ausentes os pressupostos de constituição desta TCE, solicitando seu arquivamento com base no referido acórdão e no Regimento Interno do TCU, art. 212.
197. Declarou a seguir a nulidade da matriz de responsabilização por desrespeito às formalidades necessárias. Segundo sua tese, não haveria clareza na descrição da irregularidade em razão de duas inconsistências entre a descrição de sua conduta e o teor da peça que a embasa – peça 267 [do TC 006.195/2019-9], p. 3 – no âmbito da irregularidade 9.4.2, referente ao pagamento de atividades intermediárias: (i) referência ao papel de "Gerente da GERCOS" em vez de "Superintendente de TI Substituto"; (ii) período de ocorrência "7/12/2017" em vez de "24/11/2016". Contrastou essa conduta com aquela em análise, irregularidade 9.4.1, que referencia a mesma peça e que estaria consistente. Alegou que não seria possível saber que documento validaria a irregularidade 9.4.2, uma vez que não existiria peça em que teria assinado como "Gerente da GERCOS", mas apenas como "Superintendente de TI Substituto". Ainda, pontuou (p. 5; grifos acrescidos):

*18. **Essa situação não pode ser interpretada como mero erro formal**, visto que não é possível ter segurança jurídica em relação a qual documento se baseou o TCU para imputar possível irregularidade ao acusado na qualidade de Gerente da GERCOS, prejudicando, deste modo, demasiadamente a sua defesa.*

198. Relatou histórico profissional na CDRJ, mencionando que fora nomeado Superintendente de Tecnologia da Informação Substituto em 15/09/2015 [peça 110, p. 1]. Também discorreu sobre fatos do PE/SRP - CDRJ 17/2016, do Contrato 63/2016 e da emissão da OS 1/2016. Salientou a realização de capacitação em pontos de função que teria solicitado "visando resguardar seu time e a CDRJ", uma vez que não havia qualquer especialista na CDRJ; curso teria sido realizado de 5 a 12/12/2016.

199. Descreveu o recebimento de documentos e sua assinatura do "Termo de Entrega da Documentação Técnica ([TC 006.195/2019-9] peça 267, p. 3) [da empresa contratada Linkcon Ltda.], frisando que não tinha ciência do processo. Nesse sentido, apontou que não atuara como gestor ou fiscal do contrato e que não teria validado qualquer serviço efetuado pela empresa [Linkcon Ltda.], mas apenas "recebeu duas caixas boxes", um ato de mero protocolo. Como teriam sido entregues "documentos técnicos", e o objeto do Contrato 63/2016 seriam "sistemas", nada teria sido validado pelo responsável. Além disso, o documento não faria qualquer menção ao quantitativo de pontos de função, tampouco ao pagamento de atividades intermediárias. Os fiscais – aí incluído o responsável, nomeado desde 15/12/2016 – somente teriam iniciado a contagem dos PF em dezembro de 2016, citando e-mail em que foi requerida documentação adicional para iniciar a contagem (TD, AR/TR). Reforçou que não assinara qualquer documento que fizesse referência a validação ou concordância com os serviços prestados.

200. Ainda sobre o caráter protocolar do documento "Termo de Entrega da Documentação Técnica", salientou que não haveria qualquer menção de seu aceite como fundamento para pagamento da NF 1457, trazendo trechos do termo de referência do PE/SRP - CDRJ 17/2016, do Contrato 63/2016 e notas da Suptin. Também realçou a ausência de seu nome em documento elaborado pela equipe de fiscalização ([TC 006.195/2019-9], peça 202 [peça que subsidiou a instrução à peça 216 daqueles autos]), especulando que "(...) provavelmente, os técnicos verificaram, de maneira correta, que o documento denominado "termo de entrega de documentos" não representava um ateste ou validação ou conformidade dos serviços". Segundo o responsável, não existiria no processo qualquer ato que demonstre um nexo de causalidade entre esse documento, o ateste do Suptin e o pagamento consequente da NF 1457.

201. Em reforço ao argumento anterior do "caráter protocolar" do termo assinado pelo responsável, defendeu a tese de que seu aceite do documento "Termo de Entrega da Documentação Técnica" não passaria de ato de mero expediente. Trouxe jurisprudência sobre o tema e concluiu que sua conduta se amoldaria ao caso defendido (peça 109, p. 16):

75. Portanto, a conduta do autor se amolda a um "ato de mero expediente", visto que ao assinar o "termo de entrega de documentos", recebendo duas caixas de documentos, teve como único objetivo registrar a entrada daquela documentação na CDRJ, encontrando-se desprovido de qualquer juízo de valor e incapaz de gerar qualquer efeito no sentido de validar o seu conteúdo. Na validação dos pontos, conforme se observou do processo administrativo nº 877/2017 ([TC 006.195/2019-9] peça 155), não há registro de participação deste signatário.

202. Continuando, o responsável pugnou que sua conduta também não seria irregular caso fosse enquadrada como recebimento provisório, trazendo trechos da Lei 8.666/1993, doutrina e jurisprudência desta Corte de Contas para subsidiar seu entendimento.

203. Passou a discorrer sobre sua culpabilidade.

204. Sobre a conduta da irregularidade ora em análise, 9.4.1, reafirmou que apenas teria recebido as caixas contendo os documentos, em linha com seu argumento anterior do caráter protocolar desse recebimento. Disse novamente que não teria validado ou atestado a correção do serviço. Corroboraria esse argumento o sistema não ter sido entregue nesse ato. Ressaltou também a inexistência de menção a quantitativos de PF no documento assinado por ele e que planilha de contagem desses pontos teria sido entregue em data posterior, 19/12/2016 (p. 18; grifos mantidos):

*85. Além disso, no "termo de entrega de documentação" **não existia qualquer menção a quantitativos de pontos de função a serem validados**, portanto, não teria como este signatário "ter conferido a contagem de pontos de função". Repita-se: naquele momento não existiam pontos de função a ser conferidos, nem valores cobrados, apenas documentos.*

205. Reforçou ainda que, a despeito do teor do item "Culpabilidade" de sua responsabilização pela conduta referida, teria buscado capacitação sobre a métrica de ponto de função em momento anterior.

206. Sobre a conduta da irregularidade 9.4.2, retomou o argumento de que sua defesa restara prejudicada em razão de sua conduta fazer referência a "Gerente da GERCOS". Por esse prisma, inexistiria tal documento, a despeito de ter sido indicada a peça 267, em que teria assinado como "Superintendente de TI Substituto".

207. A seguir, atestou que teria demonstrado sua boa-fé. Escoraria seu argumento um e-mail enviado por outro empregado da CDRJ em que este afirmara que o responsável gostaria de ajudar na fiscalização realizada pelo TCU sobre o objeto. Adicionalmente, sua diligência teria sido demonstrada com base em e-mails que teria enviado para partes interessadas que teriam participado desse contrato, aí incluído o gestor do contrato [Marcos Barreto Fernandes]. Ressaltou também que não teria sido indiciado em nenhum dos procedimentos disciplinares instaurados pela CDRJ sobre o caso e anexou declaração de outra empregada da CDRJ sobre a atuação do responsável durante a execução do contrato.

208. E arrolando dispositivos da LINDB (art. 28) e do Decreto 9.830/2019 (regulamentação de novos artigos da LINDB, art. 12), salientou que, segundo seu entendimento, um agente público somente poderia ser responsabilizado em caso de dolo ou erro grosseiro, e que, no presente caso, isso não teria ocorrido.

C.5.2. Análise

209. Trata-se primeiramente do argumento quanto à ausência dos pressupostos de constituição desta TCE.

210. Em primeiro lugar, encontram-se presentes os pressupostos de constituição: (i) a existência de fato irregular; (ii) existência de prejuízo ao erário igual ou superior ao valor mínimo para instauração de uma TCE; e (iii) responsabilização direta ou indireta de agente ou gestor público, e/ou agente privado que tenham dado ensejo a esse prejuízo.

211. Em segundo lugar, presentes os pressupostos de desenvolvimento: (i) correta identificação e fundamentação do fator gerador (tipificação da irregularidade); (ii) oferecimento de oportunidade de contraditório e ampla defesa ao responsável; (iii) quantificação do débito; e (iv) presença dos documentos e informações necessárias ao processo.

212. Em consequência, apurados os fatos, identificados os responsáveis, quantificados os danos, oferecida a oportunidade de contraditório e de ampla defesa, restam apenas o julgamento das contas e, se for caso, a obtenção do ressarcimento dos danos causados ao erário e a aplicação de sanções. Por conseguinte, não se vislumbra hipótese de arquivamento dos autos.

213. Passa-se à tese de nulidade da matriz de responsabilização por desrespeito às formalidades necessárias, bem como ao argumento sobre sua culpabilidade, no que se referiu à irregularidade 9.4.2 (i.e., pagamento de atividades intermediárias). A tese intenta fazer crer que os apontamentos referentes ao cargo – "Gerente da GERCOS", em vez de "Superintendente da SUPTIN Substituto" [conforme carimbo à peça 267, p. 3, do TC 006.195/2019-9] – e ao período de ocorrência – "7/12/2017", em vez de "24/11/2016" – teriam o condão de impossibilitar sua defesa, a despeito da convergência de teor da conduta, da peça que embasa essa conduta contendo sua assinatura e do nexo de causalidade apontado:

[Extraído da matriz de responsabilização relativa aos indícios de dano ao erário, do Apêndice II da peça 115, p. 43, referente ao responsável e a irregularidade 9.4.2]

Conduta: Validar, como Gerente da GERCOS, o documento de entrega da empresa Linkcon relativo à OS 1/2016 com atividades intermediárias que não poderiam ter sido remuneradas de forma autônoma ([TC 006.195/2019-9] peça 267, p. 3).

Nexo de causalidade: A validação do documento de entrega da Linkcon resultou em pagamentos indevidos no valor de R$ 86.180,00 para essa irregularidade, conforme parágrafo 132.

(...)

[TC 006.195/2019-9, peça 267, p. 3; grifos acrescidos]



Linkcon | Termo de Entrega da Documentação Técnica - ARTEFATOS

3. Validação da Entrega

O representante da CDRJ abaixo assinado, declara estar de acordo com os termos deste documento ressaltando que este, apenas formaliza o recebimento do pacote de trabalho descrito no item 2e seus subitens.

Rio de Janeiro-RJ, 24 de novembro de 2016.

FELIPE VILLARTA MOREIRA
Superintendente de TI - SUPTIN

Eduardo Moreira da Silva
Superintendente da SUPTIN
Substituto

214. Quer dizer, dentre todas as interpretações possíveis do teor de sua responsabilização, a tese defendida pelo responsável é a de que seria mais verossímil que não tenha sido referenciado o documento correto (ou que esse documento não existisse) do que a interpretação extremamente provável de que ***houve um mero erro material em trecho de sua citação, principalmente, porque todas as demais informações disponíveis convergem para o entendimento de que fora responsabilizado: (i) como Superintendente da SUPTIN Substituto (ii) por ter validado, em 24/11/2016, o referido documento de entrega de documentação técnica da OS 1/2016****. Entende-se que a tese do responsável não se sustenta, utilizando argumentação desnecessariamente complicada para tentar defender um argumento indefensável, qual seja: não saber qual a conduta em razão da qual fora responsabilizado ou em que documento sua citação se baseara. De se ressaltar ainda que o próprio responsável tem conhecimento do provável enquadramento do fato como "mero erro formal", uma vez que alerta em sua própria argumentação para não se fazer esse enquadramento.*

215. Continuando a análise, aborda-se o argumento de que a validação do documento "Termo de Entrega da Documentação Técnica - Artefatos" teria sido um ato de mero protocolo, ou um ato de mero expediente, em conexão com seu discurso acerca de sua culpabilidade em relação à irregularidade 9.4.1. Vejam-se o objetivo e a validação de entrega do documento subscrito pelo responsável (TC 006.195/2019-9, peça 267, p. 2-3):

1. Objetivo

Este documento tem por objetivo ***a formalização da entrega do pacote de trabalho*** *listado abaixo, resultante da abertura OS 01[i.e., OS 01/2016], produzido pela Empresa LINKCON Consultoria em TI,* ***como parte do objeto do Contrato Nº 63/2016****.*

(...)

3. ***Validação da Entrega***

O representante da CDRJ abaixo assinado, declara estar de acordo com os termos deste documento ressaltando que este, apenas ***formaliza o recebimento do pacote de trabalho descrito no item 2e seus subitens [i.e., "no item 2 e" em seu subitem 2.1]****.*

216. Para contextualizar a discussão sobre gerenciamento de projetos, faz-se remissão ao referencial de gestão de projetos existente à época dos fatos, o livro Um Guia do Conhecimento em Gerenciamento de Projetos (Guia PMBoK). Em 2016, estava em sua versão 5ª edição, publicado em 2013.

217. Segundo esse referencial, um pacote de trabalho é definido como "O trabalho definido ao nível mais baixo da estrutura analítica do projeto [EAP] para o qual o custo e a duração podem ser estimados e gerenciados." (Guia PMBoK 5ª Ed., 2013, p. 554). Ainda, tem-se que um pacote de trabalho (Guia PMBoK 5ª Ed., 2013, p. 153; grifos acrescidos):

(...) pode ser usado para agrupar as atividades onde o trabalho é agendado, tem seu custo estimado, monitorado e controlado. No contexto da EAP, ***o trabalho se refere a produtos de trabalho ou entregas que são o resultado da atividade e não a atividade propriamente dita****.*

218. Vejam-se quais foram os produtos entregues, constantes dos itens 2 e 2.1 (TC 006.195/2019-9, peça 267, p. 2; grifos acrescidos):

2. Entregas

PACOTE DE TRABALHO: Documentação Técnica – Artefatos	
Itens da OS 01	**Nome do item**
001	Levantamento preliminar do escopo do Projeto (Anexo o documento de ESPECIFICAÇÃO DE REQUISITOS)
003	Documento de Abertura de Projeto - TAP
004	Plano do Projeto - PP
005	Declaração de Escopo
007	Entrega – Instalação dos Sistemas no Servidor
008	Documento de Contagem de Pontos de Função Estimada

2.1. Especificação da documentação entregue:

Item	Descrição
01	Documento de CASOS DE USO – UC's dos Sistemas: 1 – GED Workflow 2 – Controle de Acesso 3 – Consulta Legado
02	Documento de ESPECIFICAÇÃO DE REQUISITOS dos Sistemas: 1 – GED Workflow 2 – Controle de Acesso 3 – Consulta Legado
03	Documento de PLANO DE ARQUITETURA dos Sistemas: 1 – GED Workflow 2 – Controle de Acesso 3 – Consulta Legado
04	Documento de CONTAGEM DE PONTO DE FUNÇÃO dos Sistemas: 1 – GED Workflow 2 – Controle de Acesso 3 – Consulta Legado
05	Documento de PLANO DE PROJETO e TERMO DE ABERTURA do Projeto

* Conforme descrito no item 2 - ESCOPO DO PROJETO - do Plano de Projeto, o Termo de Abertura do Projeto não foi entregue. Dadas a justificativa apresentada no item supracitado, não há óbice por parte da CONJ.

219. Assim, o pacote de trabalho recebido pelo responsável contemplou produtos referentes ao desenvolvimento de sistemas, objeto do Contrato 63/2016. ***A documentação técnica do sistema recebida pelo responsável é um dos produtos do contrato, e não é descaracterizada como tal por se tratar de documentos sobre o sistema e não serem os próprios sistemas.*** *Tais documentos fazem parte do projeto (e.g., plano de projeto), mas alguns deles integram a documentação dos sistemas respectivos (e.g., documento de casos de uso, documento de especificação de requisitos), seja orientando em seu desenvolvimento, seja documentando-os para referência posterior, tal como em atualizações ou treinamentos, por exemplo. Não por acaso, os itens do pacote de trabalho fazem remissão aos "Itens da OS 01", à Seção 2 do documento, quais sejam: 001, 003, 004, 005, 007 e 008. Os itens faltantes da OS 1/2016, 002 e 006, fazem referência à análise de viabilidade do projeto e ao cronograma do projeto, respectivamente (TC 006.195/2019-9, peça 151, p. 2).*

220. Passando à afirmação de que a validação do documento "Termo de Entrega da Documentação Técnica - Artefatos" teria representado um ato de mero protocolo ou ato de expediente, essa tese também não merece prosperar. Além do próprio teor do documento – a ressaltar a formalização do recebimento do pacote

*de trabalho (e seus produtos respectivos) – impende ressaltar a definição do termo "Validação", empregado no documento assinado. Tornando ao referencial de gerenciamento de projetos (Guia PMBoK 5ª Ed., 2013, p. 566): "Validação / Validation. **A garantia de que um produto, serviço ou sistema atende às necessidades do cliente e de outras partes interessadas**. Muitas vezes, envolve a aceitação e adequabilidade com clientes externos. (...)". Ademais, o documento "Termo de Entrega da Documentação Técnica - Artefatos" exigiu a assinatura do "Superintendente da SUPTIN" e formalizou o recebimento dos produtos entregues. Assim, carece de embasamento a afirmativa de que tal ato "poderia ter sido assinado por qualquer pessoa, inclusive um estagiário, que estivesse na sala no momento". Fosse um "ato de mero expediente", poderia ser "praticado por servidores subalternos, sem competência decisória", o que não se demonstrou no caso em análise.*

*221. Também não merece prosperar a afirmação de que o documento "Termo de Entrega da Documentação Técnica - Artefatos" não faria qualquer menção ao quantitativo de pontos de função. Nos trechos destacados do documento, referentes a sua Seção 2, acima, há referências explícitas a documento que continha essa informação: "Documento de Contagem de Pontos de Função Estimada" (item 008 da Seção 2) e "Documento de CONTAGEM DE PONTO DE FUNÇÃO dos Sistemas (...)" (item 04, da Subseção 2.1). **Da afirmação de que foi requerida pelos fiscais documentação adicional para iniciar a contagem somente em dezembro de 2016** – um mês depois do recebimento pelo responsável – **exsurge que o responsável teria assinado o documento "Termo de Entrega da Documentação Técnica - Artefatos" sem conferir adequadamente o conteúdo recebido, e não que sua assinatura em tal documento não representaria nem validação nem concordância com os serviços prestados**. Pelo contrário, seu recebimento formalizou o recebimento do pacote de trabalho descrito no item 2 e 2.1, conforme teor do próprio documento assinado, a despeito de suas declarações em contrário.*

222. Quanto à tese acerca da inexistência de ato que demonstre um nexo de causalidade entre o "Termo de Entrega da Documentação Técnica - Artefatos" e o pagamento da NF 1457, fazem-se algumas ponderações.

223. Primeira, a ausência do nome do responsável no papel de trabalho elaborado pela equipe de fiscalização em momento anterior representa apenas que a sua atuação não fora salientada à época daquele trabalho – decorrente, por exemplo, da falta de informações sobre o objeto de auditoria, sobre o escopo das análises etc. – e não um atestado de correção do documento ou da atuação de seu signatário. À vista de novas informações, nada impede que se revisitem documentos e se diligenciem gestores a fim de alcançar a verdade material dos fatos em análise. Qualquer suposição em contrário, não passa de mera especulação.

224. No caso concreto, a peça 202 – relação de OS – foi produzida antes da realização das oitivas da CDRJ e da empresa Linkcon Ltda., propostas à peça 216. Foi após a realização dessas oitivas e a partir de seus resultados que foi possível obter novas informações, a exemplo do "Termo de Entrega da Documentação Técnica - Artefatos", ora localizado no TC 006.195/2019-9, peça 267.

225. Segunda, nos documentos arrolados pelo responsável que teriam fundamentado o pagamento da NF 1457, de fato não consta em qualquer deles menção ao documento "Termo de Entrega da Documentação Técnica - Artefatos". Remanesce o fato, contudo, que a validação de tal documento pelo responsável formalizara o recebimento dos itens 001, 003, 004, 005, 007 e 008 da OS 1/2016, seis dos oito itens que compunham essa OS, aí incluída a contagem de pontos de função estimada, ainda que com dados faltantes (item 008). Na NF 1457 emitida pela empresa Linkcon Ltda., no item "Desenvolvimento", consta a cobrança de 3.932 PF, contagem realizada por ela, e não aquela contagem realizada pela empresa Eficácia, além da cobrança pelas atividades intermediárias (irregularidade 9.4.2).

226. Deduz-se, assim, que a validação do documento "Termo de Entrega da Documentação Técnica - Artefatos" embasou a confecção da NF 1457, paga parcialmente, num primeiro momento, em razão de glosas, mas pago o restante depois de acolhidos os recursos da empresa. Dessarte, presente o nexo de causalidade entre a validação desse documento e os pagamentos realizados constantes da NF 1457.

227. Saliente-se a desnecessidade de abordar o possível enquadramento da conduta do responsável como recebimento provisório, uma vez que não foi citado segundo essa conduta.

228. Acerca de sua boa-fé, a despeito dos argumentos trazidos, remanesce o fato de que teria validado o recebimento de pacote de trabalho referente à OS 1/2016 – itens 001, 003, 004, 005, 007 e 008 – conteúdo recebido que continha documentação técnica do projeto e dos sistemas – aí incluída a contagem de pontos de função realizada pela empresa Linkcon Ltda., item 008 – e, conforme seus próprios argumentos acima analisados, somente teria se dado conta da incompletude dos produtos recebidos um mês depois da assinatura

do documento "Termo de Entrega da Documentação Técnica - Artefatos", em que assinara como "Superintendente da SUPTIN Substituto".

229. Quanto a sua tese de que um agente público somente poderia ser responsabilizado em caso de dolo ou erro grosseiro, isso demonstra desconhecimento sobre a responsabilização de agentes públicos em sede de TCE. Fosse verdadeira tal afirmativa, não se teria responsabilização por culpa de gestores que tenham cometido ilegalidades e/ou causado dano ao Erário, sem a caracterização de dolo, o que não se verifica na processualística do TCU. Como tratado no início desta análise, encontram-se presentes os pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular desta TCE, de forma que a presença de dolo ou erro grosseiro não é condição necessária nem para a primeira, nem para o segundo.

230. As matérias sujeitas ao controle do Tribunal de Contas não são vinculadas a uma conduta dolosa do agente, basta a existência do elemento culpa por ação ou omissão, tendo em vista que a responsabilidade imputada aos responsáveis decorre do fato de que a eles recai a obrigação de comprovarem a boa e regular aplicação dos recursos públicos, por força do que dispõem a Constituição Federal, art. 70, parágrafo único e o Decreto-Lei 200/1967, art. 93. Neste contexto, a possível ausência de dolo ou de locupletamento do gestor faltoso não o exime de reparar o dano causado ao Erário, haja vista não se tratar de sanção a ele imposta, mas, do dever de recompor os prejuízos decorrentes de sua ação ou omissão. A jurisprudência do Tribunal é vasta neste sentido, a exemplo dos acórdãos 1.517/2012-TCU-Primeira Câmara, Rel. Ministro Valmir Campelo; 10.851/2018-TCU-Primeira Câmara, Rel. Ministro Bruno Dantas; 2.090/2018-Plenário, Rel. Ministro José Múcio Monteiro.

231. Por fim, aplicando-se o entendimento detalhado à Subseção C.1, esclarece-se também que a presente TCE trata de responsabilidade financeira por dano ao Erário, não se aplicando a regra da LINDB, art. 28 (responsabilização em caso de dolo ou erro grosseiro), uma vez que o dever de indenizar prejuízos aos cofres públicos permanece sujeito à comprovação de dolo ou culpa, sem qualquer gradação, tendo em vista o tratamento constitucional dado à matéria (CF/1988, art. 37, § 6º).

232. Quanto ao comando da LINDB, art. 22 (sobre obstáculos e dificuldades do gestor), levando-se em conta os elementos constantes dos autos, verifica-se que não restaram evidenciadas as circunstâncias objetivas que teriam afetado ou prejudicado sua atuação, impelindo às condutas inquinadas, constantes de sua responsabilização. E, para fins de sancionamento do responsável, entendem-se presentes nas irregularidades atribuídas elementos suficientes para constituir erro grosseiro, decorrente de uma grave inobservância de um dever de cuidado e zelo com a coisa pública, conforme referencial à Subseção C.1.

233. Por todo o exposto, rejeitaram-se todas as alegações de defesa.

C.5.3. Parecer do MPTCU

234. Em seu parecer, o representante do Parquet de Contas divergiu da conclusão alcançada por esta unidade técnica em relação a ambas as irregularidades.

235. Em relação à irregularidade 9.4.1 (superfaturamento de quantitativo de pontos de função no âmbito da OS 1/2016, item 201.3.1.1 da citação), ponderou que a validação do documento de entrega da Linkcon relativa à OS 1/2016 com quantitativo superfaturado de pontos de função, realizada pelo responsável, teria se constituído ato de mero protocolo, opinando pelo acolhimento de suas alegações de defesa (peça 161, p. 15; grifo e destaques no original):

61. Prosseguindo, o argumento capital das alegações de defesa – qual seja, a de que o recebimento em tela seria ato protocolar, prévia à análise do produto recebido –, a unidade técnica ampara seu entendimento na dicção do termo de entrega (TC 006.195/2019-9, peça 267, pp. 2-3), a saber:

1. Objetivo

Este documento tem por objetivo a formalização da entrega do pacote de trabalho listado abaixo, resultante da abertura OS 01[i.e., OS 01/2016], produzido pela Empresa LINKCON Consultoria em TI, como parte do objeto do Contrato Nº 63/2016.

(...)

3. Validação da Entrega

*O representante da CDRJ abaixo assinado, declara estar de acordo com os termos deste documento ressaltando que este, **apenas** formaliza o recebimento do pacote de trabalho descrito no item 2e seus subitens [i.e., "no item 2 e" em seu subitem 2.1]. (grifamos)*

62. Este Parquet de Contas, entretanto, pondera que o excerto acima – em que se destaca o termo "apenas" – presta-se à interpretação oposta à da unidade técnica.

*63. Logicamente, **para que seja possível o exame da adequação técnica do produto contratado, é necessário que antes a entidade pública dele se aposse de alguma forma** – isto é, provisoriamente, conforme então ditava o art. 73, inciso I, alínea "a" da Lei 8.666/1993.*

64. Todo o acervo probatório converge no sentido de que o recebimento definitivo – isto é, o aceite do produto fornecido, que efetivamente influenciou para que o pagamento indevido ocorresse – deu-se em data e contexto posteriores ao recebimento provisório operado pelo Sr. Eduardo Moreira da Silva.

65. Assim, não é convincente a argumentação da AudTCE, no sentido de que o produto teria sido recebido pelo defendente em caráter definitivo e de forma automática, tão logo adentrado a repartição, para posteriormente ser examinado e recebido definitivamente uma segunda vez.

66. Malgrado toda a referência ao "Guia PMBoK" evocado pela secretaria – não havendo, nos autos, discordância sobre o que constitua um "pacote de trabalho" etc. –, a análise da equipe instrutora mostra-se incongruente com a dinâmica dos fatos evidenciada nos autos. Nisso inclui-se o comportamento da contratada, que só passou a exigir o pagamento depois do recebimento definitivo do objeto contratado, e não do mero protocolo desempenhado pelo defendente.

67. Nesse quadrante, com as vênias de praxe, o Ministério Público de Contas diverge da conclusão da secretaria, opinando por que sejam acolhidas as alegações de defesa do Sr. Eduardo Moreira da Silva também quanto ao item 201.3.1.4.1, conforme transcrito acima.

236. Acerca da irregularidade 9.4.2 (pagamento de atividades intermediárias no âmbito da OS 1/2016 e OS 2/2017, contrariando a Súmula 269 do TCU, item 201.3.2 da citação), entendeu prejudicada sua responsabilização, com a consequente nulidade da citação, em razão do erro na identificação da função exercida pelo responsável constante de sua citação, apontado pela defesa (idem, p. 14; grifos no original):

57. Sobre o item seguinte, acerca da matriz de responsabilidade, a unidade técnica comenta que "os apontamentos referentes ao cargo – 'Gerente da GERCOS', em vez de 'Superintendente da SUPTIN Substituto' [conforme carimbo à peça 267, p. 3, do TC 006.195/2019-9] – e ao período de ocorrência – '7/12/2017', em vez de '24/11/2016' não teriam o condão de impossibilitar sua defesa, haja vista a "convergência de teor da conduta, da peça que embasa essa conduta contendo sua assinatura e do nexo de causalidade" (peça 150, p. 33).

58. Com efeito, assiste razão à unidade instrutiva quanto à inocorrência de nulidade decorrente de erro quanto à data do débito, segundo precedente jurisprudencial veiculado no Boletim de Jurisprudência 77, de 27/4/2015: Não há vício ou nulidade em ofício de citação que contém erro relativo à data de ocorrência do débito, quando a retificação implica situação menos gravosa para o responsável. (Acórdão 1.478/2015-2ª Câmara, Rel. Min. Raimundo Carreiro)

59. Entretanto, em sentido diametralmente oposto ao sustentado pela unidade técnica, a correta indicação da função ocupada pelo responsável à época dos fatos em apuração "é elemento essencial para a delimitação dos limites subjetivos da matéria em discussão e para a demonstração do nexo de causalidade", consoante publicado no Boletim de Jurisprudência 65, de 8/12/2014:

*A correta qualificação jurídica do agente responsável na citação é elemento essencial para a delimitação dos limites subjetivos da matéria em discussão e para a demonstração do nexo de causalidade entre a conduta do agente e a ocorrência descrita. **Erro quanto à identificação da função exercida pelo responsável implica prejuízo à defesa e nulidade da citação**.*

(Acórdão 3.261/2014-Plenário, Rel. Min. Marcos Bemquerer - grifamos)

60. Assim, a atribuição de conduta praticada em cargo não ocupado pelo defendente (no caso, "Gerente da GERCOS") prejudica sua responsabilização no tocante ao item 201.3.2.2.7 do anexo à citação, conforme transcrito acima.

C.5.4. Nova defesa extemporânea (peça 206)

237. Mais uma vez de forma extemporânea, em uma espécie de "recurso prévio", o responsável retornou aos autos a fim apresentar nova peça de defesa, à peça 206. Anota-se desde já que esse comportamento prejudica o regular andamento do processo e pode ser visto como ato protelatório.

*238. Quanto à existência de fatos ou argumentos **novos**, observa-se que, em apertada síntese, poderiam ser elencados:*

a) sugestão de que sua designação como fiscal teria sido posterior à data em que assinou o "Termo de Entrega de Documentação Técnica"; ou seja, sua assinatura não teria sido válida por não ter atribuição (i.e., por não ser fiscal) na exata data discutida (p. 1 e 2);

b) vedação à acumulação por um mesmo agente público de funções de natureza diversa a uma mesma situação concreta, pois no caso assinou como superintendente substituto e agia como fiscal (p. 7 e 8);

*c) contratação de consultoria para verificar a entrega dos serviços não tendo "como exigir que o Requerido fosse responsável, **sozinho e no momento do recebimento dos documentos**, por analisar a regularidade da entrega do objeto do contrato" (grifos acrescentados, p. 9); e*

d) inexistir, na lista de atribuições de superintendente, a responsabilidade pela gestão de contratos (p. 15 e 16).

239. Os demais argumentos vão na linha do que já foi combatido previamente.

C.5.5. Análise da defesa extemporânea

*240. Em relação à data de efetiva designação como **fiscal requisitante**, observa-se que, apesar de a Portaria - CDRJ/DIRPRE 317/2016 ser datada, de fato, de 15/12/2016 (peça 154, p. 6) – alguns dias depois da assinatura do Termo de Entrega de Documentação Técnica –, aquele documento retroagiu seus efeitos à data anterior, conforme se lê à peça 154, p. 6: "2. **Esta Portaria retroage seus efeitos a 07/11/2016**" (destaque acrescentado). Assim, observa-se que a portaria utilizada como evidência da defesa, de que o responsável não possuiria na exata data a atribuição de fiscal requisitante, na verdade convalidou a situação posta. Prejudicando a tese de que sua assinatura seria mero protocolo de recebimento, observa-se que, se fosse o caso, não seria necessário que a portaria retroagisse seus efeitos. Veja-se, ainda, exemplo de documento de protocolo real entregue pela contratada, carreado na complementação da análise, a seguir (Subseção C.5.6).*

241. Quanto ao fato de o responsável, supervisor administrativo da CDRJ à época (consoante informações da Rais, custodiadas pelo TCU), ter assinado como superintendente substituto e agido como fiscal, tal apenas demonstra que, para qualquer que fosse a função indicada na matriz de responsabilização, haveria proposta de escusa de culpabilidade, pois mesmo que fosse chamado a responder como fiscal, indicaria que assinou como superintendente substituto sem atestar; e se fosse chamado como superintendente substituto, alegaria que não estava na função de fiscal para atestar. Nas suas palavras (peça 206, p. 8; grifo removido): "25. Ora, se há um fiscal e se cabe a ele fazer o recebimento provisório do objeto do contrato, não cabe ao Superintendente de Tecnologia da Informação Substituto realizar a mesma função."

242. O fato é que não há dúvida que, agindo como fiscal e assinando como superintendente substituto, o responsável contribuiu para a materialização do dano ao erário.

243. Concernente à existência de consultoria, esta Corte há muito tempo assenta que a "contratação de terceiros para auxiliar o representante da Administração não afasta a responsabilidade desse agente, conforme se apreende dos §§ 1º e 2º do art. 67 da Lei 8.666/1993" (ver Acórdão 1.925/2015-TCU-Plenário).

244. Finalmente, apesar de em nenhuma das atribuições de superintendente constar a de "gestão de contratos", de igual modo não há a de recebimento de documentos (simples protocolo) como tentou aduzir o responsável. Ademais, não há a palavra "recebido" ou similar, aposta próximo a sua assinatura, para tornar plausível o argumento.

C.5.6. Complementação da análise, considerado o parecer do MPTCU

245. Em relação à irregularidade 9.4.1 (item 201.3.1.1 da peça 115), compreende-se a interpretação dada no parecer ministerial para o termo "apenas", grifado do documento "Termo de Entrega da Documentação Técnica - Artefatos" (grifos acrescidos):

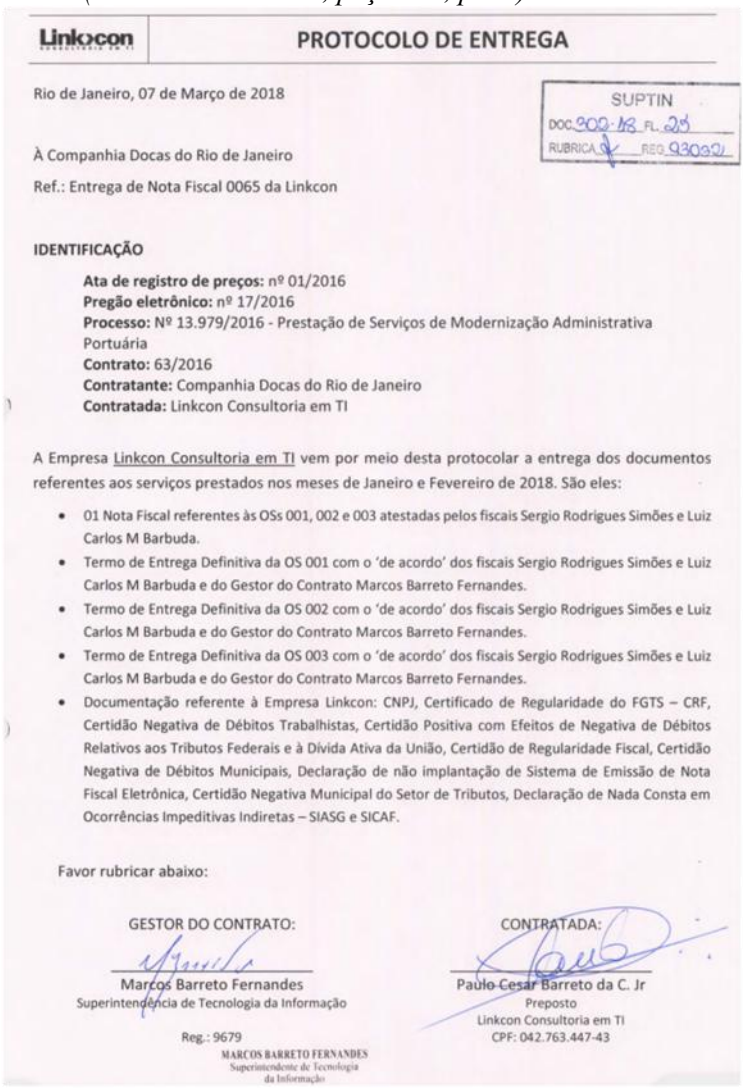
*O representante da CDRJ abaixo assinado, declara estar de acordo com os termos deste documento ressaltando que este, **apenas** formaliza o recebimento do pacote de trabalho descrito no item 2e seus subitens [i.e., "no item 2 e" em seu subitem 2.1].*

246. Contudo, entende-se que a interpretação mais condizente com os elementos dos autos seja a que foi adotada neste exame: limitar o escopo de formalização aos itens da OS 1/2016 e à respectiva documentação entregue, consoante item 2 daquele documento.

247. Adiante, se por um lado é inquestionável a necessidade de se apossar de produto para examinar sua adequação, por outro, não se alinha ao entendimento de que o referido documento se consubstanciou em um mero protocolo, contendo apenas as informações mínimas a identificar a documentação entregue, o recebedor e a data de recebimento.

*248. Essa compreensão se reforça em razão: (i) do jargão especializado adotado naquele documento – de projetos, em geral, aplicado em projetos de desenvolvimento de software, em particular –, em linha com os referenciais técnicos mencionados no exame; (ii) da declaração de "acordo com os termos do documento", à sua Seção 3; (iii) da própria identificação de signatário específico, apto a proceder a validação dos produtos entregues, ou seja, a assumir que tais produtos atendiam às necessidades da CDRJ no âmbito do Contrato 63/2016, consoante objetivo do documento assinado pelo responsável (grifos acrescidos): "Este documento tem por objetivo **a formalização da entrega do pacote de trabalho** listado abaixo, resultante da abertura OS 01[i.e., OS 01/2016], produzido pela Empresa LINKCON Consultoria em TI, **como parte do objeto***

***do Contrato Nº 63/2016**." (TC 006.195/2019-9, peça 267, p. 2); e (iv) do cotejo do documento "Termo de Entrega da Documentação Técnica - Artefatos" em comento com um protocolo de entrega real, encaminhado pela contratada quando da entrega de documentos à CDRJ, em que veio "(...) por meio desta protocolar a entrega dos documentos referentes aos serviços prestados nos meses de Janeiro e Fevereiro de 2018" (TC 006.195/2019-9, peça 156, p. 27):*



Linkcon

PROTOCOLO DE ENTREGA

Rio de Janeiro, 07 de Março de 2018

SUPTIN
DOC. 902-18 FL. 25
RUBRICA REG. 93092

À Companhia Docas do Rio de Janeiro

Ref.: Entrega de Nota Fiscal 0065 da Linkcon

IDENTIFICAÇÃO

Ata de registro de preços: nº 01/2016
Pregão eletrônico: nº 17/2016
Processo: Nº 13.979/2016 - Prestação de Serviços de Modernização Administrativa Portuária
Contrato: 63/2016
Contratante: Companhia Docas do Rio de Janeiro
Contratada: Linkcon Consultoria em TI

A Empresa Linkcon Consultoria em TI vem por meio desta protocolar a entrega dos documentos referentes aos serviços prestados nos meses de Janeiro e Fevereiro de 2018. São eles:

- 01 Nota Fiscal referentes às OSs 001, 002 e 003 atestadas pelos fiscais Sergio Rodrigues Simões e Luiz Carlos M Barbuda.
- Termo de Entrega Definitiva da OS 001 com o 'de acordo' dos fiscais Sergio Rodrigues Simões e Luiz Carlos M Barbuda e do Gestor do Contrato Marcos Barreto Fernandes.
- Termo de Entrega Definitiva da OS 002 com o 'de acordo' dos fiscais Sergio Rodrigues Simões e Luiz Carlos M Barbuda e do Gestor do Contrato Marcos Barreto Fernandes.
- Termo de Entrega Definitiva da OS 003 com o 'de acordo' dos fiscais Sergio Rodrigues Simões e Luiz Carlos M Barbuda e do Gestor do Contrato Marcos Barreto Fernandes.
- Documentação referente à Empresa Linkcon: CNPJ, Certificado de Regularidade do FGTS – CRF, Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas, Certidão Positiva com Efeitos de Negativa de Débitos Relativos aos Tributos Federais e à Dívida Ativa da União, Certidão de Regularidade Fiscal, Certidão Negativa de Débitos Municipais, Declaração de não implantação de Sistema de Emissão de Nota Fiscal Eletrônica, Certidão Negativa Municipal do Setor de Tributos, Declaração de Nada Consta em Ocorrências Impeditivas Indiretas – SIASG e SICAF.

Favor rubricar abaixo:

GESTOR DO CONTRATO:
Marcos Barreto Fernandes
Superintendência de Tecnologia da Informação
Reg.: 9679
MARCOS BARRETO FERNANDES
Superintendente de Tecnologia da Informação

CONTRATADA:
Paulo Cesar Barreto da C. Jr
Preposto
Linkcon Consultoria em TI
CPF: 042.763.447-43

249. Outrossim, explicita-se que, na responsabilização, nada se inferiu quanto ao lapso temporal ou ao esforço despendidos pelo responsável para avaliar os produtos entregues ou ao local em que foram examinados, uma vez que tais elementos não constam dessa responsabilização e se entende que são irrelevantes para o deslinde dos fatos. Com efeito, se, da chegada da documentação técnica até a aposição da assinatura por parte do responsável sobre o documento respectivo tiverem transcorrido apenas alguns minutos ou várias semanas, entende-se que remanesce a irregularidade da conduta.

250. Ressalte-se ainda que a contagem de PF segundo a metodologia de APF pode ser feita sobre um sistema em operação ou, como foi o caso, sobre um sistema ainda a ser desenvolvido, a partir das funcionalidades a serem implementadas pela contratada, isto é, a partir dos requisitos funcionais e dos casos de uso especificados pela contratada, validados ou não pelos futuros usuários da contratante. No caso concreto, tais elementos são listados como os itens 01 e 02 da especificação da documentação entregue; a contagem realizada pela própria contratada, como o item 04 (TC 006.195/2019-9, peça 267, p. 2).

251. Feitos esses apontamentos, traça-se a seguinte cronologia dos fatos relacionados ao pagamento da OS 1/2016 e ao superfaturamento decorrente, considerando-se o sobrestamento de seu processo de pagamento até o levantamento desse sobrestamento, decorrente da prolação do Acórdão 1.823/2017-TCU-Plenário (TC 006.195/2019-9, peça 155, p. 11, 13, 18-29):

a) em 24/11/2016, validado pelo responsável o Termo de Entrega da Documentação Técnica, com quantitativo superfaturado de pontos de função (TC 006.195/2019-9, peça 267, p. 3);

b) em 13/1/2017, atestada a totalidade dos serviços de desenvolvimento da NF 1.457 (3.932 PF) pelo Sr. Júlio César Saraiva (naqueles autos, peça 155, p. 2-3):

c) em 22/9/2017, autorizado o pagamento desses serviços com glosa (3.013 PF), conforme contagem da empresa Eficácia (idem, p. 9, 15-16, 34); e

d) em 6/11/2017, autorizado o pagamento do restante (909 PF), na NF 1.711 (idem, p. 53-54), totalizando a contagem de PF estimada constante do item 008 do pacote de trabalho entregue, item 04 da respectiva documentação (naqueles autos, peça 267, p. 2) –, consubstanciando-se quantitativo superfaturado de pontos de função (naqueles autos, peça 216, p. 16-18).

252. Isto posto, e aplicando-se ao caso concreto a teoria da causalidade adequada, trazida pelo Parquet em outro trecho de seu parecer, depreende-se que a conduta em tela do responsável não foi determinante para a materialização do dano ao erário em apuração, Em consequência, em relação à irregularidade 9.4.1 (pagamentos de quantitativos a maior), perfilha-se o entendimento vazado no parecer ministerial, removendo-se a responsabilização pelo dano apurado nessa irregularidade.

*253. Quanto à irregularidade 9.4.2 (item 201.3.2 da peça 115, pagamentos por atividades intermediárias) e à proposta de nulidade da citação, consoante Acórdão 3.261/2014-TCU-Plenário (relator Min.S. Marcos Bemquerer), **entende-se que**, a despeito de esse acórdão adotar um entendimento mais rigoroso sobre a qualificação jurídica do agente, **tal nulidade pode não ser automática, devendo-se analisar o eventual prejuízo ao contraditório e à ampla defesa no caso concreto**. Esse raciocínio deriva da aplicação analógica de jurisprudência desta Corte de Contas, já alhures referida, relacionada à necessidade de efetiva demonstração do prejuízo à ampla defesa e ao contraditório por transcurso de tempo, com a indicação do obstáculo ou da dificuldade concreta que implicou prejuízo à defesa, não sendo suficiente a mera alegação do responsável (Subseção A.2). Nessa toada, apresentam-se algumas ponderações.*

254. Primeira, toda a responsabilização constante da citação, à exceção das duas ocorrências na proposta de encaminhamento e na matriz de responsabilização (peça 115, p. 33, 43), faz remissão à validação do documento realizada pelo responsável, com evidências a corroborar essa responsabilização em sua atuação como Superintendente de TI Substituto. A descrição das condutas e as evidências apresentadas na citação (e.g., TC 006.195/2019-9, peça 267, p. 3) foram suficientes para delimitar o nexo de causalidade entre suas ações e as irregularidades apontadas, de forma que os erros não comprometeram a essência da citação, sendo, pugna-se, insuficientes para justificar a nulidade processual.

255. Segunda, no caso em análise, o responsável demonstrara plena compreensão de sua responsabilização decorrente da validação do documento referido, apresentando defesa que, embora inapta a elidir as irregularidades atribuídas, foi detalhada e consistente com essa adequada compreensão, o que evidencia a ausência de prejuízo. Nesse sentido, exsurge das alegações de defesa a clareza de que seu chamamento em citação se deu em razão de sua atuação inquinada como Superintendente da TI Substituto e, sobreleva notar, ainda que o responsável fosse, com efeito, "Gerente da GERCOS", tivesse praticado idêntica conduta, mantidos os mesmos nexo de causalidade e culpabilidade, entende-se que seria responsabilizado nesta TCE de igual maneira.

256. Terceira, por pertinente, repise-se trecho da análise acima (Subseção C.5.2; grifos no original):

Passa-se à tese de nulidade da matriz de responsabilização por desrespeito às formalidades necessárias, bem como ao argumento sobre sua culpabilidade, no que se referiu à irregularidade 9.4.2 (i.e., pagamento de atividades intermediárias). A tese intenta fazer crer que os apontamentos referentes ao cargo – "Gerente da GERCOS", em vez de "Superintendente da SUPTIN Substituto" [conforme carimbo à peça 267, p. 3, do TC 006.195/2019-9] – e ao período de ocorrência – "7/12/2017", em vez de "24/11/2016" – teriam o condão de impossibilitar sua defesa, a despeito da convergência de teor da conduta, da peça que embasa essa conduta contendo sua assinatura e do nexo de causalidade apontado:

(...)

*Quer dizer, dentre todas as interpretações possíveis do teor de sua responsabilização, a tese defendida pelo responsável é a de que seria mais verossímil que não tenha sido referenciado o documento correto (ou que esse documento não existisse) do que a interpretação extremamente provável de que **houve um mero erro material em trecho de sua citação, principalmente, porque todas as demais informações disponíveis convergem para o entendimento de que fora responsabilizado: (i) como Superintendente da SUPTIN Substituto (ii) por ter validado, em 24/11/2016, o referido documento de entrega de documentação técnica da OS 1/2016**. Entende-se que a tese do responsável não se sustenta, utilizando argumentação desnecessariamente complicada para tentar defender um argumento indefensável, qual seja: não saber qual a conduta em razão da qual fora responsabilizado ou em que documento sua citação se baseara. De se ressaltar ainda que o próprio responsável*

tem conhecimento do provável enquadramento do fato como "mero erro formal", uma vez que alerta em sua própria argumentação para não se fazer esse enquadramento.

257. Assim, evidenciada a exata compreensão do responsável em relação a sua responsabilização em sede de citação, ***não se entende configurado qualquer prejuízo à ampla defesa e ao contraditório no caso concreto****.*

258. Em consequência, em relação à irregularidade 9.4.2, com a devida vênia, diverge-se do parecer ministerial e opina-se pela manutenção da proposta de julgamento pela irregularidade das contas e de aplicação da multa proporcional ao dano causado ao Erário (LOTCU, art. 57).

259. Por todo o exposto, ***acolhem-se parcialmente as alegações de defesa, com proposta de remoção da responsabilização pelo dano apurado na irregularidade 9.4.1, e de manutenção da proposta de julgamento pela irregularidade das contas pelo dano causado ao Erário, com a aplicação da multa do art. 57 da LOTCU, em relação à irregularidade 9.4.2****.*

C.6. Do Sr. Marcos Barreto Fernandes (irregularidades 9.4.1, 9.4.2, 9.4.3, 9.4.4, 9.4.5, 9.4.6, 9.4.7 e 9.4.8)

260. Então Superintendente de TI da CDRJ.

261. Irregularidade 9.4.1 (peça 115 destes autos, p. 32, 40-41):

a) Conduta: Solicitar, na condição de Superintendente de TI, o pagamento da Nota Fiscal 1457, relativa à OS 1/2016, com quantidades superfaturadas de pontos de função (peça 155, p. 15-16);

b) Nexo de causalidade: O pagamento da Nota Fiscal 1457 resultou em superfaturamento de 1.145 pontos de função, totalizando prejuízo ao erário de R$ 890.810,00, visto que o valor unitário era de R$ 778,00, conforme parágrafo 132 [da peça 115 destes autos].

c) Culpabilidade: Não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável. É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticara. É razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa daquela que ele adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria o responsável ter conferido a contagem de pontos de função, atentando à jurisprudência do TCU sobre o assunto, que veda a utilização de ajustes. Caso não tivesse competência técnica para realizar a contagem, o que seria estranho para o Superintendente de TI, deveria ter solicitado laudo técnico de especialista.

262. Irregularidade 9.4.2 (peça 115 destes autos, p. 32, 42) – destaca-se que, em relação ao responsável, atribuiu-se a responsabilidade pelo pagamento irregular de ambas as atividades intermediárias, no valor total de R$ 252.980,00, no âmbito das OS 1/2016 e 2/2017:

a) Conduta: Solicitar, como Superintendente de TI e gestor do contrato, a abertura da OS 2/2016 contendo serviços que não poderiam ser remunerados de forma autônoma por serem considerados intermediários do Desenvolvimento de Software (peça 161, p. 7-9), além de solicitar o pagamento da Nota Fiscal 1772, relativa à OS 2/2017 (peça 155, p. 77 e 79). Quanto à OS 1/2016, solicitou o pagamento da NF 1457 (peça 155, p. 15-16).

b) Nexo de causalidade: A abertura da OS 2/2017, bem como o seu pagamento, resultou em superfaturamento de R$ 166.800,00, conforme parágrafo 76 [da peça 115 destes autos]. A solicitação do pagamento da NF 1457 gerou prejuízo de R$ 86.180,00 para essa irregularidade, conforme parágrafo 132 [da peça 115 destes autos].

c) Culpabilidade: Não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável. É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticara. É razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa daquela que ele adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria o responsável ter verificado que os pagamentos referentes à gerência de projetos são considerados intermediários daqueles de desenvolvimento de software, não podendo ser remunerados, uma vez que levam a pagamento em duplicidade.

263. Irregularidade 9.4.3 (peça 115 destes autos, p. 33, 44):

a) Conduta: Solicitar, como Superintendente de TI e gestor do contrato, a abertura da OS 3/2017 (peça 161, p. 10-12) contendo serviços de digitalização com valores superfaturados, além de autorizar o pagamento da NF 1771, relativa à mesma OS (peça 155, p. 82 e 84).

b) Nexo de causalidade: A abertura da OS 3/2017, bem como a autorização do seu pagamento resultaram em superfaturamento de R$ 357.660,00, conforme parágrafo 79 [da peça 115 destes autos].

c) Culpabilidade: Não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável. É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude dos atos que praticara. É razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa daquela que ele adotou, consideradas as circunstâncias que o

cercavam, pois deveria o responsável ter realizado correta pesquisa de preços para verificar o real valor de mercado do serviço.

264. Irregularidade 9.4.4 (peça 115 destes autos, p. 34, 45-46):

a) Conduta: Solicitar, como Superintendente de TI e gestor do contrato, a abertura das OS 4/2017 e 5/2017 (peça 161, p. 13-18), contendo serviços alheios ao objeto da contratação, além de autorizar o pagamento da NF 1769, referente às OS 4/2017 e 5/2017 (peça 155, p. 63 e 76).

b) Nexo de causalidade: A abertura das OS 4/2017 e 5/2017, assim como a solicitação de pagamento da NF 1769, resultaram em pagamento indevido de serviços que não poderiam ter sido pagos, pois são alheios ao objeto da contratação em questão, o que levou a um prejuízo de R$ 1.068.396,40, conforme parágrafos 80 e 81 [da peça 115 destes autos].

c) Culpabilidade: Não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável. É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticara. É razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa daquela que ele adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria o responsável, na condição de gestor do contrato, ter se recusado a assinar as [referidas OS] bem como [a] solicitar o pagamento da respectiva nota fiscal.

265. Irregularidade 9.4.5 (peça 115 destes autos, p. 34, 46):

a) Conduta: Dar ateste de recebimento definitivo, como gestor do contrato, nas OS 1, 2, 3, 5, 6, 7, 12, 17, 18, 19, 20, 23, 25, 27 e 28, contendo serviços que não poderiam ser remunerados de maneira autônoma por serem considerados intermediários do Desenvolvimento de Software. As evidências constam da peça 156, páginas 28, 29, 30, 55, 56, 108, 111, 119, 120, 121, 122, 150-151, 156, 195 e 199.

b) Nexo de causalidade: O ateste de recebimento definitivo nas OS mencionadas propiciou o pagamento indevido, resultando em prejuízo no valor de R$ 1.393.768,60, conforme parágrafo 144 [da peça 115 destes autos].

c) Culpabilidade: Não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável. É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticara. É razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa daquela que ele adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria o responsável, na condição de gestor do contrato, ter se recusado emitir os atestes das referidas OS, uma vez que se tratavam de atividades intermediárias que não poderiam ter sido remuneradas de maneira autônoma.

266. Irregularidade 9.4.6 (peça 115 destes autos, p. 35, 48):

a) Conduta: Dar ateste de recebimento definitivo, como gestor do contrato, nas OS 21, 22 e 26 além de também abrir as OS 21, 22 e 24, todas contendo serviços que não poderiam ser remunerados por serem alheios ao objeto da contratação. As evidências constam da peça 156, páginas 154-155, 152- 153, 192, 158-161, 161-163 e 167-169.

b) Nexo de causalidade: O ateste de recebimento definitivo nas OS mencionadas, bem como a abertura das OS, resultou em prejuízo no valor de R$ 614.320,00, conforme parágrafo 145 [da peça 115 destes autos].

c) Culpabilidade: Não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável. É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticara. É razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa daquela que ele adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria o responsável, na condição de gestor do contrato, ter se recusado a emitir os atestes das referidas OS bem como abrir as OS, uma vez que se tratavam de serviço alheio ao objeto da contratação e, portanto, não poderiam ter sido remuneradas.

267. Irregularidade 9.4.7 (peça 115 destes autos p. 36, 49-50):

a) Conduta: Dar ateste de recebimento definitivo, como gestor do contrato, nas OS 4, 9 e 10, além autorizar o pagamento das NF 38, 110 e 111, as quais continham superfaturamento de pontos de função correspondente a 25% do total, resultando em dano de R$ 1.223.794,00. As evidências constam da peça 156, páginas 1-2, 90-92 e 47-52.

b) Nexo de causalidade: O pagamento por quantitativo de pontos de função 25% a maior que o quantitativo efetivamente mensurado pela equipe de auditoria resultou em prejuízo no valor de R$ 1.223.794,00, conforme parágrafos 139-141 [da peça 115 destes autos].

c) Culpabilidade: Não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável. É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticara. É razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa daquela que ele adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria o responsável, na condição de superintendente de TI e gestor do contrato, ter conferido

a contagem de pontos de função, atentando à jurisprudência do TCU sobre o assunto, que veda a utilização de ajustes.

268. Irregularidade 9.4.8 (peça 115 destes autos p. 36, 50-51):

a) Conduta: Elaborar, como Superintendente de TI, nota técnica pela contratação da empresa Linkcon para o desenvolvimento do sistema de RH e suspensão de licitação em curso para o mesmo objeto, bem como atestar e solicitar o pagamento relativo à NF 799 sem que houvesse entrega efetiva do que foi contratado (peça 189, p. 47).

b) Nexo de causalidade: A nota técnica elaborada resultou em suspensão de licitação em andamento para contratação da empresa Linkcon de forma direcionada, culminando no Contrato 33/2018, em que houve pagamento indevido por serviços não entregues (inexecução contratual total) no valor de R$ 153.779,48, conforme parágrafo 148 [151 da peça 115 destes autos].

c) Culpabilidade: Não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável. É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticara. É razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa daquela que ele adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria o responsável, na condição de superintendente de TI, ter se abstido de realizar contratação para desenvolvimento de software de atividades meio. Como agravante, há o fato de que o responsável foi o causador da contratação, inclusive recomendando a paralisação de licitação em curso para o mesmo objeto. Além disso, não houve definição suficiente dos requisitos do sistema e a própria empresa Linkcon foi responsável pelo estudo de viabilidade. Ainda, a Comissão de Investigação Preliminar da CDRJ, em seu relatório final, sugeriu abertura de Processo Administrativo Disciplinar – PAD em desfavor do responsável.

C.6.1. Síntese da resposta

269. As alegações de defesa do responsável foram apresentadas à peça 124. Ao final, solicitou (p. 52):

a) Exclusão do CITADO do polo passivo;

b) Não sendo possível, que o CITADO não seja imputado com o mesmo grau dado aos agentes responsáveis pela tomada de decisões na instrução processual;

c) Que, ainda, não sendo possível excluir do polo passivo, que se avalie os atenuantes trazidos no âmbito desta peça recursal;

d) Que, ainda, não sendo possível a sua exclusão, que qualquer entendimento por participação, desde que efetivamente comprovada, seja revertida em advertência.

270. Para subsidiar seu pedido, apresentou as seguintes alegações de defesa.

271. Iniciou sua argumentação destacando a tempestividade de suas alegações de defesa.

272. Discorreu então sobre o histórico de processos em que o TCU se debruçara sobre o objeto em análise desta TCE, citando o TC 034.914/2016-1 e os acórdãos 1.823/2017 e 361/2018, ambos do Plenário.

273. Passou ao argumento da inexistência de pressupostos para a instauração de uma TCE. Para sustentar sua tese, referiu-se à IN - TCU 71/2012, à Lei Orgânica [Lei 8.443/92], art. 8º e ao Regimento Interno do TCU, art. 197 e declarou que não foram comprovados quaisquer dos pressupostos para instauração de TCE (e.g., omissão no dever de prestar contas, desfalque ou desvio de dinheiros etc.). Porém, ressaltou que, se comprovados, caberia à contratada ressarcir os valores "supostamente recebidos à maior".

274. Ponderou ainda que o relatório desta Corte de Contas não teria comprovado dolo ou má-fé do responsável e que não teriam sido detalhadas e comprovadas quais as condutas praticadas pelo responsável que deram origem ao "suposto dano".

275. Adiante, argumentou sobre a indispensável aplicação dos entendimentos da LINDB. Remetendo-se ao Decreto 9.830/2019 (que regulamentou arts. 20 ao 30 da LINDB, incluídos pela Lei 13.655/2018), realçou que, no apontamento das irregularidades [do Acórdão 2.166/2022-TCU-Plenário], deveriam ser consideradas as circunstâncias práticas que teriam imposto, limitado ou condicionado à ação do responsável, o que, segundo este, não teria sido feito.

*276. Continuando, declarou a impossibilidade de alcançar o responsável com as imputações apresentadas. Segundo as alegações, uma reanálise das imputações, utilizando as informações constantes dessas alegações de defesa afastariam o entendimento de que o responsável teria contribuído direta ou indiretamente para as "supostas irregularidades". Embasaria tal afirmação o entendimento de que o Acórdão 1.823/2017-TCU-Plenário teria embasado o modelo de execução do processo de contratação em tela. Nesse sentido, asseverou (peça 124, p. 15; grifos no original): "**Um processo validado por esse E. Tribunal não pode sequer ser considerado irregular**.". Ademais, afirmou que o responsável não teria dado causa ao*

processo ou agido em desacordo com o contrato e reforçou que não foram considerados os entendimentos da LINDB (Decreto 9.830/2019).

277. Discorreu, então, sobre seu histórico profissional.

278. Ato contínuo, tratou da desnecessidade de citar o Acórdão 2.888/2018-TCU-Plenário (TC 015.997/2018-9) [peça 115, p. 30] e a garantia contratual resolvida. A despeito de reconhecer a contribuição realizada pelo TCU "com o aperfeiçoamento da Administração Pública em benefício da sociedade", questionou a intenção de se ter trazido informação sobre as citações derivadas daqueles autos, aí incluído o responsável (p. 17; grifos acrescidos):

***Entretanto, um determinado servidor somente é responsabilizado ao final do devido processo legal e o fato de ser "citado" em um determinado processo, não significa qualquer tipo de responsabilização ou decisão final**. O processo ainda está em andamento e os entendimentos de culpa estão sendo devidamente afastados do CITADO.Assim, questiona-se a real intenção de trazer aos presentes autos, **uma referência de certo modo, negativa e tendenciosa, beirando a má fé, digno de uma retratação, pois tal menção tem no seu bojo objetivos escusos e rebuscado de má fé, a qual busca apenas passar uma imagem negativa e construir um entendimento de que o CITADO possui histórico adverso**. Essa menção nada tem a ver com estes autos.*

279. Segundo as alegações, trazer essa informação aos autos teria prejudicado a imagem e o exercício do direito de defesa do responsável. Igualmente desnecessária teria sido a menção à garantia contratual que já estaria resolvida porque não teria resultado em encaminhamentos por parte do TCU.

280. Continuando, tratou da dificuldade de exercer contraditório e ampla defesa devido a cultura e a forma de instruir processos na CDRJ. Relatou dificuldades para acesso a todo o processo junto à CDRJ decorrentes do tempo transcorrido e da cultura da CDRJ e que isso exigiria que seus argumentos nessas alegações de defesa fossem analisados com mais zelo.

281. Cuidou a seguir da responsabilidade pela definição das obrigações e requisitos que geraram a contratação. Declarou que quando iniciara suas atividades na CDRJ, o processo de contratação já possuía requisitos, condições e obrigações definidas, que também teriam sido "validadas" pelo TCU conforme Acórdão 1.823/2017-TCU-Plenário. Dessa forma, qualquer servidor que participasse desse processo "estaria irrestritamente vinculado à tais condições, exatamente como exige o princípio da vinculação ao instrumento convocatório.". Em consequência, isso teria condicionado à atuação do responsável. Disse ainda que "se, de fato, existirem as supostas irregularidades", teria sido induzido a erro, uma vez que conteria um vício tão oculto que não teria sido percebido pela Corte quando da prolação do referido acórdão.

282. Ato contínuo, dissertou sobre a pesquisa de preços [irregularidade 9.4.3], em termos (i) da responsabilidade por sua realização; (ii) do entendimento de que a necessidade dessa realização seria recente e de que a CDRJ não seria integrante do Sisp; e (iii) do entendimento de que a pesquisa não teria direcionado a licitação.

283. Reafirmou que a pesquisa de preços não fora realizada pelo responsável e que o resultado teria sido validado pelo Acórdão 1.823/2017-TCU-Plenário. Segundo ele, os preços já estariam definidos antes de seu ingresso na CDRJ e que não se poderia afirmar que a pesquisa fora irregular. Disse mais uma vez que a prolação do Acórdão 1.823/2017-TCU-Plenário teria induzido o responsável a erro. Também ressaltou que a companhia não era integrante do Sisp e que o relatório de auditoria teria feito alusão "a conceitos que não se aplicavam naquela época ou citam normas que não alcançavam a CDRJ".

284. Afirmou ainda que as metodologias de pesquisa de preços seriam recentes no âmbito da Administração e que teriam começado a amadurecer somente em 2014 por meio da IN 5/2014 [IN - SLTI/MPOG 5/2014]. Antes disso, haveria apenas a Lei 8.666/1993 (arts. 7º, § 2º, inc. II e 40, § 2º, inciso II), que, segundo a defesa, nada esclareceria sobre a pesquisa.

285. Transcreveu trecho da peça 115 em torno do qual asseverou que "por um equívoco, esquece das demais fases e procedimentos relativos aos processos de contratações públicas.", para embasar a tese de que a pesquisa de preços em momento algum seria responsável por direcionar um processo licitatório, mas sim os requisitos e as exigências desse processo em relação aos licitantes (p. 23; grifos removidos):

12. Em sua análise, o auditor concluiu que havia indícios robustos de que o processo licitatório teria sido direcionado para favorecer a contratação da empresa Linkcon, ao arrepio das normas vigentes e dos princípios gerais informadores da boa gestão pública. É que a pesquisa de preços, elemento essencial para avaliação da adequação aos preços de mercado, teria sido elaborada tão somente por meio de consultas a empresas (...) [resto do trecho ausente das alegações]

286. De acordo com essa tese, concluiu que a seleção da melhor solução ou proposta decorreria exclusivamente da disputa entre licitantes e "em momento algum" da pesquisa de preços.

287. Seguindo, dissertou sobre equívoco de entendimento quanto ao que podia ou não ser feito apenas pela redação do objeto licitado. Declarou que a descrição sucinta e clara do objeto preconizada pela Lei 8.666/1993, art. 40, inciso I e a descrição do objeto da licitação "prestação de serviços de modernização administrativa portuária" deixariam nítido que o objeto da contratação se referiria à modernização, concluindo (p. 25):

Assim, tem-se que qualquer necessidade identificada que precisasse de um upgrade seja no processo, procedimentos ou controles, por exemplo, poderia sim ser realizado por meio da presente contratação.

288. Adicionou ainda que os objetos atendidos pela contratação (i.e., GED Workflow, Controle de Acesso, Consulta de Documentos Digitalizados, Recursos Humanos para RH) fariam parte do processo de modernização e que a instrução anterior teria ignorado essa possibilidade "apenas pela redação do presente objeto". Declarou novamente que o responsável não estaria na CDRJ no momento da realização das atividades respectivas.

289. Discorreu, então, acerca do nexo entre a instrução processual e as condições de execução, da segregação de funções e da aprovação da DIREXE e CONSAD. Em suma, repetiu os argumentos anteriores sobre: a responsabilidade pela definição das obrigações e requisitos que geraram a contratação; o princípio da vinculação ao instrumento convocatório; e sua indução a erro.

290. Em seguida, questionou a aceitação de denúncia [representação], pelo TCU, da empresa Wend, que sequer teria participado do processo. Segundo seu entendimento, essa empresa deveria ter esgotado as vias administrativas previstas no edital [do PE/SRP - CDRJ 17/2016] antes de representar junto ao Tribunal, o que teria sido "totalmente incomum e suspeito". Nessa toada, aduziu que (p. 29):

(...) esse Tribunal funcionou como instância recursal em que o licitante o procurou com claro intuito de defender supostos interesses contra a administração e não de procurar seus direitos legais nas vias normais.

291. Continuando, ao tratar da "validação pelo TCU" e sua posterior "revalidação" [i.e., da suspensão da cautelar contra o andamento do PE/SRP - CDRJ 17/2016 e da devolução de prazo à ARP e ao Contrato 63/2016, respectivamente], revisitou os argumentos outrora apresentados sobre a impossibilidade de alcançar o responsável com as imputações apresentadas, uma vez que as referidas decisões – acórdãos 1.823/2017 e 361/2018 – teriam o condão de "validar" o processo de contratação ora em análise, no sentido de que, a partir de tais decisões, não haveria qualquer irregularidade naquele processo.

292. Ato contínuo, sob o argumento intitulado "O real motivo dos apontamentos no âmbito deste processo", acusou o TCU de perseguir a empresa Linkcon e criar uma "barriga de aluguel" para alcançar servidores, nestes termos (p. 31):

O que realmente esse EG.TCU busca é alcançar a empresa Linkcon, diante da quantidade de processos de auditoria em tramitação e que envolvem a prestação de serviços por ela prestados, ocasionando uma certa perseguição, e para isso, cria uma "barriga de aluguel", jargão amplamente conhecido na esfera penal, para alcançar servidores que apenas cumpriram com seu mister dentro dos padrões exigidos.

293. Subsidiaria tal acusação trecho da Seção "Informações Adicionais" da instrução anterior – à peça 115, p. 30 – em que foram trazidos outros julgados e processos em que a empresa Linkcon Ltda. fora responsabilizada (p. 31):

Isso fica claro no trecho a seguir:

"195. Também o Acórdão 2.973/2018-TCU-Plenário desconsiderou a personalidade jurídica da empresa Linkcon, ao analisar os Contratos 4/2017, 10/2017 e 16/2016, firmados junto ao Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (Confea), e converteu aqueles autos em TCE, cujo número é o TC 043.159/2018-4, o qual também aguarda análise, por parte da unidade técnica deste Tribunal, das das alegações de defesa apresentadas.

196. Rememora-se que a empresa Linkcon foi declarada inidônea para contratar com a administração pública federal pelo prazo de um ano, por meio dos Acórdãos 339/2019-TCU-Plenário e 68/2021-TCU-Plenário, por fraude no Pregão Eletrônico 6/2018 da Funasa."

294. Depois de sugerir que se trataria de um modus operandi daquela empresa, concluiu sua tese argumentando que os servidores que participaram da execução de contratos com essa empresa não teriam responsabilidade alguma e que, na condição de vítima das "supostas" práticas da empresa, o responsável teria sido induzido a erro e deveria ser retirado do polo passivo do presente processo.

295. Tratou adiante da coisa julgada administrativa, retomando argumentos similares àqueles apresentados sobre a impossibilidade de alcançar o responsável com as imputações apresentadas, que decorreria da prolação do Acórdão 1.823/2017-TCU-Plenário.

296. A seguir, fez a distinção entre indícios e provas e afirmou que indícios não poderiam ser considerados no âmbito de um processo para alcançar o responsável.

297. Depois, trouxe informações sobre o contexto da CDRJ: sua data de ingresso na empresa, a cultura dessa empresa e às condições mínimas de trabalho que não teria recebido dela. Disse novamente que teria ingressado em momento posterior a alguns dos eventos contratuais em tela e que essa contratação já estaria madura quando de seu ingresso. Relatou como eram os processos na CDRJ à época da contratação suas deficiências e carências, de forma que os apontamentos atribuídos ao responsável seriam provenientes dessa cultura e que o padrão que o "TCU estaria exigindo" do responsável seria impossível de ser alcançado nesse contexto.

298. Continuando, cuidou do sistema de RH e do fato de os objetos dos contratos descritos nas ordens de Serviço como sendo "modernização administrativa da área portuária" enquanto os "projetos" possuiriam outra denominação [irregularidade 9.4.8]. Relatou que a demanda teria sido feita pela Superintendência de Recursos Humanos, e não da Suptin e pontuou que o demandante do serviço não fora responsabilizado; a Suptin teria sido apenas um provedor de serviços. Alegou que a Suptin "(...) buscou atender demanda que não era dela, mas enveredou esforços para atender essa necessidade, que era de grande importância para toda a CDRJ". Afirmou ainda que a demanda já existia antes do ingresso do responsável à CDRJ e que seu atendimento só fora possível graças à devolução de prazo de vigência da ata decorrente do Acórdão 361/2018-TCU-Plenário.

299. Afirmou também, arrolando princípios constitucionais, com ênfase no princípio de vinculação ao instrumento convocatório, que "(...) qualquer contrato a ser celebrado deve obrigatoriamente conter a mesma descrição contida no edital, cabendo à cada instrumento proveniente da ata, especificar diretamente em suas ordens de serviço, o projeto a que se refere". Declarou que não haveria objeto genérico na contratação em tela, pois, caso contrário, qualquer contrato de desenvolvimento ou sustentação de software ou seria genérico, ou deveria conter em seu objeto relação contendo suas demandas futuras.

300. Tratou então da questão de atrasos, que se dariam em grande parte pela modificação do escopo e requisitos, de forma a permitir que o objeto fosse atendido. Justificou a seguir a adoção da ata de registro de preços vigente evocando o princípio da economicidade e celeridade processual, e que, a partir de um estudo de viabilidade técnica emitido pela empresa Linkcon Ltda., teria decidido por celebrar a avença.

301. Discorreu em seguida sobre os pagamentos. Disse que, dada a complexidade do sistema, a CDRJ contratou a empresa Eficácia por meio do Contrato 31/2018, para apoio à execução de atividades do fiscal técnico e que os pagamentos eram realizados com base nas contagens [de PF] apuradas por essa empresa e justificativas e comprovações de esforços de desenvolvimento apresentados pela empresa Linkcon Ltda.. Segundo as alegações, a empresa teria justificado o entendimento de "arquivos repetidos", que seriam funcionalidades necessárias do sistema.

302. Pontuou a existência de processo de apuração de responsabilidade junto à CDRJ e que caberia à empresa ressarcir os valores pagos que porventura não seriam devidos. Ao se referir a pagamentos vinculados a inexistência de catálogo de serviços, reafirmou que simplesmente executou o objeto, que não estabelecera suas definições e que existiria catálogo de serviços. Asseverou, ao fim, que "Nenhum pagamento foi validado, autorizado ou realizado sem a devida comprovação de sua execução e descrição das atividades realizadas.".

303. Insistiu novamente na tese de indução ao erro, causada pela "validação" das definições e regras que teria sido decorrente da prolação do Acórdão 1.823/2017-TCU-Plenário.

304. Declarou adiante a demonstração do devido acompanhamento. O cancelamento da OS 6/2017 evidenciaria sua boa-fé e seria prova incontestável de sua atuação efetiva e cuidadosa.

305. Ao abordar o que seria um equívoco no entendimento de que existem semelhanças [entre] uma contratação sem licitação e direcionada a determinada empresa, questionou o porquê de o TCU concluir pelo prosseguimento do processo, por meio do Acórdão 1.823/2017-TCU-Plenário, se havia falha na contratação. Nessa toada, reiterou o argumento de ter sido induzido ao erro, pois teria atuado conforme condições estabelecidas previamente a seu ingresso na CDRJ.

306. Ato contínuo, cuidou do entendimento equivocado de que a digitalização era serviço simples [irregularidade 9.4.3]. Para arrimar essa tese, pontuou a necessidade de levantamentos junto aos quatro portos da CDRJ, a enorme quantidade de documentos, tipos e temporalidades – dentre outras características do acervo – e a montagem de equipe, pela empresa Linkcon Ltda., dentro das instalações da CDRJ, além de "evidências fotográficas" da atuação dessa equipe. Salientou ainda que não se trataria de mera digitalização de documentos (p. 45)

(...) pois as condições de guarda e armazenamento de documentos pela CDRJ exigiam um tratamento especial, deslocamentos, procedimentos delicados e especializados de manipulação e até certa recuperação das condições de alguns documentos e estes esforços à mais, sequer foram mencionados junto ao Relatório de Auditoria.

307. Ao dissertar sobre subjetivismo, elencando referências sobre o papel do auditor e das auditorias realizadas pelo TCU, repetiu os argumentos de que as decisões que conduziram o processo foram tomadas por outras pessoas, antes de seu ingresso na CDRJ. Referenciou novamente trechos do Decreto 9.830/2019 [LINDB], art. 12, sobre a responsabilização por dolo ou erro grosseiro, que não poderiam ser atribuídos ao responsável. Citando precedente desta Corte e a preocupação com uma possível interrupção dos serviços, declarou a inexistência de má-fé do responsável, e, repetindo os artigos 12 e 16 do referido decreto, declarou também a inexistência de dolo.

308. Em sede de considerações finais, recapitulou alguns dos argumentos apresentados ao longo de suas alegações.

C.6.2. Análise

309. Trata-se primeiramente do argumento quanto à inexistência dos pressupostos de constituição desta TCE.

310. Em primeiro lugar, encontram-se presentes os pressupostos de constituição: (i) a existência de fato irregular; (ii) existência de prejuízo ao erário igual ou superior ao valor mínimo para instauração de uma TCE; e (iii) responsabilização direta ou indireta de agente ou gestor público, e/ou agente privado que tenham dado ensejo a esse prejuízo.

311. Em segundo lugar, presentes os pressupostos de desenvolvimento: (i) correta identificação e fundamentação do fator gerador (tipificação da irregularidade); (ii) oferecimento de oportunidade de contraditório e ampla defesa ao responsável; (iii) quantificação do débito; e (iv) presença dos documentos e informações necessárias ao processo.

312. Em consequência, apurados os fatos, identificados os responsáveis, quantificados os danos, oferecida a oportunidade de contraditório e de ampla defesa, restam apenas o julgamento das contas e, se for caso, a obtenção do ressarcimento dos danos causados ao erário e a aplicação de sanções. Por conseguinte, não se vislumbra hipótese de arquivamento dos autos.

313. Ainda sobre esse tema, realça-se a competência do Congresso Nacional, com o auxílio do TCU, para o exercício do controle externo, conforme Constituição Federal/1988 (CF/1988), arts. 70 e 71, de forma que prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

314. Desse modo, esclarece-se que a obrigação de ressarcimento do dano ao Erário, em sede de TCE, é atribuída não somente a quem tenha se enriquecido sem causa às custas do Erário, mas também a todo aquele que tenha dado causa a esse dano, ainda que dele não tenha obtido qualquer vantagem. Neste sentido, veja-se a CF/1988:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: (...)

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;

315. Continuando, refutam-se os argumentos acerca da não comprovação de dolo ou má-fé do responsável e da falta de detalhamento e comprovação das condutas praticadas pelo responsável. Nos processos desta Corte de Contas, a comprovação do dolo – grosso modo, a demonstração da intenção de cometer um delito – não é condição necessária para a citação em sede de TCE. No caso em análise – dano ao Erário decorrente de várias irregularidades – uma vez identificada a irregularidade, descreveu-se cada conduta irregular do responsável a partir das evidências dos autos. Cabia ao responsável desfazer o liame que o conectou ao prejuízo causado conforme as evidências trazidas, o que, até este momento da análise, não se verificou.

316. Adiante, cuida-se dos argumentos sobre a impossibilidade de alcançar o responsável com as imputações apresentadas; a "validação pelo TCU" e sua posterior "revalidação" [i.e., da suspensão da cautelar contra o andamento do PE/SRP - CDRJ 17/2016 e da devolução de prazo à ARP e ao Contrato 63/2016, respectivamente]; e a coisa julgada administrativa.

317. Saliente-se que carece de fundamento a afirmação "Um processo validado por esse E. Tribunal não pode sequer ser considerado irregular.". Esclarece-se que a suspensão da medida cautelar do PE/SRP -

CDRJ 17/2016 e do Contrato 63/2016 não atestara a inexistência de irregularidades, não constituindo "trânsito em julgado administrativo". A refletir isso, constam do Acórdão 1.823/2017-TCU-Plenário ciências à CDRJ de algumas irregularidades que poderiam ensejar a anulação do certame, a exemplo da especificação imprecisa do objeto da licitação. Ademais, obtendo-se novas informações e à vista de irregularidades, nada obsta nova atuação desta Corte de Contas para revisitar o mesmo objeto.

318. Trata-se, a seguir, da desnecessidade de citar o Acórdão 2.888/2018-TCU-Plenário (TC 015.997/2018-9) [peça 115, p. 30] e a garantia contratual resolvida. Naqueles autos se realizara auditoria de contratações de TI da Companhia Docas do Estado de São Paulo (Codesp); o responsável e a empresa Linkcon Ltda. também teriam sido citados, tendo sido abertas duas TCE: TC 029.074/2019-3 e TC 029.086/2019-1, respectivamente.

*319. Vislumbra-se de imediato o caráter contraditório da argumentação apresentada pelo responsável: ora a citação "não significa qualquer tipo de responsabilização ou decisão final", ora sua menção "tem no seu bojo objetivos escusos e rebuscado de má fé". Exsurge que as interpretações sobre o **fato narrado** podem ser positivas ou negativas, mas não foi possível ao responsável citado constatar qualquer falsidade nas informações trazidas sobre as citações do responsável e da contratada no âmbito de outros processos do TCU.*

320. Sem se ater ao caso em tela, explica-se que, de forma geral, no âmbito de fiscalizações realizadas por esta Corte de Contas, identificar processos que trataram de contratações envolvendo os mesmos responsáveis e/ou objetos similares pode trazer novas informações para a fiscalização sendo realizada, incluindo, por exemplo, a descoberta de ter sido empregado o mesmo modus operandi em contratações distintas. Isso é feito também em atenção ao comando contido no item 9.4 do Acórdão 1.772/2017-TCU-Plenário (Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman) – em atendimento ao disposto no art. 6º, § 1º, da Instrução Normativa - TCU 71/2012 – que assim estabeleceu:

9.4 determinar à Segecex que oriente as unidades técnicas deste Tribunal para que, ao realizarem a instrução prévia à citação em processos de tomadas de contas especiais, obrigatoriamente verifiquem, em outros processos em tramitação no Tribunal, a existência de outros eventuais débitos imputáveis a um mesmo responsável e informem o resultado dessa pesquisa em item específico da instrução, a fim de que seja observado o disposto no art. 6º, § 1º, da Instrução Normativa TCU 71/2012,

321. Em suma, a informação pode ser relevante e útil, mas sobretudo ela é neutra, uma vez que, a partir dela, não é feito juízo de valor em relação aos responsáveis, mas apenas se aponta para um potencial fonte de informações adicionais (nome da referida seção do relatório à peça 115, diga-se).

322. Pode-se apresentar a mesma argumentação acima à menção à garantia contratual que já estaria resolvida. Ela também se refere a um fato e, a despeito de não ter resultado em encaminhamentos respectivos, é possível que, à vista de novos elementos, tal informação seja revisitada em eventual fiscalização desta Corte de Contas e seja útil ao desenvolvimento dos trabalhos.

323. Sobre o argumento da dificuldade de exercer contraditório e ampla defesa devido a cultura e a forma de instruir processos na CDRJ, reafirma-se a busca pela verdade material com base nos documentos acostados aos autos, com todo o zelo possível, para todos os responsáveis. Ressalte-se que cabe ao responsável trazer as evidências capazes de desfazer o liame que o liga às irregularidades a ele atribuídas. Outrossim, esclarece-se que a ausência de contraditório e ampla defesa na fase interna da tomada de contas especial não viola o devido processo legal, sendo este respeitado quando na fase externa, onde há oportunidade de defesa após a citação válida dos responsáveis. A TCE, na fase anterior ao seu encaminhamento ao TCU, possui natureza inquisitiva, destinando-se a apurar os fatos, identificar os responsáveis e quantificar o dano. Apenas após a remessa ao TCU, pode-se falar em partes e em litígio, sendo então assegurados o contraditório e a ampla defesa (Acórdão 417/2010-Segunda Câmara, relator Min. Augusto Sherman).

324. Ato contínuo, passa-se aos argumentos da responsabilidade pela definição das obrigações e requisitos que geraram a contratação; do princípio da vinculação ao instrumento convocatório; de sua indução a erro; do nexo entre a instrução processual e as condições de execução, da segregação de funções e da aprovação da DIREXE e CONSAD; de um equívoco no entendimento de que existem semelhanças entre uma contratação sem licitação e uma contratação direcionada a determinada empresa. Para esses argumentos, o responsável alicerçou sua conduta no Acórdão 1.823/2017-TCU-Plenário, nas definições do processo de contratação e a consequente obrigação de fazer e na possibilidade de indução ao erro. Fazem-se alguns apontamentos.

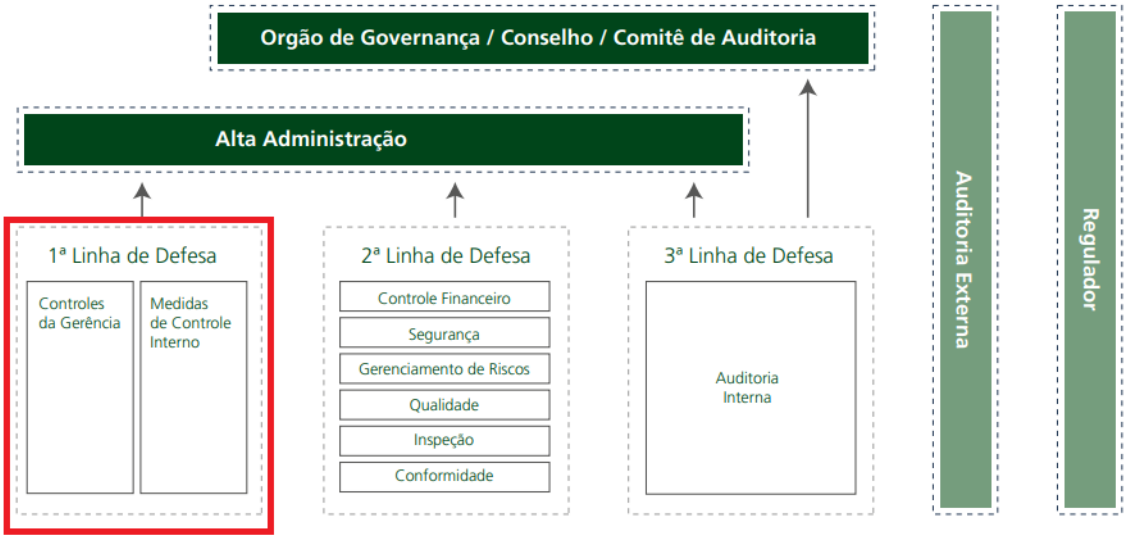
325. Primeiro, a suspensão da medida cautelar do PE/SRP - CDRJ 17/2016 e do Contrato 63/2016 não atesta a inexistência de irregularidades, não constituindo "trânsito em julgado administrativo". A refletir isso, constam do Acórdão 1.823/2017-TCU-Plenário ciências à CDRJ de algumas irregularidades que poderiam

ensejar a anulação do certame, a exemplo da especificação imprecisa do objeto da licitação. Ademais, obtendo-se novas informações e à vista de irregularidades, nada obsta nova atuação desta Corte de Contas para revisitar o mesmo objeto.

326. Segundo, depreende-se dos argumentos do responsável que este entende a figura do "gestor público" como alguém que não dispusesse de qualquer autonomia para agir ou decidir, compungido a aceitar sem questionar as decisões tomadas previamente por outros gestores ou empresas. Nesta toada, a responsabilidade do Superintendente da TI da CDRJ nessa contratação se resumiria a dar prosseguimento ao processo, sem qualquer julgamento, de modo que a solicitação de pagamento da NF 1457, dentre outras, nada mais seria que uma inevitabilidade, consequência de decisões que não lhe diriam respeito. Ao contrário disso, espera-se do gestor maior zelo no cuidado da coisa pública, e não assumir como verdadeira toda e qualquer informação a ele disponibilizada, especialmente quando se referir à legitimidade do pagamento de milhões de Reais.

327. Ainda sobre este ponto, como pontuado no Referencial de Combate a Fraude e Corrupção - 2ª edição, publicado pelo TCU (https://portal.tcu.gov.br/referencial-de-combate-a-fraude-e-corrupcao.htm, acesso em 13/4/2023), os gestores têm um papel ativo no gerenciamento eficaz de riscos e controles, fazendo parte da primeira linha de defesa de uma organização (p. 21-22; grifos acrescidos):

Figura 4. Declaração de Posicionamento do IIA: as três linhas de defesa do gerenciamento eficaz de riscos e controles



Fonte: IIA (2013)

***A primeira linha de defesa é composta pelos controles internos operacionais, dos gestores e diretos sobre as atividades. Os gestores detêm os riscos do negócio e os gerenciam**. Eles são responsáveis por implementar medidas de controle preventivas, detectivas e corretivas nos processos sob sua responsabilidade, para manter um controle interno efetivo. Os gestores devem identificar, avaliar e controlar os riscos, contribuindo para melhorar o cumprimento das políticas internas e assegurando que as atividades desenvolvidas sejam compatíveis com os objetivos da organização.*

***Gestores e suas medidas de controle representam a primeira linha de defesa, por estarem mais próximos da execução das atividades cotidianas da organização**. É por isso que eles têm a capacidade de identificar primeiro os problemas na execução das atividades e de responder a esses problemas. Como decorrência disso, são os responsáveis por definir e implementar os controles necessários.*

328. Tornando às alegações de indução ao erro do responsável, este sequer admitiu que as irregularidades tenham ocorrido e tampouco evidenciou como teria sido induzido a erro.

329. Aborda-se o argumento acerca da pesquisa de preços [irregularidade 9.4.3].

330. Primeiro, o responsável não foi citado por ter realizado a pesquisa de preços, mas sim pela solicitação de abertura de OS e autorização de pagamento decorrente, referentes a serviços de digitalização com superfaturamento, baseadas em pesquisa de preços com valores de dez a quatorze vezes acima do preço de

mercado, conforme conduta do responsável no contexto da irregularidade 9.4.3, replicada no caput desta subseção.

331. Segundo, repita-se que a prolação de acórdão desta Corte de Contas sobre um dado objeto não tem o condão de criar coisa julgada administrativa, que não possa ser revisitada pelo Tribunal à vista de novos elementos. Ainda sobre o acórdão referido ter induzido o responsável a erro, carece de evidências como isso teria sido possível e, frise-se, o responsável sequer admitiu ter praticado qualquer erro.

332. Terceiro, ao contrário do afirmado pelo responsável, pode-se e deve-se afirmar que a pesquisa fora irregular, uma vez que essa afirmação está calçada em evidências sólidas trazidas aos autos e não contraditadas pelo responsável.

333. Quarto, irrelevante o pertencimento ou não da CDRJ ao Sisp. Aplica-se à CDRJ toda a legislação de regência de contratações públicas vigente à época, a exemplo do art. 3º (princípio da seleção da proposta mais vantajosa) c/c art. 40, § 2º, II, ambos da Lei 8.666/1993, institutos violados em relação à referida irregularidade. Ainda, de se ressaltar que, a despeito de a CDRJ não pertencer ao Sisp à época, a IN - SLTI/MP 4/2014 constou do Termo de Referência da contratação como um dos seus fundamentos legais (TC 006.195/2019-9, peça 1, p. 25).

334. E sobre o trecho da instrução anterior trazido pelo responsável que teria representado um equívoco do Tribunal, cabe trazer o parágrafo completo, grifando-se o trecho omitido em suas alegações de defesa (peça 115, p. 3; grifos acrescidos):

12. Em sua análise, o auditor concluiu que havia indícios robustos de que o processo licitatório teria sido direcionado para favorecer a contratação da empresa Linkcon, ao arrepio das normas vigentes e dos princípios gerais informadores da boa gestão pública. É que a pesquisa de preços, elemento essencial para avaliação da adequação aos preços de mercado, teria sido elaborada tão somente por meio de consultas a empresas ***que, seguramente, não tinham condições de prestar o serviço que seria contratado, pois atuavam em ramo comercial distinto. Diante do objeto comum, o que sugere uma variedade elevada de empresas capazes de prestar o serviço, chamou a atenção o fato de a CDRJ ter realizado a pesquisa de preços apenas com empresas de pequeno porte voltadas à reparação de computadores e impressão de documentos*** *(peça 38, p. 4-5).*

335. Assim, resta claro que não se questionou que a pesquisa de preços teria sido elaborada tão somente por meio de consultas a quaisquer empresas e que isso per si teria direcionado à contratação, sentido que a alegação tenta transmitir, mas sim que a consulta fora realizada junto a empresas flagrantemente incapazes de prestar o serviço contratado e atuantes em ramo distinto. Ademais, a conclusão de que a seleção da melhor solução ou proposta decorreria simplesmente da disputa entre licitantes e não da pesquisa de preço denota desconhecimento acerca de processos licitatórios e do "efeito âncora" que um preço de referência de uma ordem de grandeza acima do preço de mercado pode causar, fazendo com que os preços ofertados pelos licitantes se situem próximo dessa referência com consequente sobrepreço.

336. Continuando, refere-se ao argumento do equívoco de entendimento quanto ao que podia ou não ser feito apenas pela redação do objeto licitado. Tem-se que as alegações não enfrentam o cerne de qualquer das irregularidades que embasaram a citação do responsável, dissertando abstratamente sem se referir a quaisquer delas.

337. Ressalte-se a compreensão errônea, presente nas alegações, de que qualquer necessidade identificada de atualização em processos, procedimentos e controles poderia ser realizada nos contratos em tela, como apontado em análise pretérita. A inespecificidade do objeto da contratação não é uma característica desejável, situação ocorrida no PE/SRP - CDRJ 17/2016, como didaticamente ilustrado em análise pretérita (TC 006.195/2019-9, peça 216, p. 6; grifos acrescidos):

28. Como já mencionado no início dessa instrução, o PE SRP 17/2016 da CDRJ deu ensejo a três contratos, o 63/2016, o 76/2017 e o 33/2018, detalhados no Quadro 3. Conforme será explicitado, ***o referido pregão acabou dando origem, tendo em vista a inespecificidade do objeto, ao tipo de licitação que é vulgarmente conhecida como "guarda-chuva", tendo em vista que não foram definidos precisamente quais atividades ou serviços de TI seriam efetivamente demandados****. (...)*

30. Será também demonstrado na instrução que para cada contrato, apesar de todos possuírem o mesmo objeto, foram demandados serviços diversos, inclusive com escopo que não constava do termo de referência (TR) do edital do pregão. Com isso, a CDRJ conseguiu, com apenas uma ARP [ata de registro de preços], contratar serviços cujos objetos eram totalmente distintos entre si, além de serem também distintos do objeto da própria licitação, apenas porque envolviam, em tese, desenvolvimento de software. Mal comparando, seria como se uma empresa de engenharia fosse contratada para construir, sem que se detalhasse especificamente

qual empreendimento seria erigido: uma casa, um prédio, um galpão comercial, um aeroporto, apenas para citar alguns exemplos. Fica, sob essa perspectiva, fácil perceber o dislate dessa possibilidade, mas foi exatamente o que acabou ocorrendo uma vez que no TR simplesmente não se definiu qual o objeto pretendia contratar.

338. Por exemplo, no Contrato 63/2016, OS 4 e 5/2017 (irregularidade 9.4.4), a consultoria em gestão processual nada tem a ver com desenvolvimento de software, e se fosse verídico o objetivo desse serviço alegado pela empresa Linkcon Ltda. – o de "promover ganho de melhoria em processo ou fluxos de trabalho" – também não poderia ter sido prestado no âmbito desse contrato, por não ter relação com o objetivo da avença. Já o mapeamento de processos no âmbito da OS 5/2017, além de ser uma atividade intermediária do processo de desenvolvimento de software, teve sua entrega depois da entrega do software desenvolvido, não trazendo qualquer benefício a seu desenvolvimento.

339. E quanto à alegação de não estar na CDRJ no momento de realização das atividades de desenvolvimento dos softwares referidos, o teor da matriz de responsabilização de sua citação contradiz essa informação. Dentre as evidências de sua atuação na execução dos contratos, incluem-se as solicitações de pagamento de NFs referentes (i) à quantidades superfaturadas de pontos de função (TC 006.195/2019-9, peça 155, p. 15-16), (ii) a serviços que não poderiam ser remunerados de forma autônoma por serem considerados intermediários do Desenvolvimento de Software (naqueles autos, peça 161, p. 7-9), (iii) serviços de digitalização com valores superfaturados (naqueles autos, peça 155, p. 82 e 84), (iv) a serviços alheios ao objeto da contratação (naqueles autos, peça 155, p. 63 e 76). O responsável também elaborou nota técnica pela contratação da empresa Linkcon Ltda. para o desenvolvimento do sistema de RH e pela suspensão de licitação em curso para o mesmo objeto, bem como atestou e solicitou o pagamento relativo à NF respectiva sem que houvesse entrega efetiva do que foi contratado (naqueles autos, peça 189, p. 47).

340. Passa-se à alegação sobre a aceitação de denúncia [representação], pelo TCU, da empresa Wend, que sequer teria participado do processo. Os argumentos trazidos em nada contribuíram para elidir quaisquer das irregularidades e denotaram desconhecimento de institutos da Lei 8.666/1993, notadamente de seu art. 113, § 1º (grifos acrescidos):

Art. 113. O controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos por esta Lei será feito pelo Tribunal de Contas competente, na forma da legislação pertinente, ficando os órgãos interessados da Administração responsáveis pela demonstração da legalidade e regularidade da despesa e execução, nos termos da Constituição e sem prejuízo do sistema de controle interno nela previsto.

§ 1º Qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar ao Tribunal de Contas ou aos órgãos integrantes do sistema de controle interno contra irregularidades na aplicação desta Lei, para os fins do disposto neste artigo. *(...)*

341. Para esclarecimento do responsável, trazem-se os fundamentos para aceitação da Representação da empresa Wend Tecnologia e Treinamentos Ltda por esta Corte de Contas – TC 034.914/2016-1 – conforme despacho de autoridade do relator naqueles autos à peça 22: "Conheço do presente como representação, uma vez satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno/TCU c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993 (...)".

342. Seguindo, analisa-se a acusação de que o TCU perseguiria a empresa Linkcon e teria criado uma "barriga de aluguel" para alcançar servidores. Apesar de nada contribuir para a elisão das irregularidades em que o responsável foi citado nestes autos, repassando a responsabilidade exclusivamente à empresa Linkcon Ltda., ***seria de esperar que, para calçar acusações dessa gravidade, seriam apresentados elementos robustos desse desvio de finalidade que, segundo à defesa, teria sido praticado por esta Corte de Contas, mas o responsável nada trouxe além de ilações desprovidas de qualquer embasamento****.*

343. Como alhures explicado – na análise do argumento acerca da desnecessidade de citar o Acórdão 2.888/2018-TCU-Plenário (TC 015.997/2018-9) [peça 155, p. 30] e a garantia contratual resolvida –, assim como mencionado nas alegações de defesa do responsável, trazer a informação sobre outros processos em que um responsável está arrolado pode contribuir na identificação de seu modus operandi, na elucidação dos fatos em análise em uma dada fiscalização e em atenção ao disposto no Acórdão 1.772/2017-TCU-Plenário, item 9.4.

344. Ainda naquela acusação, retomou o argumento de que teria sido induzido ao erro sem sequer reconhecer a ocorrência de qualquer irregularidade – que seria apenas suposta e praticada por terceiro – nem tampouco reconhecer qual erro o responsável teria sido induzido a cometer.

345. Quanto à distinção entre indícios e provas, inexistentes nas alegações de defesa qualquer informação sobre quais os indícios que foram utilizados e não o deveriam ser no apontamento das

irregularidades em razão das quais o responsável fora chamado em citação. Ademais, existem decisões desta Corte no sentido que um conjunto robusto de indícios, vários e concordantes, podem consubstanciar em provas (e.g., Acórdão 159/2012-Plenário, relator Min.S. André de Carvalho).

346. Analisa-se o argumento sobre o contexto da CDRJ: sua data de ingresso na empresa, a cultura dessa empresa e às condições mínimas de trabalho que não teria recebido dela. As alegações trazidas pelo responsável não se referem a quaisquer das irregularidades a que foi chamado em citação, sendo incapazes de diluir o liame entre essas irregularidades e o responsável. Exsurge de suas alegações que o responsável não teria condições de obedecer aos comandos legais, porque a suposta cultura ou a suposta deficiência de recursos da CDRJ teriam coagido o responsável à prática dessas irregularidades, a exemplo da contratação de desenvolvimento de software de atividades-meio e de sua recomendação para paralisação de licitação em curso para contratação do desenvolvimento de sistema de RH junto à empresa Linkcon Ltda. (irregularidade 9.4.8). Tal não é a versão dos fatos que se depreende das evidências trazidas aos autos: não foi apresentado pelo responsável um conjunto robusto de evidências, mas apenas alegações desamparadas de qualquer base documental, como já ressaltado na análise sobre a aplicação da LINDB ao caso concreto, conforme referencial à Subseção C.1.

347. Quanto a seu ingresso na CDRJ em momento posterior aos eventos contratuais listados, repisa-se que as irregularidades a ele atribuídas se referem a condutas praticadas pelo responsável enquanto já trabalhava na companhia (e.g., abertura de OS e solicitação de pagamentos), conforme a matriz de responsabilização.

348. Passa-se ao argumento sobre o sistema de RH e o fato de os objetos dos contratos descritos nas ordens de Serviço como sendo "modernização administrativa da área portuária" enquanto os "projetos" possuíam outra denominação [irregularidade 9.4.8]. O suposto empenho do responsável em atender demanda de outra unidade da CDRJ, "enveredando [envidando] esforços para atender essa necessidade", não justifica sua emissão de nota técnica pela contratação da empresa Linkcon para o desenvolvimento do sistema de RH e suspensão de licitação em curso para o mesmo objeto, nem seu ateste e solicitação de pagamento relativo à NF 799 sem que houvesse entrega efetiva do que foi contratado, termos de sua conduta na irregularidade 9.4.8, no âmbito do Contrato 33/2018.

349. Sobre a inexistência de objeto genérico, ou em outros termos, sobre a inespecificidade do objeto das contratações, ressalte-se que isso foi tema de vários apontamentos em instruções anteriores. Desmonta-se esse argumento e salienta-se o favorecimento à empresa Linkcon Ltda. rememorando-se apontamentos trazidos em instrução pretérita, cujo sumário também foi trazido à peça 115, p. 24 destes autos (TC 006.195/2019-9, peça 216, p. 30-31; grifos acrescidos):

[Sobre o Contrato 33/2018]

*172. A contratação de PF para desenvolvimento de software sem definir o que vai ser executado e os requisitos do sistema, como já mencionado acima, deveria ser objeto de uma fábrica de software. Sem que isso tenha sido previsto no edital, **o PE 17/2016 acabou se tornando uma licitação "guarda-chuva" para qualquer tipo de desenvolvimento**. Isso é o equivalente, em uma grosseira comparação, em uma obra de construção de uma casa, contratar cem metros quadrados de parede, por exemplo. Uma casa pode ter cem metros quadrados de parede, assim como um muro. Sem definir os requisitos em um projeto, na prática, não há um contrato em sentido estrito, mas quase que um acordo informal. (...)*

*177. Trata-se, portanto, de planejamento meramente formal, com pesquisas de preços realizadas apenas para cumprir as exigências legais, sem o real interesse em se buscar a melhor solução para administração. **Cumpre destacar que a CDRJ estava em vias de realizar procedimento licitatório para contratação de empresa para desenvolver o sistema de Recursos Humanos da CDRJ, mas às vésperas do pregão ele foi cancelado, por atuação direta do Superintendente de TI, Sr. Marcos Fernandes Barreto (peça 177, p. 2), que teria alegado que a Linkcon poderia ser contratada dentro da ARP do Pregão 17/2016**, com a suposta vantagem de que, com ela, seria possível atender a um suposto prazo fatal para cumprimento de exigências legais governamentais, o Sistema de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas (e-social), previstas para entrarem em vigor em janeiro de 2018 (peça 178). (...)*

*179. Assim, **a consequência foi a contratação de um objeto genérico que não atende qualquer solução específica, o que acabou deixando para um momento futuro e incerto a definição dos reais requisitos do sistema** – o estudo de viabilidade foi elaborado pela própria empresa contratada **antes da celebração do acordo e da apresentação da proposta** (peça 176), como se ela soubesse que seria escolhida para executar o sistema, substituindo o papel da equipe de planejamento, subvertendo a lógica do processo de aquisição tecnológica e, ainda pior, sem incluir todas as informações necessárias para o desenvolvimento real de um*

software e tendo tempo para elaborar seu orçamento depois de conhecidos os valores dos demais fornecedores. (...)

180. ***Todos esses fatores conjugados constituem indícios de favorecimento à empresa Linkcon Eireli****.*

350. Sobre as alegações referentes a atrasos, que se dariam em grande parte pela modificação do escopo e requisitos e à adoção da ata de registro de preços vigente evocando o princípio da economicidade e celeridade processual, elas nada indicaram sobre como tais informações poderiam contribuir para a elucidação das irregularidades em que o responsável foi citado.

351. Tangente ao argumento, de se ressaltar ainda que, conforme tratado em instrução pretérita, mostrou-se inadequado o próprio acompanhamento das adesões à ata de registro de preços exercido pela CDRJ. Segundo jurisprudência desta Corte, coube à estatal o controle das autorizações de adesão por outros órgãos, a fim de que os quantitativos de cada item registrado contratados pelos caronas não superem os limites previstos no art. 22, §§ 3º, 4º e 4º-A, do Decreto 7.892/2013 (Acórdão 894/2021-TCU-Plenário, Rel. Ministro Benjamin Zymler). Veja-se trecho da análise correlata (TC 006.195/2019-9, peça 216, p. 8):

43. O gestor também responde pela execução de pesquisa de preços de meramente formal. Aliás, um problema comum nas contratações oriundas dessa ata é justamente a pesquisa de preços realizada pelos órgãos que a ela aderiram para justificar a contratação e os preços da Linkcon, em todas elas. Em primeiro lugar, como o objeto não era precisamente definido, a adesão à ARP não se justificaria, a princípio, já que não faz sentido órgãos como o DNIT ou o Confea, por exemplo, participarem de uma ARP com objetivo de promover a "modernização portuária". Ou seja, na prática, o que esses órgãos fizeram foi a contratação da Linkcon, sem licitação, para aquisição de PF genéricos e de UST igualmente inespecíficos, mascarada de adesão à ARP. Essas questões estão sendo tratadas nos respectivos processos e não serão objeto de análise aqui.

44. No entanto, importa destacar que o "salvo conduto" promovido pela adesão à ata de registro de preços para a aquisição de objeto inespecífico por parte de outros órgãos levou, inclusive, a CDRJ a ultrapassar os limites para essa finalidade. Na prática, diante do registro da ARP com objeto inespecífico, a CDRJ não fez o devido acompanhamento da permissão de adesões tardias, ofendendo diretamente a legislação aplicável, no caso o Decreto 7.892/2013, em seu art. 22, § 4º. No documento acostado à peça 10 [do TC 006.195/2019-9], a equipe do TCU apurou que o total de adesões à ARP, por diversos órgãos federais, estaduais e municipais chegou ao montante de R$ 225.391.685,94, superando em muito o limite legal aplicável ao caso, que seria de R$ 102.449.750,00.

352. Aborda-se a alegação acerca dos pagamentos. Nenhum dos argumentos apresentados encontra-se escorado em fatos capazes de elidir as irregularidades a partir das quais o responsável foi citado. Conforme as evidências dos autos e, em particular, o teor da matriz de responsabilização, o responsável solicitou o pagamento de quantidades superfaturadas de pontos de função, de serviços que não poderiam ser remunerados de forma autônoma por serem considerados intermediários do Desenvolvimento de Software, de serviços de digitalização com preços superfaturados, de serviços alheios ao objeto da contratação, de serviços não entregues (inexecução contratual total, no âmbito do Contrato 33/2018).

353. Lida-se com as alegações referentes à demonstração do devido acompanhamento, com base no cancelamento da OS 6/2017, do Contrato 63/2016, que tinha como serviço: "Suporte e alimentação dos sistemas no banco de dados". Seu cancelamento, assinado pelo responsável, fora motivado por (TC 006.195/2019-9, peça 193, p. 19-20): "Após a instalação e configuração dos sistemas, não houve a necessidade de execução dos serviços descritos nessa OS.". Caberia o questionamento quanto à emissão de OS que em nada acrescentara à contratação, em que as necessárias instalação e configuração dos sistemas já decretaram sua inutilidade. De todo modo, entende-se que, à vista das evidências elencadas, teria agido adequadamente o responsável em proceder a seu cancelamento, ***resguardando o Erário em relação a esse caso particular****. Porém, não se observou o necessário zelo do responsável nas irregularidades em decorrência das quais foi citado.*

354. Continuando, debruça-se sobre as alegações do entendimento equivocado de que a digitalização não seria serviço simples [irregularidade 9.4.3]. Exsurge dos argumentos do responsável uma nova versão para os serviços prestados no âmbito da OS 3/2017 do Contrato 63/2016, embora carente de fundamentos que a sustentem. Os registros fotográficos apresentados, meros indícios, não tem o poder de descrever ou deliminar o escopo dos serviços prestados, nem tampouco as declarações do responsável de provar que o serviço teria envolvido um "tratamento especial" e a "execução de procedimentos delicados". A uma, porque tais serviços adicionais não se encontram no escopo daquela OS. A duas, porque a montagem de equipe dentro das instalações da CDRJ não constitui serviço prestado, mas sim o meio para essa prestação. A três, porque fotos e declarações encontram-se descalçados de qualquer evidência, e mesmo que tivessem sido prestados serviços

adicionais àqueles descritos na OS, ainda assim não poderiam ser remunerados em seu âmbito por se encontrarem fora de seu escopo.

355. A seguir, avalia-se a alegação acerca do subjetivismo, responsabilização por dolo ou erro grosseiro, inexistência de má-fé e de dolo, a indispensável aplicação dos entendimentos da LINDB.

356. Como alhures já tratado, o gestor público dispõe de autonomia para agir ou decidir, não devendo aceitar sem questionar as decisões tomadas previamente por outros gestores ou empresas quando estas comportam irregularidades em seu bojo.

357. Passando à tese de que um agente público somente poderia ser responsabilizado em caso de dolo ou erro grosseiro, tem-se que isso demonstra desconhecimento sobre a responsabilização de agentes públicos em sede de TCE. Fosse verdadeira tal afirmativa, não se teria responsabilização por culpa de gestores que tenham cometido ilegalidades e/ou causado dano ao Erário, sem a caracterização de dolo, o que não se verifica na processualística do TCU. Como tratado no início desta análise, encontram-se presentes os pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular desta TCE, de forma que a presença de dolo ou erro grosseiro não é condição necessária nem para a primeira, nem para o segundo.

358. As matérias sujeitas ao controle do Tribunal de Contas não são vinculadas a uma conduta dolosa do agente, basta a existência do elemento culpa por ação ou omissão, tendo em vista que a responsabilidade imputada aos responsáveis decorre do fato de que a eles recai a obrigação de comprovarem a boa e regular aplicação dos recursos públicos, por força do que dispõem a Constituição Federal, art. 70, parágrafo único e o Decreto-Lei 200/1967, art. 93. Neste contexto, a possível ausência de dolo ou de locupletamento do gestor faltoso não o exime de reparar o dano causado ao Erário, haja vista não se tratar de sanção a ele imposta, mas, do dever de recompor os prejuízos decorrentes de sua ação ou omissão. A jurisprudência do Tribunal é vasta neste sentido, a exemplo dos acórdãos 1.517/2012-TCU-Primeira Câmara, Rel. Ministro Valmir Campelo, 10.851/2018-TCU-Primeira Câmara, Rel. Ministro Bruno Dantas, 2.090/2018-Plenário, Rel. Ministro José Múcio Monteiro.

359. Aplicando-se o entendimento detalhado à Subseção C.1, esclarece-se também que a presente TCE trata de responsabilidade financeira por dano ao erário, não se aplicando a regra da LINDB, art. 28 (responsabilização em caso de dolo ou erro grosseiro), uma vez que o dever de indenizar prejuízos aos cofres públicos permanece sujeito à comprovação de dolo ou culpa, sem qualquer gradação, tendo em vista o tratamento constitucional dado à matéria (CF/1988, art. 37, § 6º).

360. Quanto ao comando da LINDB, art. 22 (sobre obstáculos e dificuldades do gestor), levando-se em conta os elementos constantes dos autos, verifica-se que o responsável se limitou a invocar o normativo, não restando indicadas e evidenciadas as circunstâncias objetivas que teriam afetado ou prejudicado sua atuação, impelindo às condutas inquinadas, constantes de sua responsabilização. E, para fins de sancionamento, entendem-se presentes nas irregularidades atribuídas elementos suficientes para constituir erro grosseiro, decorrente de uma grave inobservância de um dever de cuidado e zelo com a coisa pública, conforme referencial à Subseção C.1.

361. Ainda, não se pode afirmar que houve boa-fé do responsável, conforme culpabilidade de todas as irregularidades em que o responsável foi citado.

362. Por todo o exposto, rejeitaram-se todas as alegações de defesa.

C.6.3. Parecer do MPTCU

363. Em seu parecer, o representante do Parquet de Contas endossou a análise então entabulada pela AudTCE em relação a este responsável para todas as irregularidades, acrescentando a necessidade de agravamento da multa em face de sua atuação (peça 161, p. 19; grifos no original):

72. Acrescentamos, porém, a necessidade de que seja agravada a multa a ser aplicada ao então Superintendente de TI, Sr. Marcos Barreto Fernandes, em face da atuação descrita à peça 115 (p. 13):

A empresa Eficácia concluiu, a partir dos casos de uso entregues, que os sistemas supostamente desenvolvidos tinham menos PF (3.013) do que a Linkcon alegara ter entregue (3.932), na mesma linha das conclusões e dos indícios já levantados nos itens anteriores, mas em menor monta. Por esse motivo, a Suptin (em parecer elaborado por gestor que não é o atual) entendeu que deveriam ser glosados R$ 714.982,00 da execução contratual, correspondentes aos 919 PF que teriam sido entregues a menos (peça 155, p. 9). Apenas depois ter recebido o valor correspondente aos 3.013 PF, a Linkcon entrou com recurso contra a decisão anterior alegando que diversos arquivos lógicos internos (ALIs) deixaram de ser contados pela empresa Eficácia (peça 155, p. 45-50).

Muito embora a empresa tenha apresentado defesa questionando apenas 405 dos 919 PF glosados (ou seja, menos da metade), o Sr. Marcos Barreto, Superintendente da Suptin, sem qualquer justificativa, decidiu

autorizar o pagamento integral dos PF que foram excluídos da primeira contagem *(peça 155, p. 54). (grifamos)*

73. Em síntese, opinamos pela condenação do Sr. Marcos Barreto Fernandes, na extensão delineada pela unidade técnica (peça 150, pp. 97-100), com os ajustes de redação propostos ao final deste expediente.

C.6.4. Complementação da análise, considerado o parecer do MPTCU

364. Para todas as irregularidades, ambos os entendimentos já convergem, pela manutenção da proposta de julgamento pela irregularidade das contas e de aplicação da multa proporcional ao dano causado ao Erário (LOTCU, art. 57). Quanto à proposta de agravamento dessa multa, perfilha-se o entendimento ministerial.

365. Por todo o exposto, ***mantém-se a rejeição de todas as alegações de defesa, com a consequente proposta de julgamento pela irregularidade das contas e de aplicação da multa proporcional ao dano causado ao Erário em relação a todas as irregularidades, com proposta para seu agravamento (LOTCU, art. 57)****.*

C.7. Da Sra. Ana Maria Marinho e Silva (irregularidade 9.4.2)

366. Então fiscal do Contrato 63/2016.

367. Pontua-se que não se encontrou na matriz de responsabilização da instrução precedente (peça 115 destes autos) o item referente ao parágrafo 201.3.2.2.2 daquela peça, à p. 33.

368. Irregularidade 9.4.2 (peça 115 destes autos, p. 33) – destaca-se que, em relação à responsável, atribuiu-se a responsabilidade pelo pagamento irregular de R$ 166.800,00 no âmbito da OS 2/2017.

a) Conduta: Assinar, como fiscal requisitante, o Termo de Entrega Definitiva da OS 2/2017 (peça 258, p. 172) contendo serviços que não poderiam ser remunerados de forma autônoma por serem considerados intermediários do Desenvolvimento de Software.

b) Nexo de causalidade: conteúdo apagado (vide análise).

c) Culpabilidade: conteúdo apagado (vide análise).

C.7.1. Síntese da resposta

369. As alegações de defesa do responsável foram apresentadas às peças 116-122; a peça 116 faria remissão às demais. Ao final, solicitou (peça 116, p. 4):

Expostas as alegações de defesa da Sra. Ana Maria Marinho Silva requer-se que seja a presente Tomada de Contas Especial arquivada em relação a Defendente, excluindo-a do rol de responsáveis.

370. Para subsidiar seu pedido, apresentou as seguintes alegações de defesa.

371. Iniciou sua argumentação ressaltando a tempestividade de sua defesa e fazendo uma síntese do processo.

372. Pontuou que fora nomeada ["Fiscal Requisitante" do contrato] após a formalização do Contrato 63/2016, tomando conhecimento dessa nomeação quando da publicação da portaria que a nomeou (Portaria - CDRJ/DIRAFI 041/2017, publicada em 12/12/2017), e que não teria participado de nenhuma reunião sobre esse contrato. Salientou que a CDRJ, à época, nomeava qualquer empregado para essa função, sem qualquer critério técnico, e que a nomeação da responsável teria sido um "ato impositório e constrangedor" a ela, que "sem qualquer conhecimento técnico, passou a ser responsável pela tomadas de decisões".

373. Discorreu a seguir que o Termo de Entrega Definitiva, "(...) que, supostamente, teria sido assinado por ela na condição de fiscal requisitante no âmbito da os 1/2017 e 2/2017", não fora localizado no âmbito do processo administrativo 13.979/2016 [processo administrativo no âmbito do qual realizaram-se as contratações do PE/SRP - CDRJ 17/2016] e que tal vínculo entre a responsável e o ateste desse termo seria um despacho do Sr. Marcos Barreto Fernandes (Suptin; peça 117 [e peça 155, p. 79]). Na sequência, declarou que este teria solicitado a anuência da responsável para que a entrega fosse concretizada e a responsável teria se sentido confiante para prosseguir com o ato, anuindo com o ateste da NF 1772 [TC 006.195/2019-9, peça 155, p. 77; referente à OS 2/2017, à peça 161, p. 7-9], a despeito de que a responsável "(...) não tinha conhecimento técnico algum sobre o assunto", atividade que não constaria de suas atribuições como técnica de serviços portuários.

374. Destacou que não constaria do processo administrativo 13.979/2016 qualquer decisão assinada pela responsável, "com exceção do suposto documento citado pelo TCU, que não foi localizado nos autos do processo", o que teria caracterizado a total ausência de conhecimento e participação da responsável nas discussões e decisões sobre o Contrato 63/2016.

375. Alegou adiante que a boa-fé da responsável teria sido demonstrada a partir de sua falta de conhecimentos técnicos (p. 4):

(...) haja vista que ela foi nomeada para exercer um cargo de fiscalização sem possuir conhecimentos técnicos para tal, necessidade esta que deveria ter sido reconhecida pela administração à época da portaria de nomeação, a fim de que disponibilizassem treinamento necessário para o exercício da função pela servidora, o que, porém, não ocorreu.

376. Atribuiu a seguir a responsabilidade sobre os danos sofridos pela Administração a quem a nomeou fiscal do contrato [culpa in eligendo] e declarou a necessidade do arquivamento dos autos em relação à responsável em razão da ausência dos pressupostos para instauração de TCE.

C.7.2. Análise

377. Antes de se proceder à análise dos argumentos, compila-se lista de documentos pertinentes ao caso em tela:

a) OS 2/2017, de 18/10/2017 (TC 006.195/2019-9, peça 161, p. 7-9);

b) Portaria - CDRJ/DIRAFI 041/2017, de 12/12/2017, do Sr. Hélio Szmajser, encontrada junto às alegações de defesa do Sr. Sérgio Rodrigues Simões (peça 100, p. 49);

c) Despacho do Sr. Marcos Barreto Fernandes à Diretoria de Administração Financeira (DIRAFI), de 15/12/2017, informando o ateste da fiscal para a prestação de serviços especificados na NF 1772, referente à OS 2/2017, autorizando o pagamento (TC 006.195/2019-9, peça 155, p. 79);

d) Termo de Entrega Definitiva dos Serviços de Gerência de Projeto, referente à OS 2/2017, enviada em 12/12/2017, não assinado (TC 006.195/2019-9, peça 258, p. 172);

e) NF 1772, de 15/12/2017, referente à OS 2/2017 (TC 006.195/2019-9, peça 155, p. 77);

f) Despacho do Diretor Substituto da DIRAFI, Sr. Frederico Ribeiro Klein, de 20/12/2017, autorizando o pagamento das NFs 1772, 1769 e 1771, relativas ao Contrato 63/2016, no Processo Fatura 909/2017, no valor total de R$ 1.636.674,40 (TC 006.195/2019-9, peça 155, p. 86);

g) Pagamento via transferência bancária, em 22/12/2017, das NFs 1772, 1769 e 1771, relativas ao Contrato 63/2016, no Processo Fatura 909/2017, no valor total de R$ 1.636.674,40 (TC 006.195/2019-9, peça 155, p. 92-94);

h) Relatório de Auditoria Interna - CDRJ 08/2018, de 5/11/2018, não assinado, que realizou auditagem de contratos da CDRJ – aí incluído o Contrato 63/2016 – encontrado junto às alegações de defesa do Sr. Eduardo Moreira da Silva (peça 110, p. 17-46).

378. Aborda-se primeiramente a competência de fiscal de contrato, as alegações sobre a boa-fé da responsável e a culpa in eligendo. No caso, a nomeação da responsável para a função de "Fiscal Requisitante" do Contrato 63/2016. Segundo suas palavras, a responsável não teria competência para exercer a função nem teria recebido treinamento para tal.

379. Sobre a competência de fiscal de contrato, veja-se a Lei 8.666/1993, art. 67:

Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

§ 1º O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

§ 2º As decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes.

380. A competência da função de fiscal requisitante está assim definida na IN - SLTI/MP 4/2014, art. 2º, inciso VIII, norma que constou do Termo de Referência da contratação como um dos seus fundamentos legais (TC 006.195/2019-9, peça 1, p. 25):

VIII - Fiscal Requisitante do Contrato: servidor representante da Área Requisitante da Solução, indicado pela autoridade competente dessa área para fiscalizar o contrato do ponto de vista funcional da Solução de Tecnologia da Informação;

381. Compulsando-se ainda a jurisprudência desta Corte sobre o tema, têm-se alguns julgados:

[Acórdão 859/2006-TCU-Plenário]

A negligência de fiscal da Administração na fiscalização de obra ou acompanhamento de contrato atrai para si a responsabilidade por eventuais danos que poderiam ter sido evitados, bem como às penas previstas nos arts. 57 e 58 da Lei n° 8.443/92.

[Acórdão 2.512/2009-TCU-Plenário]

Ao atestar notas fiscais concernentes a serviços comprovadamente não prestados, o agente administrativo (...) tornou-se responsável pelo dano sofrido pelo erário e, consequentemente, assumiu a obrigação de ressarci-lo (...).

382. Impende pontuar que a aceitação do encargo de Fiscal Requisitante, por parte da responsável, sem dispor de conhecimentos técnicos e competência para tal, nada tem a ver com qualquer demonstração de boa-fé da responsável, mas sim de negligência. Explica-se.

383. Baseado na veracidade das alegações de defesa da responsável, poderia exsurgir a ocorrência de duas irregularidades: (i) culpa in eligendo do gestor que a nomeara para a função; e (ii) negligência da responsável, ao não recusar o encargo, quedando-se inerte enquanto a execução do contrato se desenrolava, ao não acompanhar a execução do contrato, e a atestar o recebimento de serviços sem realizar qualquer verificação, em confiança à opinião do gestor desse contrato, tornando inócua a segregação de funções imposta pela norma e inútil a função que deveria garantir a aderência do serviços executados ao objeto contratado. Sobre a culpa in eligendo de quem a nomeara fiscal do contrato, não há nos autos evidências acerca de sua ocorrência que possam corroborar as declarações da responsável.

384. Passa-se ao argumento da realização ou não de ateste, pela responsável, dos serviços prestados da OS 2/2017, conforme Termo de Entrega Definitiva dos Serviços de Gerência de Projeto.

*385. Depreende-se das alegações que não haveria nestes autos qualquer documento assinado pela responsável manifestando seu ateste. E, a princípio, assistiria razão à responsável, pois de fato o referido termo acostado aos autos do TC 006.195/2019-9, peça 258, p. 172, não se encontra assinado por qualquer de seus supostos signatários: fiscal requisitante (a responsável), gestor do contrato (Sr. Marcos Barreto Fernandes, Suptin) nem pelo preposto da empresa Linkcon Ltda.. **Contudo, naqueles autos, à peça 155, p. 78, no verso da NF 1772, consta o ateste realizado pela responsável, identificado seu número de Registro 6894, em 15/12/2017**.*

386. De todo modo, mesmo que inexistisse ateste assinado pela responsável nestes autos, o ateste fora feito e os serviços foram pagos. Compulsando-se a compilação acima e fazendo-se um levantamento a partir do efeito até suas causas, tem-se que:

a) o pagamento fora realizado em 22/12/2017;

b) a autorização para esse pagamento foi realizada em 20/12/2017, conforme Despacho da DIRAFI que, dentre outros fundamentos, baseou-se no "ateste dos fiscais do contrato nas Notas Fiscais de Serviços", aí incluída a NF 1772;

c) o ateste da responsável como fiscal do contrato, embora não identificada nominalmente ("a fiscal atestou a prestação dos serviços especificados"), também é mencionado no Despacho do Suptin à DIRAFI, de 15/12/2017;

*d) o ateste da responsável como fiscal do contrato também é mencionado no Relatório de Auditoria Interna - CDRJ 08/2018, de 5/11/2018, ao se listar os pagamentos das ordens de serviço e seus atestes. À p. 29 desse relatório, sobre a NF 1772, a responsável é identificada pelo seu número de **Registro 6894** – consistente com sua identificação no Termo de Entrega Definitiva dos Serviços de Gerência de Projeto – onde teria sido a única fiscal a atestar os serviços: "Atestada apenas pela FISCAL Registro 6894, no entanto, não constam manifestação dos outros 5 fiscais da Portaria DIRAFI nº 41/2017. (fls. 74, 75)";*

e) a responsável fora nomeada Fiscal Requisitante, conforme Portaria - CDRJ/DIRAFI 41/2017 – Registro 6894 – junto a outros três fiscais requisitantes, um fiscal técnico (o também responsável Sr. Eduardo Moreira da Silva, Registro 9522) e uma fiscal administrativa (a também responsável Sra. Graice Magalhães de Oliveira, Registro 9587).

387. As evidências acima já bastam para se poder afirmar com razoável certeza que a responsável realizara o ateste dos serviços da OS 2/2017. Em caráter suplementar, de suas alegações de defesa também se extrai que a responsável realizou esse ateste (peça 116, p. 3-4; grifos acrescidos):

*Naquela ocasião [Despacho do Suptin à DIRAFI, de 15/12/2017], **o Superintendente de Informatica e Gestor do Contrato** em epígrafe, Sr. Marcos Barreto Fernandes, se dirigiu à requerida garantindo a legitimidade do conteúdo na NF 1772, e **solicitou a anuência da Requerida para que a entrega fosse concretizada**.*

A servidora não tinha conhecimento técnico algum sobre o assunto e, conforme as atribuições afetas ao cargo de TSP (Tecnica de Serviços Portuarios), tal atividade sequer consta de suas atribuições.

***A defedente, baseada na garantia do Gestor, sentiu-se confiante para prosseguir com o Ato para o ateste da NF 1772**.*

388. Quanto à responsabilidade para ressarcimento dos danos sofridos pela Administração, esclarece-se que a obrigação de ressarcimento do dano ao Erário, em sede de TCE, é atribuída não somente a quem tenha se enriquecido sem causa às custas do Erário, mas também a todo aquele que tenha dado causa a esse dano, ainda que dele não tenha obtido qualquer vantagem. Neste sentido, veja-se a CF/1988:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: (...)

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;

389. Quanto à ausência dos pressupostos para instauração de TCE em relação à responsável, suas alegações nada trouxeram para corroborar seu pleito. Dessa forma, permanecem válidas as análises prévias dessa peça técnica acerca da existência de pressupostos.

390. Aplicando-se o entendimento detalhado à Subseção C.1, esclarece-se também que a presente TCE trata de responsabilidade financeira por dano ao erário, não se aplicando a regra da LINDB, art. 28 (responsabilização em caso de dolo ou erro grosseiro), uma vez que o dever de indenizar prejuízos aos cofres públicos permanece sujeito à comprovação de dolo ou culpa, sem qualquer gradação, tendo em vista o tratamento constitucional dado à matéria (CF/1988, art. 37, § 6º).

391. Quanto ao comando da LINDB, art. 22 (sobre obstáculos e dificuldades do gestor), levando-se em conta os elementos constantes dos autos, verifica-se que não restaram evidenciadas as circunstâncias objetivas que teriam afetado ou prejudicado sua atuação, impelindo às condutas inquinadas, constantes de sua responsabilização. E, para fins de sancionamento, entendem-se presentes nas irregularidades atribuídas elementos suficientes para constituir erro grosseiro, decorrente de uma grave inobservância de um dever de cuidado e zelo com a coisa pública, conforme referencial à Subseção C.1.

392. Por fim, verificou-se erro material na matriz de responsabilização relativa aos indícios de dano ao erário referente a sua citação, constante da peça 115, p. 40-52, Apêndice II. O item referente à conduta da responsável encontra-se apagado na matriz, como se pode observar na última linha da p. 42, com todas as células vazias, para a Irregularidade "Contrato 63/2016: Pagamento de atividades intermediárias no âmbito da OS 1/2016 e OS 2/2017. Dano: R$ 252.980,00" (aplicável ao conjunto de todos os responsáveis da irregularidade). O teor dessas células, atualizado com as informações apresentadas nesta análise, deveria ter sido o seguinte:

a) Período de ocorrência: 15/12/2017.

b) Conduta: Assinar, como Fiscal Requisitante, Registro 6894, ateste de execução dos serviços referentes à OS 2/2017 (peça 258, p. 172) no verso da NF 1772 (peça 155, p. 77-78) contendo serviços que não poderiam ser remunerados de forma autônoma por serem considerados intermediários do Desenvolvimento de Software.

c) Nexo de causalidade: A assinatura do ateste de execução dos serviços referentes à OS 2/2017 resultou em pagamentos indevidos no valor de R$ 166.800,00, conforme parágrafo 76 [da peça 115 destes autos]

d) Culpabilidade: Não é possível afirmar que houve boa-fé da responsável. É razoável afirmar que era possível à responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticara. É razoável afirmar que era exigível da responsável conduta diversa daquela que ela adotou, consideradas as circunstâncias que a cercavam, pois deveria a responsável ter verificado que os pagamentos referentes à gerência de projetos são considerados intermediários daqueles de desenvolvimento de software, não podendo ser remunerados, uma vez que levam a pagamento em duplicidade.

393. Feitos esses esclarecimentos, entende-se que a ausência das informações na referida matriz de responsabilização prejudicou o contraditório e a ampla defesa da responsável, de forma que se imporia a necessidade de sua nova citação.

394. Contudo, considerando o atual estágio processual, tal medida acarretaria o atraso da deliberação de mérito, em prejuízo do princípio da razoável duração do processo. Ademais, a irregularidade 9.4.2 inclui outros responsáveis solidários e a solidariedade passiva é benefício do credor, que visa aumentar suas chances de obter o ressarcimento dos valores devidos, nos termos do art. 275 do Código Civil em vigor. Assim, entende-se que a exclusão da responsável do polo passivo desta TCE não trará prejuízo ao ressarcimento do dano ao Erário respectivo.

395. Por todo o exposto, rejeitaram-se todas as alegações de defesa. Porém, a título de racionalização administrativa e economia processual, foi proposto o arquivamento de suas contas, sem cancelamento do débito, nos termos do RI/TCU, art. 201, § 3º c/c art. 213.

C.7.3. Parecer do MPTCU

396. Em seu parecer, o representante do Parquet de Contas anuiu parcialmente com a proposta da AudTCE, de rejeição das alegações de defesa da responsável, mas discordou da proposta de arquivamento de suas contas. Arguiu que a totalidade da instrução, e não apenas a matriz de responsabilização, incorpora-se à

citação, provendo descrição suficiente das irregularidades imputadas à responsável. Assim, propugnou pelo julgamento da irregularidade de suas contas e pela condenação à reparação dos danos ao Erário e ao pagamento da multa respectiva (peça 161, p. 20):

85. É cediço que a citação deve trazer descrição individualizada – e, tanto quanto possível, detalhada – da conduta atribuída ao destinatário. Tomando de empréstimo a prática forense, o TCU tem optado por instruir o ofício citatório com a íntegra da peça descritiva dos fatos (usualmente, a instrução da unidade técnica), em vez de intentar sintetizá-los no corpo do próprio ofício.

86. Nesse cenário, o expediente anexo ao ofício citatório passa a integrar, em sua inteireza, a citação. Sublinhamos que a totalidade da peça, e não apenas a "matriz de responsabilização" que lhe serve de anexo, incorpora-se à citação – e que, nesse caso, a peça 115 (pp. 15-16, 23 e 33) efetivamente provê descrição suficiente das irregularidades imputadas à defendente.

87. Diante do exposto, em divergência com a unidade técnica, propugnamos pela rejeição das alegações da Sra. Ana Maria Marinho e Silva, opinando por que o Colegiado julgue irregulares suas contas e a condene à reparação do prejuízo declinado em sua citação e ao pagamento da reprimenda prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

C.7.4. Complementação da análise, considerado o parecer do MPTCU

397. Em relação à irregularidade 9.4.2 (item 201.3.2 da peça 115), perfilha-se o entendimento vazado no parecer ministerial. Ato contínuo, será acrescentado o seguinte registro a essa irregularidade na Matriz de Responsabilização, no Apêndice I deste exame, referente à responsável:

a) Período de ocorrência: 15/12/2017.

b) Conduta: Assinar, como Fiscal Requisitante, Registro 6894, ateste de execução dos serviços referentes à OS 2/2017 (peça 258, p. 172) no verso da NF 1772 (peça 155, p. 77-78) contendo serviços que não poderiam ser remunerados de forma autônoma por serem considerados intermediários do Desenvolvimento de Software.

c) Nexo de causalidade: A assinatura do ateste de execução dos serviços referentes à OS 2/2017 resultou em pagamentos indevidos no valor de R$ 166.800,00, conforme parágrafo 76 [da peça 115 destes autos]

d) Culpabilidade: Não é possível afirmar que houve boa-fé da responsável. É razoável afirmar que era possível à responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticara. É razoável afirmar que era exigível da responsável conduta diversa daquela que ela adotou, consideradas as circunstâncias que a cercavam, pois deveria a responsável ter verificado que os pagamentos referentes à gerência de projetos são considerados intermediários daqueles de desenvolvimento de software, não podendo ser remunerados, uma vez que levam a pagamento em duplicidade.

*398. Por todo o exposto, **mantém-se a rejeição de todas as alegações de defesa, mas com a inclusão de proposta de julgamento pela irregularidade das contas e de aplicação da multa proporcional ao dano causado ao Erário (LOTCU, art. 57)**.*

C.8. Da Sra. Graice Magalhães de Oliveira (irregularidade 9.4.4)

399. Então fiscal do Contrato 63/2016.

400. Pontua-se que não se encontrou na matriz de responsabilização (peça 115 destes autos) o item respectivo, referente ao parágrafo 201.3.4.1.2 daquela peça, à p. 34.

401. Irregularidade 9.4.4 (peça 115 destes autos, p. 34):

a) Conduta: Assinar, como Fiscal Técnica, termo de recebimento das OS 4/2017 e 5/2017 (peças 90 e 92, p. 140 e 163), contendo serviços alheios ao objeto da contratação.

b) Nexo de causalidade: conteúdo apagado (vide análise).

c) Culpabilidade: conteúdo apagado (vide análise).

C.8.1. Síntese da resposta

402. As alegações de defesa do responsável foram apresentadas à peça 113. Ao final, destacou (p. 7; grifos removidos):

Diante de todo o exposto, a Defendente aguarda a recomendação final dessa corte de Contas, no sentido de que houve a necessidade de contratação com a empresa mencionada nos autos para que pudesse haver uma modernização dos serviços da administração portuária no sentido de ajudar na gestão processual e de mapa de processos.

Além disso, a Defendente ainda agiu de boa fé e se baseando em decisões do próprio tribunal para que pudesse tomar a melhor decisão atestar a nota fiscal, sempre com o intuito do melhor à administração pública e nunca com a intenção de causar prejuízo ao erário.

Por fim, existiu a culpa in eligendo, visto que a escolha pela profissional que havia entrado na empresa em menos de 2 anos e que nunca havia exercido esse cargo antes na vida, tanto dentro como fora da empresa, sem ao menos ter tido um treinamento adequado para exercer o trabalho de maneira mais eficiente. Resta claro que a culpa foi do seu superior em sua escolha no cargo de fiscal de contrato em caso de suposto dano ao erário.

403. Iniciou sua argumentação esclarecendo que nunca fora chamada em qualquer processo administrativo ou judicial e que fora designada para a função de Fiscal Administrativo sem ter recebido treinamento para fiscalização de contratos, atribuição que nunca teria exercido.

404. Dissertou acerca da necessidade da contratação de consultoria, afirmando que estaria perfeitamente formalizada no processo administrativo. Salientou os objetivos da contratação de gestão processual e os passos relevantes para se alcançar uma boa cultura nesse mister. Também esclareceu o que seria o serviço de mapeamento de processos e os resultados que tais serviços trariam para a organização. Falou ainda sobre a atribuição do fiscal [de contrato] e da obrigatoriedade de este pertencer aos quadros da organização, eventualmente auxiliado por terceiros, citando jurisprudência desta Corte. Ainda, ressaltou que ambos os serviços de consultoria teriam por objetivo a implementação do projeto de modernização da Administrativa Portuária.

405. Declarou, a seguir, a ausência de má-fé por parte da responsável. Afirmou que para se aplicar penalidade, dever-se-ia demonstrar a má-fé da responsável. Nessa toada, disse que restaria comprovada a boa-fé da responsável em consequência da prolação do Acórdão 1.823/2017-TCU-Plenário.

406. Ato contínuo, passou a descrever o contexto em que fora nomeada fiscal do contrato [Fiscal Técnica do Contrato 63/2016], por meio das portarias DIRAFI 40/2017 e 41/2017, a urgência e a pressão para realizar o ateste à execução dos serviços discriminados na NF 1769. Ressaltou "a exiguidade de tempo que a Companhia tinha para apresentar a Nota Fiscal e ter a liberação do aporte do Governo Federal, de forma a não perder o valor liberado para investimento na infraestrutura portuária.". Disse também que fora nomeada em momento posterior à execução dos serviços e que não acompanhara pessoalmente sua execução. Seu ateste dos serviços teria ocorrido a pedido do chefe de Gabinete, na presença do Suptin, Sr. Marcos Barreto [Fernandes] (p. 4; grifos removidos e acrescidos):

Após a publicação da Portaria, foi solicitada a ela, pelo então Chefe de Gabinete Albert dos Santos, na presença do Superintendente de TI Marcos Barreto, que atestasse os serviços executados, como mencionado anteriormente.

***Entendendo a impossibilidade de negar a atribuição de fiscal e em virtude da complexidade da situação que a Companhia se encontrava no que se refere à pressão da apresentação da Nota Fiscal por causa do prazo prestes a se esgotar, como lhe foi informado, apesar de não ter conhecimento técnico em gestão e mapa de processos, pois nunca havia trabalhado na área, realizou o ateste da entrega dos produtos tendo como base os volumes supramencionados** [dois volumes contendo detalhamento do mapeamento de processos].*

407. Reiterou que confirmou a realização dos referidos serviços, atestando sua execução "para que o programa de modernização portuária não sofresse solução de continuidade" e a atestação dessa execução pelo Suptin e gestor do contrato teriam corroborado seu entendimento de conformidade do processo à época. Adicionalmente, trouxe informações sobre o contexto dos processos mapeados da CDRJ à época.

408. Segundo as alegações, a boa-fé e o empenho da responsável estariam demonstrados por ter emitido relatório final que apontara necessidade de correção de trabalhos realizados pela contratada.

409. Discorreu, por fim, sobre a culpa in eligiende [culpa in eligendo]. Mencionando a Lei 8.112/1990, art. 116 e os deveres de servidores, salientando a vedação à recusa imotivada da atribuição da atividade de fiscal de contratos nos seguintes termos (p. 6; grifos acrescidos):

***O que pode existir é a recusa motivada** por impedimento, quando o servidor designado tiver alguma relação de parentesco, for cônjuge ou companheiro do contratado, **ou não detiver conhecimento técnico que possibilite a fiscalização do contrato**, neste último caso a indicação de uma pessoa não capacitada para o exercício de fiscal de contrato acarreta em culpa in eligendo da autoridade que o nomeou.*

410. Afirmou que teria ocorrido a culpa in eligendo no caso em tela, uma vez que estaria trabalhando a menos de dois anos na CDRJ quando fora designada [Fiscal Administrativo] e não teria recebido qualquer treinamento. Elencou outros julgados do TCU que corroborariam seu entendimento e pontuou que o "erro" no caso teria sido cometido pelo agente que a nomeara fiscal de contrato, pois a responsável não teria conhecimento da área nem "qualquer tipo de ajuda em treinamento" para exercer esse encargo.

C.8.2. Análise

411. Apresentam-se, inicialmente, as competências de fiscal de contrato, conforme legislação de regência e jurisprudência desta Corte.

412. Sobre a competência de fiscal de contrato, veja-se a Lei 8.666/1993, art. 67:

Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

§ 1º O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

§ 2º As decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes.

413. Mais especificamente, a competência da função de fiscal administrativo está assim definida na IN - SLTI/MP 4/2014, art. 2º, inciso VII, norma que constou do Termo de Referência da contratação como um dos seus fundamentos legais (TC 006.195/2019-9, peça 1, p. 25):

VII - Fiscal Administrativo do Contrato: servidor representante da Área Administrativa, indicado pela autoridade competente dessa área para fiscalizar o contrato quanto aos aspectos administrativos;

414. Compulsando-se ainda a jurisprudência desta Corte sobre o tema, têm-se alguns julgados:

[Acórdão 859/2006-TCU-Plenário]

A negligência de fiscal da Administração na fiscalização de obra ou acompanhamento de contrato atrai para si a responsabilidade por eventuais danos que poderiam ter sido evitados, bem como às penas previstas nos arts. 57 e 58 da Lei n° 8.443/92.

[Acórdão 2.512/2009-TCU-Plenário]

Ao atestar notas fiscais concernentes a serviços comprovadamente não prestados, o agente administrativo (...) tornou-se responsável pelo dano sofrido pelo erário e, consequentemente, assumiu a obrigação de ressarci-lo (...).

415. Quanto à alegação acerca da necessidade da contratação de consultoria, tem-se que ela não enfrenta o cerne da irregularidade: o pagamento por serviços alheios ao objeto da contratação, no âmbito das OS 4/2017 e 5/2017 do Contrato 63/2016. Como pontuado em instruções anteriores, a promoção de ganho de melhoria em processo ou fluxo de trabalho e o mapeamento de processos nada têm a ver com o objeto daquele contrato, qual seja o desenvolvimento de software.

416. Sobre a alegação de ausência de má-fé por parte da responsável, assevera-se que a prolação do Acórdão 1.823/2017-TCU-Plenário não tem o condão de conferir esse estado à responsável, criando coisa julgada administrativa que não pudesse ser revisitada pelo Tribunal à vista de novos elementos sobre um mesmo objeto de auditoria; ainda menos, o poder de assegurar que nenhuma nova irregularidade ocorreria após sua prolação. O apontamento da necessidade de correção de trabalhos recebidos da contratada também não sinaliza mais do que a obrigação de fiscalizar os produtos recebidos.

417. Esclarece-se ainda que, nos processos desta Corte de Contas, a comprovação de má-fé ou de dolo – grosso modo, a demonstração da intenção de cometer um delito – não é condição necessária para a citação em sede de TCE. No caso em análise – dano ao Erário – uma vez identificada a irregularidade, descreveu-se a conduta irregular da responsável a partir das evidências dos autos. Cabia à responsável desfazer o liame que a conectou ao prejuízo causado conforme as evidências trazidas, o que, até este momento da análise, não se verificou.

418. Adiante, sobre as alegações de designação para a função de Fiscal Administrativo sem ter recebido treinamento para fiscalização de contratos e da urgência e da pressão para realizar o ateste à execução dos serviços discriminados na NF 1769, apresentou-se relato em que a responsável não só teria se visto obrigada a aceitar a atribuição de fiscal, mas também atestara a entrega dos serviços contratados, a despeito de não dispor de conhecimentos técnicos para o mister de fiscal de contrato, nem para avaliação dos serviços de gestão de processo e de mapa de processos, sendo ela Fiscal Administrativo. Serviços que, aliás, não deveriam ser remunerados no Contrato 63/2016.

419. Ademais, fosse suficiente o ateste do gestor do contrato, vazia seria a responsabilidade dos fiscais do contrato e sem efeito a segregação de funções preconizada pelas normas de regência. À urgência e à pressão relatadas contrapõe-se o dever de fiscalizar o objeto do contrato. Como ressaltado pela própria responsável, estaria impedida a recusa imotivada do encargo de fiscal, mas, consequentemente, tal encargo poderia ter sido recusado motivadamente conforme sua mencionada falta de conhecimento técnico. Essa circunstância, em tese, recomendaria maior cautela ao aceite do encargo de fiscal e ao ateste do recebimento de serviços cuja qualidade e completude não teria a capacidade de validar.

420. Baseado na veracidade do relato e tratando também da alegação sobre a culpa in eligendo, poderia exsurgir a ocorrência de duas irregularidades: (i) culpa in eligendo do gestor que a nomeara para a função; e (ii) negligência da responsável, ao não recusar o encargo, quedando-se inerte enquanto a execução do contrato se desenrolava, ao não acompanhar a execução do contrato, e a atestar o recebimento de serviços sem realizar qualquer verificação, em confiança à opinião do gestor desse contrato, tornando inócua a segregação de funções imposta pela norma e inútil a função que deveria garantir a aderência do serviços executados ao objeto contratado. Sobre a culpa in eligendo de quem a nomeara fiscal do contrato, não há nos autos evidências acerca de sua ocorrência que possam corroborar as declarações da responsável.

*421. Continuando, para o apontamento que se segue, impende destacar que o número de registro da responsável é o **Registro 9587**, conforme documentos utilizados em sua citação (TC 006.195/2019-9, peças 90 e 92, p. 140 e 163, respectivamente) e portarias de nomeação como "Fiscal Administrativo": Portaria - CDRJ/DIRAFI 040/2017, de 7/12/2017 (retroagindo a 21/11/2017), e Portaria - CDRJ/DIRAFI 041/2017, de 12/12/2017 (peça 100, p. 48-49).*

*422. Pontua-se que os atestes da responsável referidos na citação inicial no documento "Termo de Recebimento Definitivo" – TC 006.195/2019-9, peças 90 e 92, p. 140 e 163, respectivamente – não se encontram assinados, nem pela responsável, nem por quaisquer dos outros signatários. Contudo, o ateste da responsável encontra-se no corpo da própria NF 1769 – referente às OS 4/2017 e 5/2017 – em 11/12/2017, conforme seu número de **Registro 9587** (TC 006.195/2019-9, peça 155, p. 63). Este fora seguido do despacho do Suptin – Sr. Marcos Barreto Fernandes – de encaminhamento para pagamento em 12/12/2017 (naqueles autos à mesma peça, p. 76), do despacho de autorização de pagamento, daquela NF e das NF 1771 e 1772, por parte do DIRAFI, de 20/12/2017 (idem, p. 86) e da realização desse pagamento via transferência bancária em 22/12/2017 (idem, p. 92-94).*

423. Aplicando-se o entendimento detalhado à Subseção C.1, esclarece-se também que a presente TCE trata de responsabilidade financeira por dano ao erário, não se aplicando a regra da LINDB, art. 28 (responsabilização em caso de dolo ou erro grosseiro), uma vez que o dever de indenizar prejuízos aos cofres públicos permanece sujeito à comprovação de dolo ou culpa, sem qualquer gradação, tendo em vista o tratamento constitucional dado à matéria (CF/1988, art. 37, § 6º).

424. Quanto ao comando da LINDB, art. 22 (sobre obstáculos e dificuldades do gestor), levando-se em conta os elementos constantes dos autos, verifica-se que não restaram evidenciadas as circunstâncias objetivas que teriam afetado ou prejudicado sua atuação, impelindo às condutas inquinadas, constantes de sua responsabilização. E, para fins de sancionamento, entendem-se presentes nas irregularidades atribuídas elementos suficientes para constituir erro grosseiro, decorrente de uma grave inobservância de um dever de cuidado e zelo com a coisa pública, conforme referencial à Subseção C.1.

425. Adiante, verificou-se erro material na matriz de responsabilização relativa aos indícios de dano ao erário referente a sua citação, constante da peça 115, p. 40-52. O item referente à conduta da responsável encontra-se apagado na matriz, como se pode observar na segunda linha da p. 45, com todas as células vazias, para a Irregularidade "Contrato 63/2016: pagamento de consultoria em gestão processual e de mapa de processos, temas alheios ao objeto da contratação, no âmbito das OS 4/2017 e 5/2017. Dano: R$ 1.068.396,40.". O teor dessas células teria sido o seguinte, não fosse o próximo apontamento:

a) Período de ocorrência: 4/12/2017.

b) Conduta: Assinar, como Fiscal Técnica, termo de recebimento das OS 4/2017 e 5/2017 (peças 90 e 92, p. 140 e 163), contendo serviços alheios ao objeto da contratação.

c) Nexo de causalidade: A assinatura do termo de recebimento das OS 4/2017 e 5/2017 resultou em pagamento indevido de serviços que não poderiam ter sido pagos, pois são alheios ao objeto da contratação em questão, o que levou a um prejuízo de R$ 1.068.396,40, conforme parágrafos 80 e 81 [da peça 115 destes autos].

d) Culpabilidade: Não é possível afirmar que houve boa-fé da responsável. É razoável afirmar que era possível à responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticara. É razoável afirmar que era exigível da responsável conduta diversa daquela que ela adotou, consideradas as circunstâncias que a cercavam, pois deveria a responsável, na condição de Fiscal Técnica do contrato, ter se recusado a receber serviços alheios ao contrato.

426. Também se verificou erro material na conduta da responsável constante da peça 115, p. 34, item 201.3.4.1.3: em vez de assinar como "Fiscal Técnica", a responsável fora designada como "Fiscal Administrativo", conforme Portaria - CDRJ/DIRAFI 040/2017, de 7/12/2017, e Portaria - CDRJ/DIRAFI 041/2017, de 12/12/2017 (peça 100, p. 48-49).

427. A partir dessas correções e dos apontamentos acerca da não assinatura, pela responsável, do termo de recebimento das OS 4/2017 e 5/2017, mas sim diretamente no corpo da NF 1769, o teor da matriz de responsabilização, atualizado com as informações apresentadas nesta análise, seria o seguinte:

a) Período de ocorrência: 11/12/2017.

b) Conduta: Assinar, como Fiscal Administrativo, Registro 9587, ateste de execução dos serviços referentes às OS 4/2017 e 5/2017 (peças 90 e 92, p. 140 e 163, respectivamente) no corpo da NF 1769 (peça 155, p. 63), contendo serviços alheios ao objeto da contratação.

c) Nexo de causalidade: A assinatura do ateste de execução dos serviços referentes às OS 4/2017 e 5/2017 no corpo da NF 1769 resultou em pagamento indevido de serviços que não poderiam ter sido pagos, pois são alheios ao objeto da contratação em questão, o que levou a um prejuízo de R$ 1.068.396,40, conforme parágrafos 80 e 81 [da peça 115 destes autos].

d) Culpabilidade: Não é possível afirmar que houve boa-fé da responsável. É razoável afirmar que era possível à responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticara. É razoável afirmar que era exigível da responsável conduta diversa daquela que ela adotou, consideradas as circunstâncias que a cercavam, pois deveria a responsável, na condição de Fiscal Administrativo do contrato, ter se recusado a receber serviços alheios ao contrato.

428. Feitos esses esclarecimentos, entende-se que a ausência das informações na referida matriz de responsabilização prejudicou o contraditório e a ampla defesa da responsável, de forma que se imporia a necessidade de sua nova citação.

429. Contudo, considerando o atual estágio processual, tal medida acarretaria o atraso da deliberação de mérito, em prejuízo do princípio da razoável duração do processo. Ademais, a irregularidade 9.4.4 inclui outros responsáveis solidários e a solidariedade passiva é benefício do credor, que visa aumentar suas chances de obter o ressarcimento dos valores devidos, nos termos do art. 275 do Código Civil em vigor. Assim, entende-se que a exclusão da responsável do polo passivo desta TCE não trará prejuízo ao ressarcimento do dano ao Erário respectivo.

430. Por todo o exposto, rejeitaram-se todas as alegações de defesa. Porém, a título de racionalização administrativa e economia processual, foi proposto o arquivamento de suas contas, sem cancelamento do débito, nos termos do RI/TCU, art. 201, § 3º c/c art. 213.

C.8.3. Parecer do MPTCU

431. Em seu parecer, o representante do Parquet de Contas anuiu parcialmente com a proposta da AudTCE, de rejeição das alegações de defesa da responsável, mas discordou do apontamento de vício em relação à função exercida pela responsável e da proposta de arquivamento de suas contas. Arguiu (i) que seu cargo como "Fiscal Técnica" estaria descrito nos termos de recebimento definitivo, constantes da representação, e (ii) que a totalidade da instrução, e não apenas a matriz de responsabilização, incorpora-se à citação, provendo descrição suficiente das irregularidades imputadas à responsável. Assim, propugnou pelo julgamento da irregularidade de suas contas e pela condenação à reparação dos danos ao Erário e ao pagamento da multa respectiva (peça 161, p. 22-23):

98. O Ministério Público de Contas, com as vênias de praxe, discorda do encaminhamento proposto. Inicialmente, notamos não haver o primeiro vício descrito pela equipe técnica: à página 34 da peça 115, o cargo da responsável é bem descrito como "Fiscal Técnica" (e não como "Fiscal Administrativa", como cogitado pela equipe à peça 150, p. 63). Nos termos de recebimento definitivo encontrados às peças 90 (pp. 137 e 139-140) e 92 (pp. 160 e 162-164) do TC 006.195/2019-9, a responsável consta invariavelmente como fiscal técnica do contrato.

99. O segundo vício – a saber, erro material na matriz de responsabilização – de fato se observa. Contudo, conforme já elucidado no segmento anterior deste parecer, o expediente anexo ao ofício citatório integra, em sua inteireza, a citação. É dizer: a totalidade da peça, e não apenas a "matriz de responsabilização" que lhe serve de anexo, incorpora-se à citação. No presente caso, a peça 115 (p. 34) efetivamente provê descrição suficiente das irregularidades imputadas à defendente.

100. Nesse compasso, em dissonância com a unidade técnica, propugnamos pela rejeição das alegações da Sra. Graice Magalhães de Oliveira, opinando por que o Colegiado julgue irregulares suas contas e a condene à reparação do prejuízo declinado em sua citação e ao pagamento da reprimenda prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

C.8.4. Complementação da análise, considerado o parecer do MPTCU

432. Em relação à irregularidade 9.4.4 (item 201.3.4 da peça 115), perfilha-se o entendimento vazado no parecer ministerial. Ato contínuo, será acrescentado o seguinte registro a essa irregularidade na Matriz de Responsabilização, no Apêndice I deste exame, referente à responsável:

a) Período de ocorrência: 4/12/2017.

b) Conduta: Assinar, como Fiscal Técnica, termo de recebimento das OS 4/2017 e 5/2017 (peças 90 e 92, p. 140 e 163), contendo serviços alheios ao objeto da contratação.

c) Nexo de causalidade: A assinatura do termo de recebimento das OS 4/2017 e 5/2017 resultou em pagamento indevido de serviços que não poderiam ter sido pagos, pois são alheios ao objeto da contratação em questão, o que levou a um prejuízo de R$ 1.068.396,40, conforme parágrafos 80 e 81 [da peça 115 destes autos].

d) Culpabilidade: Não é possível afirmar que houve boa-fé da responsável. É razoável afirmar que era possível à responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticara. É razoável afirmar que era exigível da responsável conduta diversa daquela que ela adotou, consideradas as circunstâncias que a cercavam, pois deveria a responsável, na condição de Fiscal Técnica do contrato, ter se recusado a receber serviços alheios ao contrato.

*433. Por todo o exposto, **mantém-se a rejeição de todas as alegações de defesa, mas com a inclusão de proposta de julgamento pela irregularidade das contas e de aplicação da multa proporcional ao dano causado ao Erário (LOTCU, art. 57)**.*

C.9. Dos Srs. Luiz Carlos Miranda Barbuda (irregularidades 9.4.5 e 9.4.6) e Sérgio Rodrigues Simões (irregularidades 9.4.5 e 9.4.6)

434. Trata-se, nesta subseção, desses responsáveis em conjunto, uma vez que apresentaram alegações de defesa praticamente idênticas e virtualmente os mesmos anexos.

435. Sr. Luiz Carlos Miranda Barbuda, então fiscal do Contrato 76/2017.

a) Irregularidade 9.4.5 (peça 115 destes autos p. 34, 46-47):

a.1) Conduta: Dar ateste de recebimento definitivo, como fiscal do contrato, nas OS 1, 2, 3, 5, 6, 7, 12, 17, 18, 19, 20, 23, 25, 27 e 28, contendo serviços que não poderiam ser remunerados de maneira autônoma por serem considerados intermediários do Desenvolvimento de Software. As evidências constam da peça 156, páginas 28, 29, 30, 55, 56, 108, 111, 119, 120, 121, 122, 150-151, 156, 195 e 199.

a.2) Nexo de causalidade: O ateste de recebimento definitivo nas OS mencionadas propiciou o pagamento indevido, resultando em prejuízo no valor de R$ 1.393.768,60, conforme parágrafo 144 [da peça 115 destes autos].

a.3) Culpabilidade: Não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável. É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticara. É razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa daquela que ele adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria o responsável, na condição de fiscal do contrato, ter se recusado emitir os atestes das referidas OS, uma vez que se tratavam de atividades intermediárias que não poderiam ter sido remuneradas de maneira autônoma.

b) Irregularidade 9.4.6 (peça 115 destes autos p. 35, 48-49):

*b.1) Conduta: Dar ateste de recebimento definitivo, como **gestor do contrato [fiscal do contrato]**, nas OS 21, 22 e 26 além de também abrir as OS 21, 22, 24 e 26, todas contendo serviços que não poderiam ser remunerados por serem alheios ao objeto da contratação. As evidências constam da peça 156, páginas 154-155, 152-153, 192, 158-161, 161-163, 167-169 e 188-190.*

b.2) Nexo de causalidade: O ateste de recebimento definitivo nas OS mencionadas, bem como a abertura das OS, resultou em prejuízo no valor de R$ 614.320,00, conforme parágrafo 145 [da peça 115 destes autos].

b.3) Culpabilidade: Não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável. É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticara. É razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa daquela que ele adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria o responsável, na condição de fiscal do contrato, ter se recusado a emitir os atestes das referidas OS bem como abrir as OS, uma vez que se tratavam de serviço alheio ao objeto da contratação e, portanto, não poderiam ter sido remuneradas.

436. Sr. Sérgio Rodrigues Simões, então fiscal do Contrato 76/2017.

a) Irregularidade 9.4.5 (peça 115 destes autos, p. 34, 47):

a.1) Conduta: Dar ateste de recebimento definitivo, como fiscal do contrato, nas OS 1, 2, 3, 5, 6, 7, 12, 17, 18, 19, 20, 23, 25, 27 e 28, contendo serviços que não poderiam ser remunerados de maneira autônoma por

serem considerados intermediários do Desenvolvimento de Software. As evidências constam da peça 156, páginas 28, 29, 30, 55, 56, 108, 111, 119, 120, 121, 122, 150-151, 156, 195 e 199.

a.2) Nexo de causalidade: O ateste de recebimento definitivo nas OS mencionadas propiciou o pagamento indevido, resultando em prejuízo no valor de R$ 1.393.768,60, conforme parágrafo 144 [da peça 115 destes autos].

a.3) Culpabilidade: Não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável. É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticara. É razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa daquela que ele adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria o responsável, na condição de fiscal do contrato, ter se recusado emitir os atestes das referidas OS, uma vez que se tratavam de atividades intermediárias que não poderiam ter sido remuneradas de maneira autônoma.

b) Irregularidade 9.4.6 (peça 115 destes autos, p. 35, 49):

*b.1) Conduta: Dar ateste de recebimento definitivo, como **gestor do contrato [fiscal do contrato]**, nas OS 21, 22 e 26 além de também abrir as OS 21, 22, 24 e 26, todas contendo serviços que não poderiam ser remunerados por serem alheios ao objeto da contratação. As evidências constam da peça 156, páginas 154-155, 152-153, 192, 158-161, 161-163, 167-169 e 188-190.*

b.2) Nexo de causalidade: O ateste de recebimento definitivo nas OS mencionadas, bem como a abertura das OS, resultou em prejuízo no valor de R$ 614.320,00, conforme parágrafo 145 [da peça 115 destes autos].

b.3) Culpabilidade: Não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável. É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticara. É razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa daquela que ele adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria o responsável, na condição de fiscal do contrato, ter se recusado a emitir os atestes das referidas OS bem como abrir as OS, uma vez que se tratavam de serviço alheio ao objeto da contratação e, portanto, não poderiam ter sido remuneradas.

C.9.1. Síntese da resposta

437. As alegações de defesa do Sr. Luiz Carlos Miranda Barbuda foram apresentadas às peças 173-192; do Sr. Sérgio Rodrigues Simões, às peças 87-106. A primeira peça carreada por cada responsável faria remissão às demais peças respectivas, mas não restou claro a quais desses documentos essas primeiras peças se referem. Ao final, solicitaram, mutatis mutandis, os seguintes idênticos pedidos (e.g., peça 87, p. 36; grifos removidos):

127. Por todo o exposto, conclui-se que o Sr. Sérgio Rodrigues Simões não incorreu em qualquer conduta dolosa ou culposa capaz de gerar sua responsabilização perante este E. TCU, razão pela qual requer seja a presente Tomada de Contas Especial arquivada em relação ao Defendente, excluindo-o do rol de responsáveis.

128. Requer-se, ainda, a produção de prova pericial, testemunhal e documental adicional.

438. Para subsidiar seus pedidos, apresentaram os argumentos que se seguem.

439. Iniciaram sua argumentação ressaltando a tempestividade de sua defesa e fazendo uma síntese do processo, passando pela Representação TC 034.914/2016-1 e a prolação do Acórdão 1.823/2017-TCU-Plenário, até o TC 006.195/2019-9 e a prolação do Acórdão 2.166/2022-TCU-Plenário, em que os responsáveis foram citados, conforme seus itens 9.4.5 e 9.4.6.

440. Passaram a discorrer sobre suas credenciais, e de seu histórico na CDRJ até sua nomeação como Fiscais Requisitantes do Contrato 76/2017 pela Portaria [- CDRJ/DIRAFI] 042/2017 [peça 89, p. 1]. Relataram que, posto que não possuíam expertise na área de tecnologia da informação, fora criado grupo de trabalho para auxiliá-los. Nessa toada, pontuaram que não teriam recebido qualquer treinamento sobre fiscalização de contratos e deduziram que haveria ofensa ao princípio da eficiência mencionando acórdãos do Tribunal e requisitos do mister de fiscal contratual. Segundo os responsáveis, a fiscalização do contrato teria sido realizada dentro do seu limite de competência funcional, e não poderiam ser responsabilizados por irregularidades para as quais não teriam concorrido ou contribuído.

441. Adiante, dissertaram sobre as atribuições de fiscal de contrato e sua atuação no Contrato 76/2017. Trazendo essas atribuições, remeteram à Lei 8.666/1993, art. 67 e à Lei 14.133/2021, art. 117 e à Instrução Normativa - MP 05/2017, art. 46. Com base nesses institutos, salientaram a recomendação de que o fiscal do contrato registre e encaminhe ao gestor do contrato as situações que exigirem decisões e providências que ultrapassem a sua competência para a adoção de medidas saneadoras". Assim, defenderam que todos os documentos anexos de suas alegações de defesa teriam sido encaminhados ao gestor do contrato e, com isso, estaria expressa a diligência dos responsáveis. Pontuaram ainda que esse gestor foi cientificado dos relatos dos

fiscais e do grupo de trabalho solicitando providências, de forma que, se o gestor nada fizera, apenas este deveria ser responsabilizado.

442. Na sequência, enumeraram portarias editadas para aperfeiçoar a composição do grupo de trabalho que corroborariam a atuação diligente da CDRJ. Reafirmaram a atuação diligente dos responsáveis e acostaram imagens de relatórios assinados por eles e membros desse grupo acerca da percepção de impossibilidade de cumprimento do Contrato 76/2017 (Relatório 18408/2018). Disseram que também teriam encaminhado relatórios para outras diretorias da CDRJ sobre a execução do contrato e, em outros documentos anexados, teriam manifestado sua preocupação acerca da verificação de pagamentos em favor da empresa Linkcon Ltda.. Ressaltaram que é ao gestor do contrato a quem caberia a adequação do contrato e que, como fiscais, teriam feito o que estava em sua alçada.

443. Ato contínuo, abordaram as irregularidades apontadas, trazendo trechos do Termo de Referência atinentes às UST 5 e UST 8 [irregularidade 9.4.5] e à UST 3 [irregularidade 9.4.6]. Salientaram que atestaram as OS referentes às primeiras UST, porque todos os serviços teriam sido entregues pela empresa contratada; atestaram também as OS desta última UST, porque "o fato do objeto ter sido definido de forma superficial, baseado somente num 'Termo Técnico', dificultou sobremaneira a interpretação dos serviços pela fiscalização".

444. Em seguida, ao argumentarem sobre a inexigibilidade de conduta adversa [conduta diversa], distinguiram entre as atribuições do gestor do contrato e do fiscal do contrato e dissertaram sobre a importância do "atesto" do fiscal do contrato, trazendo institutos da Lei 8.666/1993 e da Lei 4.320/1964. Reafirmaram a atuação diligente dos responsáveis na fiscalização do contrato e no limite de sua competência funcional.

445. Argumentaram, a seguir, sobre a inexistência de dolo ou erro grosseiro. Trouxeram, primeiramente, julgados sobre culpa in eligendo de gestor que tenha designado para fiscal de contrato quem não detenha conhecimento técnico compatível para o encargo. Depois, salientaram que disposições trazidas pela Lei 13.655/2018 (que alterou a LINDB) teriam por efeito passar a "exigir dolo ou erro grosseiro para a responsabilização pessoal do agente público nas esferas administrativa, controladora e judicial", conforme seu art. 28. Ressaltaram também seu art. 22, segundo o qual deveriam ser considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo. Ao final do argumento, concluíram: "Logo, o fiscal do contrato não pode ser responsabilizado, caso não possua condições apropriadas para o desempenho de suas atribuições".

446. Continuando, declararam a ausência de nexo de causalidade. Trazendo elementos da Lei 8.443/1992 e de jurisprudência desta Corte de Contas, declararam que não teria havido qualquer documento ou evidência que demonstrasse qualquer ação dos responsáveis e as "supostas" irregularidades.

447. Asseveraram ainda a ausência dos pressupostos para a instauração de TCE, ressaltando elementos da Lei 8.443/1992 e da IN - TCU 71/2012. Afirmaram que "não estão presentes esses elementos mínimos que seriam necessários para a instauração destes autos", em razão do que entendem que o processo deveria ser arquivado sem qualquer imputação aos responsáveis.

448. Passaram a alegar sobre a prematura e indevida instauração de TCE e inviabilização do exercício do direito de defesa. Segundo as defesas, esta TCE fora (p. 32 tanto da peça 87, quanto da peça 173; grifos removidos):

(...) feita prematura, sem a devida elaboração de matriz de responsabilidade, sem a quantificação precisa, completa e individualizada de um eventual dano ao erário, assim como sem a realização de diligências e oitivas apontadas como fundamentais pela área técnica para a apuração das supostas irregularidades apontadas.

449. Ainda, referindo-se a um "Despacho de peça 03" – que teria definido os termos das citações e determinado sua realização – disseram que este documento não conteria a necessária matriz de responsabilidade [matriz de responsabilização], o que teria impossibilitado a ampla defesa e o contraditório do responsável.

450. Dissertaram, por fim, acerca da análise do caso à luz dos princípios constitucionais da razoabilidade e da proporcionalidade. Em suma, alegaram que, em caso da aplicação de "sanção" aos responsáveis, esta deveria ser razoável e proporcional, uma vez que o "ressarcimento ao erário" da ordem de R$ 2.517.374,07 seria equivalente a (i) 35 anos de trabalho do Sr. Luiz Carlos Miranda Barbuda, cuja remuneração líquida seria de R$ 6.088,93, e a (ii) 27 anos de trabalho do responsável Sérgio Rodrigues Simões, cuja remuneração líquida seria de R$ 7.847,75.

C.9.2. Análise

451. Os responsáveis foram designados por meio da Portaria - CDRJ/DIRAFI 042/2017, de 22/12/2017 – alterada pela Portaria - CDRJ/DIRAFI 044/2017, de 27/12/2017 – com a função de Fiscal Requisitante, onde constam seus números de ***Registro 6248 e 6769****, junto a dois terceiros e o também responsável Eduardo Moreira da Silva (Registro 9522, Fiscal Técnico) (peça 89, p. 1, peça 101, p. 91-93). Supõe-se que o grupo de trabalho seja aquele formado em razão das portarias emitidas pela CDRJ/DIRPRE (diretoria da presidência da CDRJ), localizadas à peça 89.*

452. De se ressaltar inicialmente que os documentos acostados aos autos pelas defesas, em complementação a sua peça principal – totalizando mais de 2.100 páginas para cada uma – não estão dispostos segundo uma lógica aparente nem são referenciados pelas peças principais de cada responsável, tratando-se, na prática, de um amontoado de documentos, que incluíram, dentre outros, documentos pessoais dos responsáveis, relatórios entregues pela empresa Linkcon Ltda., NFs, portarias da CDRJ, OS, termos de entrega definitiva assinados, dump do Processo administrativo - CDRJ 13.979/2016 (peças 92-106, repetição às peças 178-192) etc. Isto posto, passa-se às análises.

453. Cuidam-se das alegações sobre as credenciais dos responsáveis, a fiscalização do contrato ter sido realizada dentro do seu limite de competência funcional, as atribuições de fiscal de contrato e sua atuação no Contrato 76/2017 e a importância do "atesto" do fiscal do contrato. Os responsáveis afirmaram que não tinham expertise em TI e que não teriam recebido treinamento, mas que teriam sido assistidos por grupo de trabalho criado especificamente para auxiliá-los na função de Fiscal Requisitante do Contrato 76/2017. Essa competência está assim definida na IN - SLTI/MP 4/2014, art. 2º, inciso VIII, norma que constou do Termo de Referência da contratação como um dos seus fundamentos legais, a despeito da CDRJ não pertencer ao Sisp à época (TC 006.195/2019-9, peça 1, p. 25):

VIII - Fiscal Requisitante do Contrato: servidor representante da Área Requisitante da Solução, indicado pela autoridade competente dessa área para fiscalizar o contrato do ponto de vista funcional da Solução de Tecnologia da Informação;

454. De forma mais geral, veja-se também a competência de fiscal de contrato, conforme Lei 8.666/1993, art. 67:

Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

§ 1º O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

§ 2º As decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes.

455. Examinaram-se os documentos das demais peças de suas alegações de defesa, peças 88-106 e 174-192, em busca daqueles que tenham relatado as situações que exigiram decisões e providências que teriam ultrapassado sua competência de fiscal de contrato, que teriam sido encaminhados para alçadas superiores e que tornariam expressa a diligência dos responsáveis como fiscais do Contrato 76/2017. Procurou-se, em especial, por qualquer indício da atuação diligente dos responsáveis em relação ao pagamento de atividades intermediárias (irregularidade 9.4.5) e ao pagamento de consultoria em gestão processual, tema alheio ao objeto da contratação (irregularidade 9.4.6).

456. Para além de alertas sobre o possível descumprimento de prazos contratuais por parte da contratada (peças 90 e 176, idênticas, p. 20-21, 24, 27), somente se encontrou um documento assinado pelos Fiscais Requisitantes do Contrato 76/2017 (Roque Antônio Perez Pizarroso, Luiz Carlos Miranda Barbuda e Sérgio Rodrigues Simões), CI-GERQUA 2346/2020, ***datado de 12/2/2020*** *(peças 90 e 176, p. 28-30).*

457. Nesse documento, embasando-se em apontamentos do Acórdão 1.612/2019-TCU-Plenário – contratante Secretaria Nacional de Juventude, contratada a empresa Linkcon Ltda. – solicitam ao gestor do contrato a verificação de possível pagamento em duplicidade no âmbito do Contrato 76/2017, situação similar àquela tratada naquele acórdão: pagamento por atividades intrínsecas ao processo de desenvolvimento de software ou já incluídas no valor dos pontos de função pagos – gerência de projetos, administração de banco de dados, adequações corretivas, suporte operacional e mapeamento de processos.

458. Impende observar que o único indício encontrado sobre a suposta atuação diligente do responsável se refere a uma solicitação ao gestor do contrato enviada mais de um ano depois dos últimos pagamentos atestados pelos responsáveis (NFs 616 e 617, referentes às OS 26 e 28, respectivamente, pagas em 27/9/2018, peça 156, p. 187-203). Não foi encontrada qualquer solicitação de providências realizada por eles ou pelos demais fiscais em momento anterior a quaisquer dos pagamentos realizados em decorrência de seu

ateste – atribuição que era parte de suas competências como fiscais do Contrato 76/2017 – de forma que, a despeito das alegações em contrário, os responsáveis concorreram para a ocorrência de ambas as irregularidades em razão das quais foram citados.

459. A seguir, enfrenta-se a alegação sobre as irregularidades apontadas [9.4.5 e 9.4.6] propriamente ditas. Os argumentos apresentados pelos responsáveis não se sustentam.

460. Em relação ao ateste da "entrega dos serviços" das UST 5 e 8 – gerência de projetos e mapeamento de processos, respectivamente – foi irregular o ateste da prestação de serviços de tecnologia da informação que não possuíam vinculação com o resultado contratado, qual seja, o desenvolvimento de software, a partir do qual um produto deve ser construído conforme os processos de negócio e os requisitos elicitados pela contratada. Os "serviços entregues" e atestados pelos responsáveis não foram contratados pela CDRJ, mas constituem apenas atividades intermediárias desse desenvolvimento, de responsabilidade da contratada e parte de seu processo de desenvolvimento de software. Assim, não poderiam ter sido atestados pelos responsáveis e pagos.

461. Quanto ao ateste da "entrega dos serviços" da UST 3 – consultoria de gestão processual – tem-se que o serviço nada tem a ver com o desenvolvimento de software, possui descrição genérica, sem qualquer evidência de tenha sido executado e que, se tivesse sido executado, não teria como ser remunerado, pois, seja como atividade intermediária ou não, não tem qualquer relação com objeto da avença, não contribuindo para o seu resultado. Destarte, também não deveria ter sido atestado pelos responsáveis e pago.

462. Ato contínuo, abordam-se as alegações acerca da inexistência de dolo ou erro grosseiro e de culpa in eligendo do gestor que os nomeara.

463. Sobre a culpa in eligendo, é preciso pontuar que, a despeito de não ter formação em tecnologia nem de ter conhecimento técnico para o encargo de fiscal, o responsável não recusara motivadamente o encargo e, além disso, fora criado grupo de trabalho especificamente para auxiliar o responsável na fiscalização dessa contratação, parte do argumento que os próprios responsáveis utilizaram para tentar demonstrar sua suposta diligência na fiscalização do Contrato 76/2017 em alegação anteriormente analisada. Dessa forma, não há nos autos evidências acerca da ocorrência de culpa in eligendo que possam corroborar as declarações dos responsáveis.

464. Sobre a inexistência de dolo ou erro grosseiro, esclarece-se que sua existência não é condição necessária para a responsabilização de agente público, o que demonstra desconhecimento sobre essa responsabilização em sede de TCE. Fosse necessária tal condição, não se teria responsabilização por culpa de gestores que tenham cometido ilegalidades e/ou causado dano ao Erário, sem a caracterização de dolo, o que não se verifica na processualística do TCU.

465. As matérias sujeitas ao controle do Tribunal de Contas não são vinculadas a uma conduta dolosa do agente, basta a existência do elemento culpa por ação ou omissão, tendo em vista que a responsabilidade imputada aos responsáveis decorre do fato de que a eles recai a obrigação de comprovarem a boa e regular aplicação dos recursos públicos, por força do que dispõem a Constituição Federal, art. 70, parágrafo único e o Decreto-Lei 200/1967, art. 93. Neste contexto, a possível ausência de dolo ou de locupletamento do gestor faltoso não o exime de reparar o dano causado ao Erário, haja vista não se tratar de sanção a ele imposta, mas, do dever de recompor os prejuízos decorrentes de sua ação ou omissão. A jurisprudência do Tribunal é vasta neste sentido, a exemplo dos acórdãos 1.517/2012-TCU-Primeira Câmara, Rel. Ministro Valmir Campelo; 10.851/2018-TCU-Primeira Câmara, Rel. Ministro Bruno Dantas; 2.090/2018-Plenário, Rel. Ministro José Múcio Monteiro.

466. Aplicando-se o entendimento detalhado à Subseção C.1, esclarece-se também que a presente TCE trata de responsabilidade financeira por danos ao Erário, não se aplicando, a rigor, a regra da LINDB, art. 28 (responsabilização em caso de dolo ou erro grosseiro), conforme jurisprudência trazida, uma vez que o dever de indenizar prejuízos aos cofres públicos permanece sujeito à comprovação de dolo ou culpa, sem qualquer gradação, tendo em vista o tratamento constitucional dado à matéria (CF/1988, art. 37, § 6º).

467. Quanto ao comando da LINDB, art. 22 (sobre obstáculos e dificuldades do gestor), levando-se em conta os elementos constantes dos autos, verifica-se que não restaram evidenciadas as circunstâncias objetivas que teriam afetado ou prejudicado sua atuação, impelindo às condutas inquinadas, constantes de sua responsabilização. E, para fins de sancionamento, entendem-se que estão presentes nas irregularidades atribuídas elementos suficientes para constituir erro grosseiro, decorrente de uma grave inobservância de um dever de cuidado e zelo com a coisa pública, conforme referencial à Subseção C.1.

468. Ainda, desancorada da realidade a conclusão dos responsáveis de que o fiscal do contrato não poderia ser responsabilizado por não possuir condições para o desempenho de suas funções. Quando nomeado

para o mister de fiscal, não recusaram o encargo e foi criado grupo de trabalho específico para auxiliá-los na tarefa. Se ainda assim os responsáveis tivessem julgado não lhes terem sido dadas condições para desempenhar o encargo, não poderiam eles quedar-se inertes, mas deveriam, motivadamente, ter solicitado sua desincumbência desse encargo. E, a despeito de os responsáveis não terem formação em Tecnologia da Informação, carece de explicação seu ateste como Fiscal Requisitante – servidor da área demandante de uma solução de software, incumbido de fiscalizar o contrato do ponto de vista das funcionalidades dessa solução – na entrega de serviços que não produziram quaisquer funcionalidades.

469. Adiante, debruça-se sobre as alegações de ausência de nexo de causalidade, de ausência dos pressupostos para a instauração de TCE e de prematura e indevida a instauração de TCE e a inviabilização do exercício do direito de defesa. Exsurge dos argumentos dos responsáveis que estes não apreenderam o inteiro teor do Acórdão 2.166/2022-TCU-Plenário, que inclui o próprio acórdão, o relatório e o voto, bem como a instrução da unidade técnica, que embasou aquele relatório, e a matriz de responsabilização relativa aos indícios de dano ao erário constante de seu Apêndice II da peça 115 destes autos (no TC 006.195/2019-9, peça 271, p. 40-52), conforme trecho em destaque abaixo do item 9.4 do acórdão, que promoveu a citação do responsável:

*9.4. autorizar, desde logo, as citações dos responsáveis a seguir identificados, no âmbito da tomada de contas especial, (...), tendo em vista que as respectivas condutas propiciaram as irregularidades seguintes, **destacando que o nexo de causalidade e a culpabilidade relacionados a cada uma das condutas encontram-se descritos na matriz de responsabilização, Apêndice II da instrução constante dos autos** [i.e., TC 006.195/2019-9, peça 271, p. 40-52]: (...)*

470. Mais, fiaram suas alegações a partir do teor de uma única peça, o referido "Despacho de peça 03", que na verdade se trata do Voto do Acórdão 2.166/2022-TCU-Plenário (peça 3 destes autos), conforme referido anteriormente pela própria defesa às peças 87, p. 32 e 173, p. 33. Por óbvio, que o voto não conteria a matriz de responsabilização, que consta da instrução referida no acórdão.

471. Sobre os pressupostos de TCE, fazem-se os seguintes esclarecimentos.

472. Em primeiro lugar, encontram-se presentes os pressupostos de constituição: (i) a existência de fato irregular; (ii) existência de prejuízo ao Erário igual ou superior ao valor mínimo para instauração de uma TCE; e (iii) responsabilização direta ou indireta de agente ou gestor público, e/ou agente privado que tenham dado ensejo a esse prejuízo.

473. Em segundo lugar, estão presentes os pressupostos de desenvolvimento: (i) correta identificação e fundamentação do fato gerador (tipificação da irregularidade); (ii) oferecimento de oportunidade de contraditório e ampla defesa ao responsável; (iii) quantificação do débito; e (iv) presença dos documentos e informações necessárias ao processo.

474. Em consequência, apurados os fatos, identificados os responsáveis, quantificados os danos, oferecida a oportunidade de contraditório e de ampla defesa, restam apenas o julgamento das contas e, se for caso, a obtenção do ressarcimento dos danos causados ao Erário e a aplicação de sanções. Por conseguinte, não se vislumbra hipótese de arquivamento dos autos.

475. Também descalçada de fundamento a alegação de que não foram realizadas diligências e oitivas para a apuração das irregularidades apontadas. Esclarece-se que a execução de medidas saneadoras por esta Corte de Contas não é condição necessária para a instauração de TCE, sendo sua adoção decorrente da necessidade de maiores esclarecimentos sobre um objeto de fiscalização. De todo modo, pontua-se que essas medidas foram propostas ainda no âmbito do TC 006.195/2019-9: inspeção com proposta de oitiva e análise das oitivas, conforme peças 216 e 271 daqueles autos, respectivamente.

476. Dessarte, claro está que a defesa dispôs de todas as informações necessárias para o amplo exercício do direito de defesa do responsável.

*477. Enfrenta-se, adiante, o pleito da análise do caso à luz dos princípios constitucionais da razoabilidade e da proporcionalidade. Esclarece-se que as irregularidades em consequências das quais os responsáveis foram citados solidariamente implicam em dano ao Erário, e por isso, **esse débito tem o caráter de ressarcimento, que não se confunde com a aplicação de sanção**. Assim, impõe-se o dever de restituir ao Estado o dano causado, mas, **na dosimetria de eventual sanção** aplicada pelo TCU aos responsáveis, poderá ser levada em consideração a aplicação, ao caso concreto, dos princípios elencados por eles.*

478. Por fim, verificou-se erro material na matriz de responsabilização relativa aos indícios de dano ao erário referente à citação do Sr. Sérgio Rodrigues Simões, constante da peça 115, p. 40-52, Apêndice II, bem como na proposta de encaminhamento de sua responsabilização à p. 35, item 201.3.6.1.5, referente à irregularidade 9.4.6. A conduta do responsável faz remissão a seu ateste como "gestor do contrato", mas,

conforme as evidências arroladas e a culpabilidade descrita, o responsável atuara como "fiscal do contrato". Assim, será proposta a remoção desse erro em sua responsabilização.

479. À análise então realizada à peça 150, ora se acrescenta o seguinte.

480. Aponta-se que o erro verificado acima também ocorreu na responsabilização do Sr. Luiz Carlos Miranda Barbuda, item 201.3.6.1.3, também referente à irregularidade 9.4.6, e assim será proposta sua remoção.

481. Quanto à Representação TC 034.914/2016-1, assevera-se que a suspensão da medida cautelar do PE/SRP - CDRJ 17/2016 e do Contrato 63/2016 – deliberada no Acórdão 1.823/2017-TCU-Plenário – não atesta a inexistência de irregularidades, não constituindo "trânsito em julgado administrativo". A refletir isso, constam desse acordão ciências à CDRJ de algumas irregularidades que poderiam ensejar a anulação do certame, a exemplo da especificação imprecisa do objeto da licitação. Não foi mencionado pelas defesas, mas importa realçar que tampouco confere qualquer trânsito em julgado administrativo a devolução de interregno de prazo de vigência da Ata de Registro de Preços - CDRJ 1/2016 e do Contrato 63/2016, deliberada no Acórdão 361/2018-TCU-Plenário.

482. Acerca da produção de prova pericial, testemunhal e documental adicional, referente a pedido de ambos os responsáveis, afiança-se que, segundo a processualística do TCU em sede de TCE, este é o momento processual para os responsáveis produzirem e carrearem aos autos, em forma documental, todas as evidências de que disponham para corroborar seus argumentos e desfazer o liame que os liga às irregularidades imputadas; aí incluídas oitivas de testemunhas, perícias e documentos que julgarem pertinentes. Concluída a instrução e manifestada a opinião da unidade técnica, manifestando ou não o Ministério Público de Contas, resta apenas o julgamento por este Tribunal.

483. Outrossim, assevera-se que não há previsão legal ou regimental na processualística de controle externo para a realização de perícias, a produção de provas testemunhais ou quaisquer outras que não possam ser reduzidas à forma documental, conforme o Regimento Interno do TCU, art. 162. Ao contrário do Poder Judiciário, o Tribunal não está aparelhado para a produção de provas a partir de depoimentos pessoais, oitiva de testemunhas, acareações, audiências de instrução e julgamento, perícias etc. Destaque-se ainda que a produção de provas periciais e testemunhais não advém da Constituição, mas decorre do Código de Processo Civil, cuja aplicabilidade nos processos deste Tribunal é apenas subsidiária. A jurisprudência do TCU deixa essa questão pacificada, a partir de diversos precedentes uníssonos (Acórdão 1.703/2020-TCU-Plenário, Rel. Min. Augusto Sherman; 10.941/2018-Primeira Câmara, Rel. Min. Benjamin Zymler; 1.292/2018-Primeira Câmara, Rel. Min. Bruno Dantas; 2.491/2016-TCU-Primeira Câmara, Rel. Min. Walton Alencar; 3.221/2013-Plenário, Rel. Min. Aroldo Cedraz; 3.988/2010-Primeira Câmara, Rel. Min. Weder de Oliveira).

484. Inobstante isso, é facultada a sustentação oral por ocasião do julgamento do processo, na forma do Regimento Interno do TCU, art. 168, pessoalmente, ou por procurador constituído, advogado ou não, desde que requerida até quatro horas antes do início da sessão.

485. Por todo o exposto, rejeitaram-se todas as alegações de defesa do Sr. Sérgio Rodrigues Simões e ora se rejeitam todas as alegações de defesa do Sr. Luiz Carlos Miranda Barbuda.

C.9.3. Parecer do MPTCU sobre a proposta de mérito da AudTCE à peça 150

486. Em seu parecer, o representante do Parquet de Contas acompanhou a proposta desta unidade técnica, condenatória do responsável então revel, Sr. Luiz Carlos Miranda Barbuda, em relação a ambas as irregularidades (peça 161, p. 23). Contudo, ainda não houve manifestação ministerial acerca das alegações de defesa ora examinadas, embora estas sejam praticamente idênticas àquelas então apresentadas pelo Sr. Sérgio Rodrigues Simões, cuja análise pelo MPTCU ora se relata.

487. No que concerne à responsabilização do Sr. Sérgio Rodrigues Simões, irregularidade 9.4.5 (pagamento de atividades intermediárias, UST5 e UST8, item 201.3.5 da citação), o Parquet de Contas foi de parecer pela condenação do responsável, acompanhando parcialmente a proposta desta unidade técnica, opinando pela isenção da multa, em razão de circunstância atenuante de sua conduta que entendeu configurada (idem, p. 25):

119. Quanto à irregularidade restante (item 201.3.5 - pagamento de atividades intermediárias, contrariando a Súmula 269 do TCU), para a qual o responsável teria concorrido, entendemos irrefutáveis as considerações da AudTCE no concernente às atribuições do fiscal requisitante, bem assim quanto à intempestividade da atuação do defendente.

120. Verificamos que o alerta remetido pelo responsável a seus superiores em fevereiro de 2020 para endereçar as irregularidades em causa (peça 90, pp. 28-30) teve por base o Acórdão 1.612/2019-Plenário, decisão

proferida no TC 023.101/2018-0 (unidade jurisdicionada: Secretaria Nacional da Juventude), posterior aos pagamentos havidos na CDRJ em 2018.

121. Por um lado, a benfazeja atuação do responsável mostrou-se posterior à produção do prejuízo em causa – e, portanto, não elide sua participação no cometimento do dano. Por outro, os signatários do expediente (Srs. Roque Antônio Perez Pizarroso, Luiz Carlos Miranda Barbuda e Sergio Rodrigues Simões) suscitaram internamente a questão das "atividades intermediárias" logo após o TCU ter identificado o problema.

122. É de parecer, portanto, que o Sr. Sergio Rodrigues Simões externou preocupação com o manejo dos recursos públicos em apreço (peça 90, pp. 28-30), configurando circunstância posterior que, apesar de ineficaz, pode ser tida como atenuante de sua conduta, de modo que o Parquet opina por que seja isento da penalidade pecuniária, consoante hipótese descrita no Boletim de Jurisprudência 139/2016: (...)

488. Quanto à irregularidade 9.4.6 (pagamento de consultoria em gestão processual, tema alheio ao objeto da contratação, UST 3, item 201.3.6 da citação), entendeu prejudicada sua responsabilização, com a consequente nulidade da citação, em razão do erro na identificação da função exercida pelo responsável constante de sua citação, apontado na proposta de mérito da AudTCE (idem, p. 25; grifos no original):

116. Quanto à segunda irregularidade imputada ao Sr. Sergio Rodrigues Simões, assiste razão à unidade técnica ao perceber que a função atribuída ao responsável não corresponde àquela por ele desempenhada à época dos fatos (peça 115, p. 35).

117. Conforme ponderamos anteriormente neste parecer, a correta indicação da função ocupada pelo responsável à época dos fatos em apuração "é elemento essencial para a delimitação dos limites subjetivos da matéria em discussão e para a demonstração do nexo de causalidade", consoante publicado no Boletim de Jurisprudência 65, de 8/12/2014:

A correta qualificação jurídica do agente responsável na citação é elemento essencial para a delimitação dos limites subjetivos da matéria em discussão e para a demonstração do nexo de causalidade entre a conduta do agente e a ocorrência descrita. ***Erro quanto à identificação da função exercida pelo responsável implica prejuízo à defesa e nulidade da citação****. (Acórdão 3.261/2014-Plenário, Rel. Min. Marcos Bemquerer - grifamos)*

118. Assim, de acordo com a jurisprudência acima, a atribuição de conduta praticada em cargo não ocupado pelo defendente prejudica sua responsabilização no tocante à irregularidade 201.3.6, conforme transcrito acima.

C.9.4. Complementação da análise, considerado o parecer do MPTCU

489. Em razão da identidade das responsabilizações, funções ocupadas e das alegações de defesa dos responsáveis, entende-se que se devem alcançar as mesmas conclusões e, consequentemente, às mesmas propostas de encaminhamento para ambos os responsáveis, o que ora se faz para cada irregularidade.

490. Em relação à irregularidade 9.4.5 (item 201.3.5 da peça 115), com a devida vênia, diverge-se do parecer ministerial e opina-se pela manutenção da proposta de condenação dos responsáveis com aplicação da multa proporcional ao dano causado ao Erário (LOTCU, art. 57), conforme razões já expostas na análise respectiva.

491. Quanto à irregularidade 9.4.6 (item 201.3.6 da peça 115) e à proposta de nulidade da citação, consoante Acórdão 3.261/2014-TCU-Plenário (relator Min.S. Marcos Bemquerer), ***entende-se que****, a despeito de esse acórdão adotar um entendimento mais rigoroso sobre a qualificação jurídica do agente,* ***tal nulidade pode não ser automática, devendo-se analisar o eventual prejuízo ao contraditório e à ampla defesa no caso concreto****. Esse raciocínio deriva da aplicação analógica de jurisprudência desta Corte de Contas, já alhures referida, relacionada à necessidade de efetiva demonstração do prejuízo à ampla defesa e ao contraditório por transcurso de tempo, com a indicação do obstáculo ou da dificuldade concreta que implicou prejuízo à defesa, não sendo suficiente a mera alegação do responsável (Subseção A.2). Nessa toada, apresentam-se algumas ponderações.*

492. Primeira, toda a responsabilização constante da citação, à exceção das quatro ocorrências na proposta de encaminhamento e na matriz de responsabilização apontadas por esta unidade técnica (peça 115, p. 35, 48-49), faz remissão aos atestes nas OS realizados pelos responsáveis, com evidências a corroborar essa responsabilização em sua atuação como fiscais do Contrato 76/2017. A descrição das condutas e as evidências apresentadas na citação foram suficientes para delimitar o nexo de causalidade entre suas ações e as irregularidades apontadas, de forma que os erros não comprometeram a essência da citação, sendo, pugna-se, insuficientes para justificar a nulidade processual.

493. Segunda, no caso em análise, os responsáveis demonstraram plena compreensão de sua responsabilização como fiscais do Contrato 76/2017, apresentando defesas que, embora inaptas a elidir as

irregularidades atribuídas, foram detalhadas e consistentes com essa adequada compreensão, o que evidencia a ausência de prejuízo. Nesse sentido, exsurge das alegações de defesa dos responsáveis a clareza de que seu chamamento em citação se deu em razão de sua atuação inquinada como fiscais do Contrato 76/2017, e não como gestores do contrato. Isso fica ainda mais evidente quando dissertam sobre suas atribuições, enfatizando que não eram o gestor do contrato, este, a quem, segundo eles, caberia toda a responsabilização pelas irregularidades.

494. Assim, evidenciada a exata compreensão dos responsáveis em relação a sua responsabilização em sede de citação, ***não se entende configurado qualquer prejuízo à ampla defesa e ao contraditório no caso concreto****.*

495. Em consequência, no que concerne à irregularidade 9.4.6, com a devida vênia, diverge-se do parecer ministerial e opina-se pela manutenção da proposta de julgamento pela irregularidade das contas de ambos os responsáveis com aplicação da multa proporcional ao dano causado ao Erário (LOTCU, art. 57).

496. Por todo o exposto, propõe-se ***manter a rejeição de todas as alegações de defesa de ambos os responsáveis, com a consequente proposta de julgamento pela irregularidade das contas e de aplicação da multa proporcional ao dano causado ao Erário em relação a ambas as irregularidades (LOTCU, art. 57)****.*

C.10. Do Sr. Roque Antônio Perez Pizarroso Júnior (irregularidade 9.4.5)

497. Então fiscal do Contrato 76/2017.

498. Irregularidade 9.4.5 (peça 115 destes autos, p. 34, 47):

a) Conduta: Dar ateste de recebimento definitivo, como fiscal do contrato, nas OS 5, 6 e 25, além de abrir as OS 1, 2, 3, 5, 6, 25, 27 e 28 contendo serviços que não poderiam ser remunerados de maneira autônoma por serem considerados intermediários do Desenvolvimento de Software. As evidências constam da peça 156, páginas 55, 56, 150-151, 156, 170-172, 191-194 e 196-198, peça 161, páginas 1-3, 4-6, e nas peças 268-270.

b) Nexo de causalidade: O ateste de recebimento definitivo nas OS mencionadas, bem como a abertura das outras OS, resultou em prejuízo no valor de R$ 860.693,20, correspondente à soma das OS assinadas, conforme Quadro 18, p. 26, da peça 216.

c) Culpabilidade: Não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável. É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticara. É razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa daquela que ele adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria o responsável, na condição de fiscal do contrato, ter se recusado emitir os atestes bem como abrir as OS, uma vez que se tratavam de atividades intermediárias que não poderiam ter sido remuneradas de maneira autônoma.

C.10.1. Síntese da resposta

499. As alegações de defesa do responsável foram apresentadas às peças 129-146; a peça 129 faria remissão às demais. Ao final, solicitou (p. 18):

Pelas razões expostas, e mais aquelas que V.Exa. vier a aduzir, tendo em vista a apontada prescrição, a ausência do nexo de causalidade com os atos investigados e, ainda, a ausência de prejuízo já reconhecido pelo TCU, mostra-se imperiosa a regra dos arts. 169 e 212 do Regimento Interno desse Eg. Tribunal de Contas da União, no sentido do arquivamento do processo, ante a ausência do pressuposto de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo, ao menos no que diz respeito ao Sr. Roque Antônio Perez Pizarroso Junior.

De toda forma, postula ainda pelo acolhimento das suas alegações de defesa, elidindo qualquer condenação ou responsabilidade, uma vez evidenciado que na atuação do defendente no Contrato nº 76/2017 (a) não havia qualquer ilicitude dos atos praticados, (b) não era exigível conduta diversa, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois, na condição de fiscal do contrato, os atestes e ordens de serviços abertas estavam em conformidade com o cronograma da contratação por preço global e com os ditamos dos Acórdãos nº 1823/2017 – Plenário e nº 2725/2019 - TCU - 1ª Câmara, (c) as atribuições dos "fiscais requisitantes" era a simples verificação da funcionalidade do objeto contratual, já que os aspectos técnicos e administrativos eram de atribuição de outros fiscais, (d) a ausência de prejuízo ao erário e, ainda, (e) a ausência de dolo ou má-fé do defendente.

500. Para subsidiar seu pedido, apresentou as seguintes alegações de defesa.

501. Em caráter preliminar, iniciou sua argumentação apresentando síntese do andamento processual até sua citação, afirmando ainda que, em razão da prolação do Acórdão 1.823/2017-TCU-Plenário, teria restado evidenciada a legalidade da remuneração de serviços contratados por preço global e presumida a legalidade do objeto contratado.

502. Trouxe a seguir elementos de sua responsabilização do Acórdão 2.166/2022-TCU-Plenário, pontuou a nomeação do responsável como Fiscal Requisitante pela Portaria - CDRJ/DIRPRE 109/2018, de 27/3/2018 e resgatou referências a outros processos analisados pelo TCU sobre a ata de registro de preços do PE/SRP - CDRJ 17/2016 em que não se anulara os contratos celebrados decorrentes. Afirmou que as OS abertas no período não se tratariam de atividades intermediárias, mas de itens previstos no cronograma da contratação e disse ainda que não haveria alegação ou prova de que o responsável tenha contribuído com a elaboração do objeto contratual ou causado prejuízo ao erário. Negou a culpabilidade atribuída ao responsável, pontuando que os atestes e as aberturas de OS estariam em conformidade com o cronograma da contratação por preço global. Em consequência, pleiteou o arquivamento do processo nos moldes dos arts. 169 e 212 do Regimento Interno do Tribunal.

503. Passou a discorrer sobre o objeto do Contrato 76/2017, para defender a tese de que a Súmula - TCU 269 comportaria exceções e de que não teria havido pagamento de atividades intermediárias. Transcrevendo trechos do contrato e do termo de referência, salientou que os Serviços de Gerência de Projetos (UST5) e os Serviços de Mapeamento de Processos (UST8) estavam previstos "na solução a ser contratada por preço global" e foram pagos conforme cronograma.

504. Afirmou que o caso concreto não contrariaria a Súmula - TCU 269, que admitiria exceções. A "justificativa" se encontraria nas cláusulas 4.3 a 4.5 do Termo de Referência (apud p. 9-10; grifos removidos):

4.3. Ademais a opção pela aquisição conjunta, e não fracionada, dos serviços, não constitui qualquer afronta aos termos do art. 23, § 1º, da Lei 8.666/93 ou da Súmula 247 do TCU.

Veja-se o que diz a lei:

Art. 23. (...) § 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade, sem perda da economia de escala. (grifo nosso)

4.4. Por sua vez, a Súmula 247 do TCU diz o seguinte:

Súmula nº 247: "É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade." (grifo nosso)".

4.5. Tanto a disciplina legal, quanto a Súmula do TCU, indicam que a viabilidade técnica do fracionamento deve ser analisada para fins de determinar a possibilidade de licitações distintas (ou lotes distintos na mesma licitação) do objeto que se pretende adquirir. No caso em comento, o objeto licitado envolve tratamento técnico complexo, que demanda que o fornecedor dos serviços tenha conhecimento sobre toda a solução proposta (...)" (grifos da transcrição).

505. Na sequência, concluiu (p. 10):

No caso, foi apontada a necessidade da contratação por preço global, ainda que a estimativa tenha ocorrido por unidades de serviço técnico, tendo em vista a solução específica pretendida pela Companhia.

506. Trouxe outros enunciados desta Corte de Contas sobre a exceção permitida pela Súmula - TCU 269, em que se permitira a contratação de serviços de tecnologia da informação por horas de trabalho quando impossível vincular sua remuneração aos resultados entregues.

507. Dissertou, então sobre o trânsito em julgado administrativo quanto à análise das contratações decorrentes do Pregão Eletrônico 17/2016. Trazendo elementos do Acórdão 1.823/2017-TCU-Plenário, do TC 034.914/2016-1, e de instrução à peça 66 do TC 002.418/2018-5 (citando também o Acórdão de Relação 2.725/2019-TCU-Primeira Câmara), pugnou que a legalidade da contratação teria sido devidamente apreciada pelo TCU, com o trânsito em julgado administrativo sobre os critérios previstos, aí incluídos os serviços de gerência de projetos (UST5) e de mapeamento de processos (UST8).

*508. Em seguida, apresentou alegação quanto aos atos praticados pelo responsável. Para justificar sua conduta, escudou-se na presunção de legalidade decorrente da prolação de acórdãos pelo TCU sobre o objeto (trânsito julgado administrativo), e na segregação de funções, de forma que, como Fiscal Requisitante, teria sido responsável "(...) **apenas pela verificação da funcionalidade do objeto contratual**, já que os aspectos técnicos e administrativos eram de atribuição de outros fiscais." (grifos acrescidos). Destacou trecho do "Regulamento de Licitações e Contratos da Companhia" [datado de 6/4/2021; peça 134, p. 13, constante de suas alegações de defesa] (p. 15; grifos mantidos):*

3.27. FISCAL – Empregado designado por ato formal do Diretor da área requisitante da CDRJ e responsável pelo acompanhamento e fiscalização da execução da obra, dos serviços ou do fornecimento de materiais, bem como do fiel cumprimento das cláusulas contratuais e especificações constantes do Termo de Referência ou Projeto Básico*, devendo informar ao respectivo Gestor sobre eventuais vícios, irregularidades ou baixa qualidade dos serviços prestados, propor soluções e sanções que entender cabíveis. Conforme subitem 5.16.7.6., quando o objeto envolver complexidade e mais de uma especialidade, ou por questões de conveniência da CDRJ, poderá haver a seguinte composição a ser denominada de "FISCALIZAÇÃO":*

3.27.1. FISCAL TÉCNICO – Empregado designado para auxiliar o Gestor quanto à fiscalização técnica do objeto;

3.27.2. FISCAL ADMINISTRATIVO – Empregado designado para auxiliar o Gestor quanto à fiscalização dos aspectos administrativos; e

3.27.3. FISCAL REQUISITANTE – Empregado designado, representante da área requisitante da CDRJ, para fiscalizar o instrumento contratual do ponto de vista funcional acerca do objeto da contratação*.*

*509. Elencando as OS que atestara o recebimento, alegou que foram devidamente entregues, de forma que "**a verificação do ponto de vista funcional** ocorreu com a validação pelos técnicos responsáveis." (grifos acrescidos). Na mesma linha, justificou as OS que abrira, de modo que "**do ponto de vista funcional**, os serviços foram validados pelos técnicos responsáveis, cujos serviços foram atestados ao final." (grifos acrescidos).*

510. Ressaltou que o responsável não possuía formação em TI e que exercia o cargo de "Gerente de Acesso Aquaviário do Porto do Rio de Janeiro". Argumentou que não se poderia atribuir responsabilidade ao responsável por não possuir atribuição de verificar a natureza contratual nem formação específica. Trouxe julgados do TCU que corroborariam esse argumento, quando não sejam oferecidas a fiscal de contrato condições apropriadas para o desempenho de suas atribuições.

*511. Por fim, evidenciou que "(...) na segregação de função dos "fiscais requisitantes", estes eram **responsáveis apenas pela verificação da funcionalidade**, após o ateste dos fiscais técnicos, uma vez que visavam apenas zelar pelo devido cumprimento do cronograma contratual, mas sem adentrar em seus aspectos técnicos." (p. 17-18; grifos acrescidos).*

C.10.2. Análise

512. De já, esclarece-se que não ocorrera a prescrição em relação a quaisquer dos responsáveis, conforme análise à Subseção A.1. A despeito de tal afirmação constar do pedido da defesa, sequer existe qualquer apontamento a corroborá-la.

513. Abordando as alegações trazidas em caráter preliminar, salienta-se que a irregularidade atribuída ao responsável nada tem a ver com a remuneração de serviços contratados por preço global. Ainda, para a responsabilização, não se tratou da legalidade do objeto contratado, mas sim do ateste e abertura de OS, pelo responsável, referentes a atividades intermediárias que não poderiam ter sido remuneradas de forma autônoma no âmbito do Contrato 76/2017.

514. Sobre a inexistência de alegação ou prova de que o responsável tenha contribuído para o dano ao Erário, remete-se ao caput desta subseção, onde constam os elementos de sua responsabilização extraídos da matriz de responsabilização de sua citação. Sobre a não anulação de contratos da mesma ata de preços, que teria ocorrido em outros processos, não foi encontrado embasamento sobre como tal fato poderia impactar nos correntes autos à vista dos novos elementos obtidos em sede de inspeção e de oitiva junto à CDRJ e à empresa Linkcon Ltda., analisados à peça 115 destes autos, que embasou o relatório do Acórdão 2.166/2022-TCU-Plenário. Sobre a conformidade com o cronograma da contratação dos atestes e das aberturas de OS, tem-se que essa conduta não está em conformidade com a legislação de regência, violando a Súmula - TCU 269, em razão da qual o responsável foi citado. Quanto às demais colocações apresentadas em sede preliminar, nada trazem além de declarações, descalçadas de qualquer evidência.

515. Adiante, analisa-se a tese de que a Súmula - TCU 269 comportaria exceções e de que não teria havido pagamento de atividades intermediárias.

516. Sobre as atividades intermediárias, destaca-se que serviços de gerência de projetos e de mapeamento de processos não estão previstos na solução, porque não são o produto contratado, mas atividades intermediárias de desenvolvimento de software, a ser construído conforme processos e requisitos da organização. A CDRJ não adquiriu esses serviços, mas sim o produto resultante desse desenvolvimento. Completamente desconectado da realidade o argumento de que tais atividades seriam parte de uma solução de software.

517. Quanto aos pagamentos conforme o cronograma, como já tratado, tem-se que essa conduta não está em conformidade com a legislação de regência, violando a Súmula - TCU 269 (grifos acrescidos):

*Nas contratações para a prestação de serviços de tecnologia da informação, a remuneração deve estar vinculada a resultados ou ao atendimento de níveis de serviço, **admitindo-se o pagamento por hora trabalhada ou por posto de serviço somente quando as características do objeto não o permitirem, hipótese em que a excepcionalidade deve estar prévia e adequadamente justificada nos respectivos processos administrativos**.*

518. Tem-se que a súmula comporta exceção, restando ao responsável ter evidenciado que o caso concreto se amoldaria à hipótese: quando as características do objeto não permitirem a vinculação da remuneração a resultados ou ao atendimento de níveis de serviço, hipótese em que a excepcionalidade deve estar prévia e adequadamente justificada nos respectivos processos administrativos.

*519. Primeiro, trata-se da justificativa para a excepcionalidade, apresentada pelo responsável. Ele justificou a aquisição por preço global, não fracionada, com base no argumento de que o objeto licitado seria complexo, que demandaria do fornecedor conhecimento total da solução. Conforme enunciado da Súmula - TCU 247, trazida nas alegações, o fracionamento da licitação deve ser assumido como regra, para propiciar a maior participação de licitantes, sendo necessário analisar o caso concreto para a contratação por preço global. **Isso nada tem a ver com a exceção admissível pela Súmula - TCU 269**, segundo a qual deveria se justificar prévia e adequadamente o pagamento por hora trabalhada ou por posto de serviço.*

*520. Segundo, cuida-se da condicional para a exceção da Súmula - TCU 269. A contratação teve por objeto o desenvolvimento de software. **Ausentes das alegações do responsável quaisquer informações sobre como e quais as características do objeto não teriam permitido a vinculação da remuneração a resultados** – conforme jurisprudência trazida pelo próprio responsável – o que poderia justificar o pagamento por hora ou por posto de serviço. Ademais, como já avaliado em análise pretérita, não há que se falar em empreitada por preço global em itens quantificados utilizando mensuração por UST (ou por PF).*

521. Continuando, analisa-se a alegação do trânsito em julgado administrativo quanto à análise das contratações decorrentes do Pregão Eletrônico 17/2016. Assevera-se que a prolação de acórdão desta Corte de Contas sobre um dado objeto não tem o condão de criar coisa julgada administrativa, que não possa ser revisitada pelo Tribunal à vista de novos elementos.

522. Em seguida, enfrenta-se a alegação quanto aos atos praticados pelo responsável. Não se repisa o argumento sobre o trânsito julgado administrativo, já tratado, mas cuida-se do argumento referente à fiscalização do ponto de vista funcional do sistema de software cujo desenvolvimento fora contratado pela CDRJ.

523. Sobre a competência de fiscal de contrato, veja-se a Lei 8.666/1993, art. 67:

Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

§ 1º O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

§ 2º As decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes.

524. Cotejando-se aquelas competências de fiscalização contratual trazidas pela defesa do "Regulamento de Licitações e Contratos da Companhia" – de data posterior à irregularidade ora tratada, ressalve-se – às competências respectivas segundo a IN - SLTI/MP 4/2014, pode-se afirmar que, em sua essência, diferem muito pouco, em nada limitando a discussão sobre a conduta do responsável (grifos acrescidos):

Art. 2º Para fins desta IN, considera-se: (...)

VI - Fiscal Técnico do Contrato: servidor representante da Área de Tecnologia da Informação, indicado pela autoridade competente dessa área para fiscalizar tecnicamente o contrato;

VII - Fiscal Administrativo do Contrato: servidor representante da Área Administrativa, indicado pela autoridade competente dessa área para fiscalizar o contrato quanto aos aspectos administrativos;

*VIII - **Fiscal Requisitante do Contrato: servidor representante da Área Requisitante da Solução, indicado pela autoridade competente dessa área para fiscalizar o contrato do ponto de vista funcional da Solução de Tecnologia da Informação**; (...)*

525. Analisa-se agora o argumento de que caberia ao responsável fiscalizar o contrato do ponto de vista funcional e da verificação da funcionalidade do sistema a ser entregue.

526. Por funcionalidade, segundo norma de Engenharia de Software que trata de qualidade de produto – Norma - NBR/ISO/IEC 9126-1, Engenharia de software - Qualidade de produto, Parte 1: Modelo de qualidade; não mais vigente – tem-se uma definição mais precisa do termo, à p. 8 (grifos acrescidos):

6.1 ***Funcionalidade***

Capacidade do produto de software de prover funções que atendam às necessidades explícitas e implícitas, quando o software estiver sendo utilizado sob condições especificadas.

NOTAS

1 ***Esta característica está relacionada com o que software faz para atender às necessidades [requisitos funcionais]****, enquanto que outras características estão principalmente relacionadas a quando e como ele atende às necessidades [requisitos não funcionais]. (...)*

6.1.1 Adequação

Capacidade do produto de software de prover ***um conjunto apropriado de funções para tarefas e objetivos do usuário especificados****. (...)*

6.1.2 Acurácia

Capacidade do produto de software de prover, com o grau de precisão necessário, resultados ou efeitos corretos ou conforme acordados.

6.1.3 Interoperabilidade

Capacidade do produto de software de interagir com um ou mais sistemas especificados. (...)

6.1.4 Segurança de acesso

Capacidade do produto de software de proteger informações e dados, de forma que pessoas ou sistemas não autorizados não possam lê-los nem modificá-los e que não seja negado o acesso às pessoas ou sistemas autorizados. (...)

6.1.5 Conformidade relacionada à funcionalidade

Capacidade do produto de software de estar de acordo com normas, convenções ou regulamentações previstas em leis e prescrições similares relacionadas à funcionalidade.

527. Em suma, entende-se "funcionalidade" como função que um sistema de software executa, em atendimento a alguma necessidade de seus usuários – seja em resposta a um comando, seja automaticamente conforme o atendimento a uma dada condição – a partir de argumentos fornecidos a esse sistema.

528. Feito este contorno temático, fica nítido que os argumentos do responsável não se sustentam. ***Nenhuma das OS cuja abertura ou ateste foi realizada pelo responsável tratou da entrega de funcionalidades de um sistema de software. Não houve qualquer "verificação do ponto de vista funcional" nem qualquer "verificação de funcionalidade", porque não houve entrega de qualquer solução de software cuja funcionalidade poderia ser verificada pelo responsável****. As OS em questão tratavam de atividades intermediárias de um processo de desenvolvimento de software, e não do produto desse processo, qual seja um sistema de software. Por exemplo, veja-se a descrição de um dos Serviços de Gerência de Projetos (UST5), da OS 5/2018 (TC 006.195/2019-9, peça 270):*

Acompanhar, avaliar, monitorar e resolver; Definir periodicidade no monitoramento dos Riscos e custos; Estabelecer e controlar os padrões de qualidade dos artefatos; Estar atento a motivação e coesão da equipe; Controlar problemas e conflitos (tomar ações corretivas); Apresentação do status do projeto conforme atualização do relatório de status; Apresentação de solicitações de mudança do projeto; Entrega e recebimento de entregáveis (deliverables).

529. Sobre o argumento de que não teriam sido oferecidas condições para o desempenho de fiscalização sob seu encargo, tem-se que, além de não ter recusado o encargo – o que poderia ter feito motivadamente – fora auxiliado por grupo de trabalho criado especificamente para essa contratação, conforme relato do também responsável o Sr. Sérgio Rodrigues Simões (Subseção C.9 e as respectivas portarias da DIRPRE – e.g., Portaria - CDRJ/DIRPRE 22/2018 – de criação e alteração desse grupo, acostadas aos autos pela defesa deste último à peça 89). E pontua-se que a atribuição do responsável como Fiscal Requisitante do Contrato 76/2017 tem "natureza contratual" no sentido de que ele somente poderia atestar ou requisitar serviços relacionados ao objeto deste contrato, ao sistema de software a ser entregue, e não atividades intermediárias de seu desenvolvimento. E, a despeito de o responsável não ter formação em Tecnologia da Informação, carece de explicação seu ateste como Fiscal Requisitante – servidor da área demandante de uma solução de software, incumbido de fiscalizar o contrato do ponto de vista das funcionalidades dessa solução – na entrega de serviços que não produziram quaisquer funcionalidades.

530. Aplicando-se o entendimento detalhado à Subseção C.1, esclarece-se também que a presente TCE trata de responsabilidade financeira por dano ao erário, não se aplicando a regra da LINDB, art. 28 (responsabilização em caso de dolo ou erro grosseiro), uma vez que o dever de indenizar prejuízos aos cofres públicos permanece sujeito à comprovação de dolo ou culpa, sem qualquer gradação, tendo em vista o tratamento constitucional dado à matéria (CF/1988, art. 37, § 6º).

531. Quanto ao comando da LINDB, art. 22 (sobre obstáculos e dificuldades do gestor), levando-se em conta os elementos constantes dos autos, verifica-se que não restaram evidenciadas as circunstâncias objetivas que teriam afetado ou prejudicado sua atuação, impelindo às condutas inquinadas, constantes de sua responsabilização. E, para fins de sancionamento, entendem-se presentes nas irregularidades atribuídas elementos suficientes para constituir erro grosseiro, decorrente de uma grave inobservância de um dever de cuidado e zelo com a coisa pública, conforme referencial à Subseção C.1.

532. Por todo o exposto, rejeitaram-se todas as alegações de defesa.

C.10.3. Parecer do MPTCU

533. Em seu parecer, o representante do Parquet de Contas acompanhou parcialmente a proposta desta unidade técnica, condenatória do responsável, opinando pela isenção da multa, em razão de circunstância atenuante de sua conduta que entendeu configurada (peça 161, p. 27-28):

135. Diante da competente análise efetuada pela equipe técnica da AudTCE, o Ministério Público acompanha a proposta de condenar em débito o Sr. Roque Antônio Perez Pizarroso Junior.

136. Com efeito, não merece prosperar o argumento segundo o qual o regime de execução eleito (empreitada por preço global) automaticamente afastaria a ocorrência de superfaturamento no evolver da execução contratual: o fato de ser o referido preço global inferior às demais propostas não autoriza eventuais pagamentos em duplicidade, ou por serviços não prestados etc.

137. A outro turno, nota-se que o responsável, posteriormente à produção do prejuízo em causa, elaborou comunicação interna juntamente com os Srs. Luiz Carlos Miranda Barbuda e Sergio Rodrigues Simões, suscitando a questão das "atividades intermediárias" e instando a administração da CDRJ a recuperar os valores pagos indevidamente.

138. É de parecer, portanto, que o Sr. Roque Antônio Perez Pizarroso Junior externou igual preocupação com o manejo dos recursos públicos em apreço (peça 90, pp. 28-30), de modo que o Parquet opina por que seja isento da penalidade pecuniária, consoante hipótese descrita no Boletim de Jurisprudência 139/2016: (...)

C.10.4. Complementação da análise, considerado o parecer do MPTCU

534. Em relação à irregularidade 9.4.5 (item 201.3.5 da peça 115), com a devida vênia, diverge-se do parecer ministerial e opina-se pela manutenção da proposta de julgamento pela irregularidade das contas e de aplicação da multa proporcional ao dano causado ao Erário (LOTCU, art. 57), conforme razões já expostas na análise respectiva e no seguinte trecho da análise das alegações dos Srs. Luiz Carlos Miranda Barbuda e Sérgio Rodrigues Simões (Subseção C.9.2; grifos no original):

*Para além de alertas sobre o possível descumprimento de prazos contratuais por parte da contratada (peça 90, p. 20-21, 24, 27), somente se encontrou um documento assinado pelos Fiscais Requisitantes do Contrato 76/2017 (Roque Antônio Perez Pizarroso, Luiz Carlos Miranda Barbuda e Sérgio Rodrigues Simões), CI-GERQUA 2346/2020, **datado de 12/2/2020** (peça 90, p. 28-30).*

Nesse documento, embasando-se em apontamentos do Acórdão 1.612/2019-TCU-Plenário – contratante Secretaria Nacional de Juventude, contratada a empresa Linkcon Ltda. – solicitam ao gestor do contrato a verificação de possível pagamento em duplicidade no âmbito do Contrato 76/2017, situação similar àquela tratada naquele acórdão: pagamento por atividades intrínsecas ao processo de desenvolvimento de software ou já incluídas no valor dos pontos de função pagos – gerência de projetos, administração de banco de dados, adequações corretivas, suporte operacional e mapeamento de processos.

Impende observar que o único indício encontrado sobre a suposta atuação diligente do responsável se refere a uma solicitação ao gestor do contrato enviada mais de um ano depois dos últimos pagamentos atestados pelos responsáveis (NFs 616 e 617, referentes às OS 26 e 28, respectivamente, pagas em 27/9/2018, peça 156, p. 187-203). Não foi encontrada qualquer solicitação de providências realizada por eles ou pelos demais fiscais em momento anterior a quaisquer dos pagamentos realizados em decorrência de seu ateste – atribuição que era parte de suas competências como fiscais do Contrato 76/2017 – de forma que, a despeito das alegações em contrário, os responsáveis concorreram para a ocorrência de ambas as irregularidades em razão das quais foram citados.

535. Por todo o exposto, propõe-se ***manter a rejeição de todas as alegações de defesa, com a consequente proposta de julgamento pela irregularidade das contas e de aplicação da multa proporcional ao dano causado ao Erário (LOTCU, art. 57)****.*

C.11. Do Sr. José Raul Franco Reis (irregularidades 9.4.7 e 9.4.8)

536. Então Gerente da Gercos [Gerência de Estruturação e Construção de Soluções, subordinada à Suptin da CDRJ (https://portosrio.gov.br/sites/default/files/inline-files/organograma/organograma-dirafi.pdf, acesso em 20/5/2025)] e fiscal do Contrato 76/2017.

537. Irregularidade 9.4.7 (peça 115 destes autos, p. 36, 50):

a) Conduta: Dar ateste de recebimento definitivo, como fiscal do contrato, nas OS 4, 9 e 10, além autorizar o pagamento das NF 110 e 111, as quais continham superfaturamento de pontos de função correspondente a 25% do total, resultando em dano de R$ 674.041,27. As evidências constam da peça 156, páginas 90-92 e 47-52.

b) Nexo de causalidade: O pagamento por quantitativo de pontos de função 25% a maior que o quantitativo efetivamente mensurado pela equipe de auditoria resultou em prejuízo no valor de R$ 1.223.794,00, conforme parágrafos 139-141 [da peça 115 destes autos]. O gestor em questão não está sendo responsabilizado pelo débito referente à NF 38, tendo em vista que não a atestou.

c) Culpabilidade: Não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável. É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticara. É razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa daquela que ele adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria o responsável, na condição de fiscal técnico do contrato, ter conferido a contagem de pontos de função, atentando à jurisprudência do TCU sobre o assunto, que veda a utilização de ajustes.

538. Irregularidade 9.4.8 (peça 115 destes autos, p. 36, 51):

a) Conduta: Atestar, como Gerente da GERCOS, a prestação de serviços que restou demonstrado não terem sido executados, faturados por meio da nota fiscal 799 (peça 189, p. 27-31).

b) Nexo de causalidade: O ateste da nota fiscal em questão gerou prejuízo no valor de R$ 153.779,48, conforme parágrafo 148 [151 da peça 115 destes autos].

c) Culpabilidade: Não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável. É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticara. É razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa daquela que ele adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria o responsável, na condição de Gerente da GERCOS, ter se abstido de atestar serviços que não foram executados.

C.11.1. Síntese da resposta

539. As alegações de defesa do responsável foram apresentadas à peça 128. Ao final, solicitou (p. 33; grifos acrescidos):

Desta forma, que venham a ser julgadas insubsistentes todas e quaisquer conclusões que se voltem a imputar débito de qualquer natureza possível, excluindo o CITADO da relação processual ora examinada.

Alternativamente, o que se faz por amor ao debate, em eventual penalização ou sanção aplicada, que as mesmas sejam revistas, tendo em vista o valor exorbitante com o qual lhe foram imputados, especialmente por inexistir comprovação de dano ou ato lesivo por ele praticado e que se de fato existir alguma suposta irregularidade, ela é decorrente da instrução processual que foi autorizada por esse Eg. Tribunal.

540. Para subsidiar seu pedido, apresentou as seguintes alegações de defesa.

541. Iniciou sua argumentação destacando a tempestividade de suas alegações de defesa.

542. Adiante, apresentou marcos do processo, desde a autuação do Processo administrativo - CDRJ 13.979/2016, passando pela prolação do Acórdão 1.823/2017-TCU-Plenário, chegando até a nomeação do responsável como fiscal do Contrato 33/2018 por Portaria 188/2018, que seria datada de 18/5/2018. Disse ainda que as regras da contratação foram estipuladas muito antes de sua nomeação.

543. Trouxe depois as irregularidades em razão das quais o responsável foi citado, pontuou a necessidade de observação das circunstâncias dessa contratação conforme Decreto 9.830/2019 [regulamentação de novos artigos da LINDB], art. 8º e afirmou que se houve irregularidades, não lhe poderiam ser atribuídas porque ele teria sido induzido ao erro "em decorrência das supostas falhas, as quais repisamos, foram totalmente chanceladas pelo Eg TCU no âmbito do Acórdão n. 1823/2017 – TCU – Plenário.".

544. Apresentou em seguida alegações acerca da irregularidade 9.4.7: superfaturamento de quantitativo de pontos de função (Contrato 76/2017).

545. Declarou que a pesquisa de preços para contratação da empresa Linkcon não foi realizada pelo responsável, que era o fiscal, e que caso haja superfaturamento, este seria decorrente de sobrepreço e não do aumento da quantidade de pontos de função. Disse ainda que o responsável teria seguido as diretrizes e definições decorrentes do processo de contratação – que teriam sido "validadas" pelo Acórdão 1.823/2017-TCU-Plenário – e teria focado no atendimento das demandas que resultaram nas celebrações dos instrumentos contratuais, embora a demanda não tivesse sido proveniente da SUPTIN. Todos os trabalhos realizados teriam tido evidências da execução, mas se tiver havido algum equívoco no contrato, teria sido decorrente do processo de contratação e da atuação da empresa [Linkcon Ltda.].

546. Trouxe trechos daquele acórdão e argumentou que o TCU estaria tentando reavaliar um processo de contratação já validado e aprovado anteriormente, usando os mesmos elementos que foram analisados anteriormente e não foram apontados como problemáticos. Afirmou também que essa nova auditoria é uma afronta à segurança jurídica e à coisa julgada administrativa, uma vez que a decisão anterior foi proferida pelo plenário do TCU e deveria ser respeitada, pois segundo o responsável, a decisão anterior [Acórdão 1.823/2017-TCU-Plenário] foi tomada após uma análise ampla e que a tentativa de a modificar agora estaria trazendo instabilidade à tutela jurisdicional.

547. Discorreu sobre a falta de condições e formalidades na época da contratação, uma vez que a CDRJ era uma empresa pública e não se submeteria a muitas regulamentações e instruções, a exemplo da IN - SLTI/MP 4/2014, constante do Termo de Referência como um dos fundamentos legais da contratação (TC 006.195/2019-9, peça 1, p. 25), conforme trecho de instrução trazido pela defesa [peça 115, p. 8]. Além disso, o responsável não teria recebido treinamento ou capacitação para desempenhar melhor suas funções, o que poderia ter levado a decisões que contrariaram as orientações do TCU. Segundo a defesa, muitos dos entendimentos do relatório do Acórdão 2.166/2022-TCU-Plenário teriam sido provenientes de normas que não se aplicariam à CDRJ naquela época, e isso teria servido de base para uma lista de supostas irregularidades.

548. Dissertou adiante que não haveria irregularidade no uso de cotações de mercado e que, mesmo que houvesse, o citado não participara dessa etapa e, portanto, não poderia ser responsabilizado por suposto superfaturamento. Além disso, repetiu a afirmação da falta de condições e formalidades da época, como a ausência de um mapeamento de processos e de equipe especializada em tecnologia da informação, tornaram difícil a execução das atribuições do citado como fiscal. O texto aponta ainda que essas práticas eram comuns e amplamente praticadas na época, e foram determinantes na atuação do citado.

549. Declarou que, devido ao princípio constitucional da vinculação ao instrumento convocatório, não teria tido o direito de modificar os termos iniciais da contratação, e que suas ações teriam seguido as regras contratuais previamente validadas pelo Tribunal em dois acórdãos anteriores: acórdãos 1.823/2017 e 361/2018, ambos do Plenário. Destacou ainda que, ao ser informado da validação do processo pelo TCU, o responsável se sentira motivado "(...) a atuar de maneira tranquila e despreocupada (...)". Argumentou que todos os atos que praticara teriam sido em estrito interesse da instituição, visando atender a necessidades internas de outros setores.

550. Ressaltando o princípio da continuidade do serviço público, que implicaria na não interrupção dos serviços públicos, e o princípio da supremacia do interesse público, que confere à Administração Pública a posição privilegiada de proteger os interesses públicos, defendeu que o responsável atuara conforme o exigido, visando atender a uma carência existente na época e que era sua obrigação exercer esse papel de fiscal.

551. Declarou a ausência de nexo de causalidade, porque, segundo a alegação, não haveria nenhuma evidência que ligasse o responsável às supostas inconsistências apontadas, nenhum elo entre sua atuação e os atos que deram causa às supostas inconsistências, e que faltaria, portanto, o necessário nexo de causalidade. Ressaltou que atestar o recebimento definitivo e autorizar o pagamento teriam sido atos decorrentes das atribuições do fiscal, e que o foco da questão não deveria estar na realização dessas atividades, mas sim no suposto superfaturamento, o qual não possuiria vínculo algum com o responsável.

552. Pontuou que se houve alguma irregularidade, teria sido induzido ao erro, repisando os argumentos sobre a coisa julgada administrativa, acima.

553. Tratou das atribuições desempenhadas na condição de fiscal. Defendeu que o responsável agira corretamente na condição de fiscal, baseando-se nas informações fornecidas pela empresa contratada, que teriam nexo com os fatos.

554. Ressaltou ainda que, caso exista alguma irregularidade, o ressarcimento dos danos caberia à empresa contratada.

555. Continuando, apresentou alegações acerca da irregularidade 9.4.8: desnecessidade, inadequação ou ausência de utilidade da parcela do sistema desenvolvida e paga e direcionamento da contratação (Contrato 33/2018).

556. Alegou a não comprovação de desnecessidade, inadequação ou ausência de utilidade do sistema. Apresentou definições dos termos "desnecessidade", "inadequação" e "ausência de utilidade", afirmando que a ocorrência de quaisquer dessas circunstâncias não teria sido comprovada inequivocamente no relatório de auditoria [peça 115, que embasou o Relatório do Acórdão 2.166/2022-TCU-Plenário].

557. Dissertou sobre direcionamento da contratação, afirmando que o processo de contratação fora realizado por meio de um certame público, sem qualquer indício de direcionamento ou restrição de competitividade. Ressaltou que o responsável não participou do processo de contratação e que não poderia ser responsabilizado por algo que não deu azo. Além disso, destacou que a empresa contratada apresentara um estudo de viabilidade técnica, demonstrando que detinha plenas condições de atender à demanda por meio do objeto registrado em ata.

558. Defendeu a seguir a adoção da ata de registro de preços para a contratação. Asseverou que o uso de uma ata de registro de preços teria sido uma opção eficiente e econômica, que reduziria a necessidade de alocar servidores, utilizar setores e empreender tempo e dedicação na instrução de um processo de contratação. Assim, repisou o argumento de que não teria havido direcionamento de uma contratação, em virtude da regularidade e previsão legal de se utilizar uma ata de registro de preços.

559. Arguiu sobre a realização da pesquisa de preços com cotação da própria detentora do registro de preços. Pontuou que as pesquisas de preços do Sistema de Registro de Preços preconizado pela Lei 8.666/1993 estariam previstas no Decreto 7.892/2013, que previa a realização periódica de pesquisa de mercado para comprovação da vantagem econômica, bem como interpretação legal da CGU, em que seria obrigatória a realização de pesquisa de mercado, pelos órgãos participantes da ata e pelo órgão gerenciador, antes da solicitação de fornecimento junto a empresa detentora de registro em ARP ["Sistema de Registro de Preços - Perguntas e Respostas", 2014; cartilha publicada pela CGU].

560. Pontuou ainda que o Contrato 33/2018 fora celebrado em 20/4/2018, enquanto o responsável fora nomeado fiscal pela Portaria - CDRJ/DIRPRE 188/2018 em 18/5/2018, de forma que o responsável não participara da contratação.

561. Adiante, passa-se a alegações não explicitamente relacionadas às irregularidades em tela.

562. Elencou a seguir considerações pessoais e profissionais do responsável. Destacou sua carreira na CDRJ e repetiu o argumento de que não recebera "qualquer treinamento que oportunizasse a chance de desempenhar suas atividades em conformidade com o mínimo esperado" e, mesmo assim, teria se esforçado para o desempenho de suas atividades "em plena consonância à legislação vigente".

563. Trouxe ainda o princípio da irretroatividade de lei, e pontuou que a LINDB, art. 24 e o Decreto 9.830/2019 concederiam segurança jurídica aos servidores públicos no exercício de sua função.

564. Tratou adiante do aceite da representação da Wend sem que ela tenha participado do pregão. Asseverou que não haveria razão para a referida empresa representar junto a esta Corte, uma vez que ela não tria demonstrado interesse em participar do certame.

565. Discorreu então sobre o subjetivismo, e repetiu as declarações de ausência de nexo de causalidade entre o responsável e as irregularidades apontadas. Sua atuação teria sido tacanha, "de apenas atestar recebimento ou autorizar pagamento".

566. Em seguida, declarou a ausência de dolo ou erro grosseiro e do imperioso reconhecimento da boa-fé. Além de repisar argumentos já apresentados anteriormente – a exemplo daqueles referentes aos acórdãos 1.823/2017 e 361/2018 do plenário deste Tribunal – afirmou que a boa-fé seria presumida, conforme doutrina e jurisprudência do TCU. Sobre o dolo ou erro grosseiro, referenciou o Decreto 9.830/2019, art. 12 para salientar que somente se poderia alcançar o responsável por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro no desempenho de suas funções e que não haveria prova de que o responsável "tenha dado azo aos motivos que ensejaram a execução ou tenha dado causa a qualquer suposta irregularidade cometida durante o seu labor junto a CDRJ.".

C.11.2. Análise

*567. Preliminarmente, pontua-se que, conforme Portaria - CDRJ/DIRPRE 131/2018, de 6/4/2018 (peça 89, p. 4), o responsável fora designado "Fiscal Técnico" do Contrato 76/2017 (**Registro 9696**), em lugar de Eduardo Moreira da Silva (Registro 9522); conforme Portaria - CDRJ/DIPRE 188/2018, de 18/5/2018 (TC 006.195/2019-9, peça 181, p. 83), fora designado "Fiscal Técnico" do Contrato 33/2018 (Registro idem),*

junto com um terceiro e os também responsáveis Rafael da Silva Mendes (Registro 9336) e Vladimir Feitosa de Siqueira (Registro 9497), fiscais requisitantes.

568. Trata-se das alegações sobre a irregularidade 9.4.7: superfaturamento de quantitativo de pontos de função (Contrato 76/2017).

569. Entendem-se irrelevantes para este exame as alegações acerca da pesquisa de preços, e do uso de cotações de mercado, uma vez que a irregularidade em tela se refere a superfaturamento de quantitativos de pontos de função, não adentrando no mérito de seu valor de referência unitário, e, por isso, não serão abordadas.

570. Em seguida, enfrentam-se as alegações de afronta à segurança jurídica e à coisa julgada administrativa, dos acórdãos 1.823/2017 e 361/2018 e de sua indução ao erro.

571. A suspensão da medida cautelar do PE/SRP - CDRJ 17/2016 e do Contrato 63/2016 – deliberada no Acórdão 1.823/2017-TCU-Plenário – não atesta a inexistência de irregularidades, não constituindo "trânsito em julgado administrativo". A refletir isso, constam desse acordão ciências à CDRJ de algumas irregularidades que poderiam ensejar a anulação do certame, a exemplo da especificação imprecisa do objeto da licitação.

572. Tampouco confere qualquer trânsito em julgado administrativo a devolução de interregno de prazo de vigência da Ata de Registro de Preços - CDRJ 1/2016 e do Contrato 63/2016, deliberada no Acórdão 361/2018-TCU-Plenário.

573. Assim, obtendo-se novas informações e à vista de irregularidades, nada obsta nova atuação desta Corte de Contas para revisitar o mesmo objeto, como, por exemplo, o superfaturamento de quantitativo de pontos de função no total de 1.573 PF, no âmbito do Contrato 76/2017, em razão do qual o responsável foi citado.

574. Quanto à indução ao erro do responsável, este sequer admitiu que a irregularidade tenha ocorrido e tampouco há nos autos quaisquer evidências de como o responsável teria sido induzido a erro em decorrência da prolação dos acórdãos 1.823/2017 e 361/2018 do Plenário desta Corte. E, mesmo que seu entendimento equivocado sobre os efeitos dessas decisões o houvesse "induzido" a atestar o pagamento de NFs com quantitativo superfaturado de pontos de função e a atestar a prestação de serviços que não foram executados, remanesce o dever de ressarcir ao Erário os danos a que deu causa, conforme jurisprudência desta Corte sobre o tema:

[Acórdão 859/2006-TCU-Plenário]

A negligência de fiscal da Administração na fiscalização de obra ou acompanhamento de contrato atrai para si a responsabilidade por eventuais danos que poderiam ter sido evitados, bem como às penas previstas nos arts. 57 e 58 da Lei n° 8.443/92.

[Acórdão 2.512/2009-TCU-Plenário]

Ao atestar notas fiscais concernentes a serviços comprovadamente não prestados, o agente administrativo (...) tornou-se responsável pelo dano sofrido pelo erário e, consequentemente, assumiu a obrigação de ressarci-lo (...).

575. Passa-se à análise da alegação acerca da falta de condições e formalidades na época da contratação e considerações pessoais e profissionais do responsável. Para além das próprias alegações de defesa trazerem o fato de o Termo de Referência do PE/SRP - CDRJ 17/2016 usar a IN - SLTI/MP 4/2014 como fundamento legal da contratação (TC 006.195/2019-9, peça 1, p. 25), tem-se que o responsável, além de não ter recusado o encargo – o que poderia ter feito motivadamente – fora auxiliado por grupo de trabalho criado especificamente para essa contratação, conforme relato do também responsável o Sr. Sérgio Rodrigues Simões (Subseção C.9) e as respectivas portarias da DIRPRE – e.g., Portaria - CDRJ/DIRPRE 22/2018 – de criação e alteração desse grupo, acostadas aos autos pela defesa deste último à peça 89.

576. Continuando, abordam-se as alegações sobre o princípio constitucional da vinculação ao instrumento convocatório e o princípio da continuidade do serviço público. Do teor das alegações, poder-se-ia depreender que, na condição de fiscal do contrato, o responsável se trataria de alguém que não dispusesse de qualquer autonomia para agir ou decidir, compungido a aceitar sem questionar as decisões tomadas previamente por outros gestores ou empresas, comparando os atestes realizados por ele à "prestação de um serviço público", que deveria ser prestado de forma contínua. Assim, sua conduta nada mais seria que uma inevitabilidade, consequência de decisões que não lhe diriam respeito. Ao contrário disso, espera-se de fiscais de contrato maior zelo no cuidado da coisa pública, conduta diversa da atuação "de maneira tranquila e despreocupada" presente em suas alegações.

577. Enfrentam-se a seguir as alegações da ausência de nexo de causalidade, das atribuições desempenhadas na condição de fiscal, do subjetivismo (alegação não relacionada explicitamente à irregularidade 9.4.7). A contradizer as afirmações do responsável, tem-se a conduta constante do caput desta subseção. Não tivesse realizado o ateste nas referidas OS nem autorizado o pagamento das NF respectivas, não teria havido dano ao Erário, de forma que o nexo de causalidade entre sua conduta e o resultado é direto. Mais do que se basear nas informações fornecidas pela empresa, competia ao responsável, como fiscal do contrato, ter conferido a contagem de pontos de função, atentando à jurisprudência do TCU sobre o assunto, que veda a utilização de ajustes.

578. Acerca-se então da alegação sobre o cabimento do ressarcimento dos danos somente à empresa contratada. De já, realça-se a competência do Congresso Nacional, com o auxílio do TCU, para o exercício do controle externo, conforme Constituição Federal/1988 (CF/1988), arts. 70 e 71, de forma que prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

579. Esclarece-se que a obrigação de ressarcimento do dano ao Erário, em sede de TCE, é atribuída não somente a quem tenha se enriquecido sem causa às custas do Erário, mas também a todo aquele que tenha dado causa a esse dano, ainda que dele não tenha obtido qualquer vantagem. Neste sentido, veja-se a CF/1988:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: (...)

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;

580. Ato contínuo, cuidam-se das alegações sobre a irregularidade 9.4.8: desnecessidade, inadequação ou ausência de utilidade da parcela do sistema desenvolvida e paga e direcionamento da contratação (Contrato 33/2018).

581. Entendem-se irrelevantes para este exame as alegações acerca do direcionamento da contratação, da adoção da ata de registro de preços para a contratação, da realização da pesquisa de preços com cotação da própria detentora do registro de preços, uma vez que a irregularidade em tela, em relação ao responsável, se refere apenas a seu ateste, como Gerente da GERCOS, realizado em 5/2/2019, à prestação de serviços não executados, mas faturados por meio da NF 799 – conforme trecho da matriz de responsabilização reproduzida no caput desta subseção – e, por isso, não serão abordadas.

582. Passa-se à alegação da não comprovação de desnecessidade, inadequação ou ausência de utilidade do sistema. Vê-se que os argumentos orbitam a descrição geral da irregularidade, que abarcou não somente sua conduta, mas também a de outros quatro responsáveis. Porém não enfrentam os apontamentos de sua matriz de responsabilização no que concerne a sua atuação como fiscal do Contrato 33/2018, qual seja: atestar a prestação de serviços que não foram executados.

583. Quanto à não participação do responsável na contratação que culminara na celebração do Contrato 33/2018, esclarece-se novamente que sua responsabilização decorreu de seu ateste da NF 799, em 5/2/2019, conforme matriz de responsabilização respectiva.

584. Adiante, volta-se a alegações não explicitamente relacionadas às irregularidades em tela.

585. Sobre a alegação do princípio da irretroatividade de lei, nada há que acrescentar, uma vez que as irregularidades em tela utilizaram como critério a legislação de regência à época de sua ocorrência.

586. Avalia-se a alegação acerca do aceite da representação da Wend sem que ela tenha participado do pregão. Os argumentos trazidos em nada contribuíram para elidir quaisquer das irregularidades e denotaram desconhecimento de institutos da Lei 8.666/1993, notadamente de seu art. 113, § 1º (grifos acrescidos):

Art. 113. O controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos por esta Lei será feito pelo Tribunal de Contas competente, na forma da legislação pertinente, ficando os órgãos interessados da Administração responsáveis pela demonstração da legalidade e regularidade da despesa e execução, nos termos da Constituição e sem prejuízo do sistema de controle interno nela previsto.

***§ 1º Qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar ao Tribunal de Contas ou aos órgãos integrantes do sistema de controle interno contra irregularidades na aplicação desta Lei, para os fins do disposto neste artigo.** (...)*

587. Para esclarecimento do responsável, trazem-se os fundamentos para aceitação da Representação da empresa Wend Tecnologia e Treinamentos Ltda por esta Corte de Contas – TC 034.914/2016-1 – conforme despacho de autoridade do relator naqueles autos à peça 22: "Conheço do presente como representação, uma

vez satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno/TCU c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993 (...)".

588. Trata-se da alegação da ausência de dolo ou erro grosseiro e do imperioso reconhecimento da boa-fé.

589. Quanto à boa-fé do responsável, seus argumentos não enfrentaram os apontamentos de sua responsabilização no que tange a esse aspecto. Por exemplo, não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável quando este atestara serviços que não foram executados.

590. Sobre a inexistência de dolo ou erro grosseiro, esclarece-se que sua existência não é condição necessária para a responsabilização de agente público, o que demonstra desconhecimento sobre a responsabilização de agentes públicos em sede de TCE. Fosse necessária tal condição, não se teria responsabilização por culpa de gestores que tenham cometido ilegalidades e/ou causado dano ao Erário, sem a caracterização de dolo, o que não se verifica na processualística do TCU.

591. As matérias sujeitas ao controle do Tribunal de Contas não são vinculadas a uma conduta dolosa do agente, basta a existência do elemento culpa por ação ou omissão, tendo em vista que a responsabilidade imputada aos responsáveis decorre do fato de que a eles recai a obrigação de comprovarem a boa e regular aplicação dos recursos públicos, por força do que dispõem a Constituição Federal, art. 70, parágrafo único e o Decreto-Lei 200/1967, art. 93. Neste contexto, a possível ausência de dolo ou de locupletamento do gestor faltoso não o exime de reparar o dano causado ao Erário, haja vista não se tratar de sanção a ele imposta, mas, do dever de recompor os prejuízos decorrentes de sua ação ou omissão. A jurisprudência do Tribunal é vasta neste sentido, a exemplo dos acórdãos 1.517/2012-TCU-Primeira Câmara, Rel. Ministro Valmir Campelo; 10.851/2018-TCU-Primeira Câmara, Rel. Ministro Bruno Dantas; 2.090/2018-Plenário, Rel. Ministro José Múcio Monteiro.

592. Por fim, aplicando-se o entendimento detalhado à Subseção C.1, esclarece-se também que a presente TCE trata de responsabilidade financeira por dano ao erário, não se aplicando a regra da LINDB, art. 28 (responsabilização em caso de dolo ou erro grosseiro), uma vez que o dever de indenizar prejuízos aos cofres públicos permanece sujeito à comprovação de dolo ou culpa, sem qualquer gradação, tendo em vista o tratamento constitucional dado à matéria (CF/1988, art. 37, § 6º).

593. Quanto ao comando da LINDB, art. 22 (sobre obstáculos e dificuldades do gestor), levando-se em conta os elementos constantes dos autos, verifica-se que não restaram evidenciadas as circunstâncias objetivas que teriam afetado ou prejudicado sua atuação, impelindo às condutas inquinadas, constantes de sua responsabilização. E, para fins de sancionamento, entendem-se presentes nas irregularidades atribuídas elementos suficientes para constituir erro grosseiro, decorrente de uma grave inobservância de um dever de cuidado e zelo com a coisa pública, conforme referencial à Subseção C.1.

594. Por todo o exposto, rejeitaram-se todas as alegações de defesa.

C.11.3. Parecer do MPTCU

595. Em seu parecer, o representante do Parquet de Contas acompanhou integralmente a proposta desta unidade técnica em relação a ambas as irregularidades, endossando a rejeição das alegações de defesa e a condenação à recomposição ao Erário com o pagamento de multa proporcional ao dano provocado (peça 161, p. 29-30).

C.11.4. Complementação da análise, considerado o parecer do MPTCU

596. Pelas irregularidades 9.4.7 (item 201.3.7 da peça 115) e 9.4.8 (item 201.3.8 da peça 115), ambos os entendimentos já convergem, pela manutenção da proposta de julgamento pela irregularidade das contas e de aplicação da multa proporcional ao dano causado ao Erário (LOTCU, art. 57).

*597. Por todo o exposto, **mantém-se a rejeição de todas as alegações de defesa e a proposta de julgamento pela irregularidade das contas e de aplicação da multa proporcional ao dano causado ao Erário em relação a ambas as irregularidades (LOTCU, art. 57)**.*

C.12. Dos Srs. Rafael da Silva Mendes (irregularidade 9.4.8) e Vladimir Feitosa de Siqueira (irregularidade 9.4.8)

598. Trata-se, nesta subseção, das alegações de ambos os responsáveis em conjunto, uma vez que suas manifestações são praticamente idênticas, contendo a mesma estrutura e argumentos, com algumas diferenças pontuais.

599. Especula-se, inclusive, que a peça contendo as alegações de defesa do Sr. Vladimir Feitosa de Siqueira, datada de 3/1/2023 (peça 114), tenha sido elaborada a partir da peça de alegações de defesa do Sr. Rafael da Silva Mendes, datada de 27/12/2022 (peça 112). Isso é tornado evidente a partir do teor da conduta do responsável Vladimir Feitosa de Siqueira, transcrito à peça 114, p. 4, que, a despeito de ter-se intentado

transcrever o conteúdo respectivo da instrução que embasara o relatório do Acórdão 2.166/2022-TCU-Plenário (peça 115, item 201.3.8.3.1), transcreveu-se a conduta do responsável Rafael da Silva Mendes, existente à peça 112, p. 5 (peça 115, item 201.3.8.2.3).

600. Feitas essas observações preliminares, seguem as irregularidades atribuídas a cada responsável na matriz de responsabilização relativa aos indícios de dano ao erário da instrução precedente, em seu Apêndice II (peça 115).

601. Sr. Rafael da Silva Mendes, Irregularidade 9.4.8 (peça 115 destes autos, p. 36, 51):

a) Conduta: Atestar, como Gerente de RH, a prestação de serviços que restou demonstrado não terem sido executados, faturados por meio da nota fiscal 799 (peça 189, p. 27-31).

b) Nexo de causalidade: O ateste da nota fiscal em questão gerou prejuízo no valor de R$ 153.779,48, conforme parágrafo 148 [151 da peça 115 destes autos].

c) Culpabilidade: Não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável. É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticara. É razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa daquela que ele adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria o responsável, na condição de Gerente de RH, ter se abstido de atestar serviços que não foram executados.

602. Sr. Vladimir Feitosa de Siqueira, Irregularidade 9.4.8 (peça 115 destes autos, p. 36, 51-52):

a) Conduta: Atestar, como Gerente de Carreira, a prestação de serviços que restou demonstrado não terem sido executados, faturados por meio da nota fiscal 799 (peça 189, p. 27-31).

b) Nexo de causalidade: O ateste da nota fiscal em questão gerou prejuízo no valor de R$ 153.779,48, conforme parágrafo 148 [151 da peça 115 destes autos].

c) Culpabilidade: Não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável. É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticara. É razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa daquela que ele adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria o responsável, na condição de Gerente de Carreira, ter se abstido de atestar serviços que não foram executados.

C.12.1. Síntese da resposta

603. As alegações de defesa dos responsáveis foram apresentadas às peças 112 e 114, respectivamente. Ao final, solicitaram (p. 22 de ambas as peças):

Pelo exposto, requer-se a V. Excelência que acolha integralmente as alegações de defesa, com afastamento de qualquer pretensão punitiva sobre este signatário, arquivando-se o presente processo, haja vista que, conforme restou comprovado acima, apenas os serviços parcialmente executados foram atestados. Não houve por parte deste empregado qualquer ato reprovável ou eivado de má-fé.

604. Para subsidiar seu pedido, apresentaram as seguintes alegações de defesa.

605. Iniciaram sua argumentação salientando a tempestividade da apresentação de suas alegações de defesa. Afirmaram que haveria vício de forma, uma vez que, em fase precedente à instauração de TCE, deveriam ser analisadas as justificativas apresentadas por responsáveis ou terceiros beneficiados. Segundo sua tese, que seria escorada pelo Acórdão 2.010/2020-TCU-Plenário, somente assim poderiam surgir os pressupostos de constituição de TCE. Registraram também que nunca foram notificados para prestar qualquer informação ou esclarecimento e que, por isso, estariam ausentes os pressupostos de constituição desta TCE, solicitando o arquivamento desta TCE com base no referido acórdão e no Regimento Interno do TCU, art. 212.

606. Adiante, relataram histórico profissional na CDRJ, mencionando que foram nomeados, respectivamente, Gerente de Recursos Humanos, em 2013, e Gerente de Gestão de Carreiras, em 2018.

607. O Sr. Rafael da Silva Mendes discorreu sobre fatos do PE - CDRJ 12/2017, atinente à contratação de fornecimento e implantação de Sistema de Gestão de Recursos Humanos (Termo de Referência à peça 175 do TC 006.195/2019-9), um produto de prateleira e não desenvolvimento de um sistema, pontuando que tal procedimento fora revogado pelo então Suptin [Sr. Marcos Barreto Fernandes] à revelia do responsável (TC 006.195/2019-9, peça 178), e que fora autuado novo processo com o mesmo Termo de Referência.

608. O Sr. Vladimir Feitosa de Siqueira destacou que não participara da fase interna da licitação do PE/SRP - CDRJ 17/2016 nem do processo que resultou no Contrato 33/2018.

609. Afirmaram que, após celebrado o Contrato 33/2018, os responsáveis foram designados seus fiscais requisitantes, conforme Portaria - CDRJ/DIPRE 188/2018 (Registro 9336; TC 006.195/2019-9, peça 181, p. 83).

610. O Sr. Rafael da Silva Mendes consignou que a fiscalização de contratos seria um encargo obrigatório irrecusável e que não recebera treinamento ou capacitação para esse mister.

611. Ressaltaram que, como Fiscais Requisitantes do Contrato 33/2018, segundo a IN - 04/10 e a IN - 04/14, respectivamente [infere-se que se referiram à IN - SLTI/MP 4/2014 ou à versão anterior dela], art. 2º, sua competência se restringiria a verificar as funcionalidades do sistema, o que teriam feito de forma diligente, contrapondo essa competência àquela do Fiscal Técnico, a quem caberia avaliar os aspectos técnicos desse sistema [tais como os requisitos técnicos do Termo de Referência, a sua cláusula 3.1 (TC 006.195/2019-9, peça 175, p. 5-10)].

612. Dissertaram a seguir sobre o ateste da nota fiscal. Declararam que os serviços foram executados e que teriam atestado parcialmente a execução deles.

613. Citando cláusula 11 do Termo de Referência, disseram que frações deveriam ser pagas mensalmente conforme o contrato era executado [TC 006.195/2019-9, peça 175, p. 11].

614. O Sr. Vladimir Feitosa de Siqueira consignou que apenas dois módulos seriam utilizados por sua gerência (Treinamento/Capacitação e Avaliação de Desempenho, itens 3.10 e 3.11 do Termo de Referência), enquanto as demais seriam de responsabilidade do Gerente de RH (Sr. Rafael da Silva Mendes). Por isso, a validação dos módulos daquele teria sido inserida nos autos em conjunto com aquelas feitas pelo Gerente de RH.

615. Relataram situações dessa contratação em que teriam se manifestado contrariamente ao pagamento de serviços no valor de R$ 736.076,32, e nas quais nada teriam atestado, a despeito de manifestações do então Suptin e da empresa Linkcon Ltda. da entrega de número maior de módulos do sistema.

616. Declararam ainda que o Sr. Rafael da Silva Mendes informara ao Suptin em 24/1/2019 que a validação das funcionalidades realizada pelos fiscais [realizada em 21/1/2019, conforme TC 006.195/2019-9, peça 181, p. 14-22] se referiria apenas às funcionalidades do sistema [TC 006.195/2019-9, peça 181, p. 45], não incluindo nessa validação os aspectos técnicos da cláusula 3.1 do Termo de Referência. E asseveraram que, escorados em manifestações da área de TI de que o sistema em Visual Basic se encontraria apto a ser parametrizado e já estaria instalado na CDRJ (TC 006.195/2019-9, peça 181, p. 42), "(...) em conjunto com o gestor, fiscal técnico e outro fiscal requisitante, atestaram a realização dos serviços" em 5/2/2019 (TC 006.195/2019-9, peça 181, p. 55-59).

617. Discorreram sobre a comprovação da prestação parcial do serviço. Defenderam que, embora não tenha havido sucesso na entrega total do sistema, a contratada deveria ser remunerada pelos serviços prestados, uma vez que algumas etapas teriam sido cumpridas e entregues.

618. Arguiram que o Termo de Referência previra etapas pré-definidas onde, a cada entrega, a contratada receberia parte da remuneração, ainda que essa entrega não correspondesse a um módulo funcional do sistema. Referiram-se a condições de pagamento por parcela segundo a Lei 8.666/1993, art. 40, doutrina relacionada e cláusula 11 do Termo de Referência.

619. Arrolaram e-mails trocados com funcionários da empresa contratada e telas do sistema – telas de sistema em navegador Web e tela de sistema em desktop (provavelmente, em Visual Basic) – cujas funcionalidades teriam validado a partir de login e senha fornecidos por funcionário dessa empresa. Segundo os responsáveis, verificadas as funcionalidades, entenderam que a contratada deveria ser remunerada pelos serviços que teria executado. Nesse sentido, seu ateste referira-se a serviços prestados pela contratada e eles não poderiam ser responsabilizados, pois lhe competiram apenas avaliar funcionalidades do sistema.

620. Trataram adiante sobre a vedação ao enriquecimento ilícito. Segundo seu entendimento, mesmo que o produto tenha sido entregue parcialmente, haveria para a Administração o dever de efetuar o pagamento respectivo. Elencaram doutrina, enunciados do TCU e jurisprudência que corroborariam sua tese, repetindo também argumentos apresentados anteriormente.

621. Relataram informações sobre procedimentos de apuração de responsabilidade em curso em comissão na CDRJ quanto ao Contrato 33/2018, pontuando que teriam sido originados de despachos exarados pelos responsáveis e que os fiscais requisitantes não teriam sido neles arrolados. Salientaram que a inexecução total do contrato concluída pela comissão teria decorrido de aspectos técnicos e não de aspectos funcionais, repetindo que sua validação de funcionalidades teve por fulcro a afirmação da TI de que o sistema estava instalado na CDRJ (TC 006.195/2019-9, peça 181, p. 42).

622. Cuidaram da ponderação sobre os obstáculos reais e da impossibilidade de responsabilização à luz dos requisitos da Lei 13.655/2018. Ressaltaram que, em razão dessa lei, que incluiu dispositivos na LINDB, teria se passado a exigir dolo ou erro grosseiro para a responsabilização pessoal do agente público nas esferas administrativa, controladora e judicial, conforme seu art. 28. Também se referiram ao art. 22, segundo o qual se deveria reconhecer as dificuldades reais enfrentadas pelos gestores na interpretação de normas sobre gestão

pública, que, segundo o responsável, seriam de conhecimento geral. Ainda de acordo com a defesa, os responsáveis teriam observado todas as normas legais cabíveis no momento do ateste.

623. Dissertaram sobre a culpabilidade dos responsáveis. Pontuaram que a boa-fé poderia ser presumida, mas não a má-fé, trazendo doutrina sobre o tema e excerto de acórdão desta Corte em que se deixara de sancionar um responsável por ausência de indícios de má-fé. Declararam que a atuação dos responsáveis no processo, por si só, já demonstraria sua boa-fé na condução dele. Repetiram que os responsáveis avaliaram as funcionalidades em sistema disponibilizado por meio de link, que nada atestaram quanto ao ambiente de TI e que o fiscal técnico e o gestor teriam informado não haver óbice ao ateste. Ainda, asseveraram que, se o sistema não estava instalado na CDRJ, sua causa não poderia ser atribuída aos responsáveis, fiscais requisitantes.

C.12.2. Análise

624. O responsável foi designado Fiscal Requisitante do Contrato 33/2018, conforme Portaria - CDRJ/DIPRE 188/2018, de 18/5/2018 (Registro 9336; TC 006.195/2019-9, peça 181, p. 83)

625. Aborda-se inicialmente a alegação de que estariam ausentes os pressupostos de constituição desta TCE. Sobre esses pressupostos, fazem-se os seguintes esclarecimentos.

626. Em primeiro lugar, encontram-se presentes os pressupostos de constituição: (i) a existência de fato irregular; (ii) existência de prejuízo ao erário igual ou superior ao valor mínimo para instauração de uma TCE; e (iii) responsabilização direta ou indireta de agente ou gestor público, e/ou agente privado que tenham dado ensejo a esse prejuízo.

627. Em segundo lugar, presentes os pressupostos de desenvolvimento: (i) correta identificação e fundamentação do fator gerador (tipificação da irregularidade); (ii) oferecimento de oportunidade de contraditório e ampla defesa ao responsável; (iii) quantificação do débito; e (iv) presença dos documentos e informações necessárias ao processo.

628. Em consequência, apurados os fatos, identificados os responsáveis, quantificados os danos, oferecida a oportunidade de contraditório e de ampla defesa, restam apenas o julgamento das contas e, se for caso, a obtenção do ressarcimento dos danos causados ao erário e a aplicação de sanções. Por conseguinte, não se vislumbra hipótese de arquivamento dos autos.

629. Passa-se às alegações sobre a fiscalização de contratos, o ateste da nota fiscal e a culpabilidade dos responsáveis. Entende-se que pode haver a recusa motivada do encargo de fiscal quando, por exemplo, a pessoa assim nomeada não disponha de conhecimento para exercer essa função.

630. Esclarece-se que a norma referida pelos responsáveis que faz a distinção entre os papéis de Fiscal Técnico e de Fiscal Requisitante – este último, assumido por eles – servira de fundamento legal para o PE/SRP - CDRJ 17/2016: a IN - SLTI/MP 4/2014 (conforme TC 006.195/2019-9, peça 1, p. 25), que assim definiu sua competência em seu art. 2º, inciso VIII (grifos acrescidos):

*VIII - Fiscal Requisitante do Contrato: servidor representante da Área Requisitante da Solução, indicado pela autoridade competente dessa área para **fiscalizar o contrato do ponto de vista funcional** da Solução de Tecnologia da Informação;*

*631. Quanto à diligência dos responsáveis na validação de funcionalidades do sistema, não se adentra ao mérito de aderência dessas funcionalidades validadas pelos responsáveis aos requisitos do sistema dispostos em seu Termo de Referência (TC 006.195/2019-9, peça 175). Contudo, **entende-se que foram apresentadas evidências suficientes da correção da conduta dos responsáveis dentro de suas competências como Fiscais Requisitantes do Contrato 33/2018**. Explica-se.*

632. Primeiro, embora não haja evidência da validação de funcionalidades realizada pelo responsável Vladimir Feitosa de Siqueira dos módulos que teriam sido de uso de sua gerência (i.e., Treinamento/Capacitação e Avaliação de Desempenho, itens 3.10 e 3.11 do Termo de Referência), tem-se que o responsável Rafael da Silva Mendes realizara a validação de parte das funcionalidades do sistema, apontando deficiências e necessidades existentes, conforme documento "Resumo da Certificação de Medição Sistema de RH", de 21/1/2019 (TC 006.195/2019-9, peça 181, p. 14-22).

633. Segundo, o responsável Rafael da Silva Mendes delimitara o escopo de validação realizada pelos Fiscais Requisitantes daquela contratação – aí incluído o também responsável Sr. Vladimir Feitosa de Siqueira – às funcionalidades do sistema, explicitamente removendo desse escopo aspectos técnicos, a exemplo dos requisitos técnicos constantes da cláusula 3.1 do Termo de Referência (e.g., sistema em arquitetura Web; TC 006.195/2019-9, peça 175, p. 5-10), conforme despacho de 24/1/2019, de sua autoria (TC 006.195/2019-9, peça 181, p. 45).

634. Terceiro, os responsáveis atestaram o Certificado de Medição 1/2019 do Contrato 33/2018, de 5/2/2019, e a NF 799, de 8/2/2019 (TC 006.195/2019-9, peça 189, p. 27-31, peça 157, p. 35-36, respectivamente) – junto com o fiscal técnico (sr. José Raul Franco Reis) e com o gestor do contrato (e então Suptin, sr. Marcos Barreto Fernandes) – baseados em informações inverídicas sobre o sistema, fora de sua competência como Fiscais Requisitantes, fornecidas pelo Fiscal Técnico (o também responsável José Raul Franco Reis) e pelo então Suptin, conforme despacho destes, datados de 23/1/2019 e 1º/2/2019, respectivamente (TC 006.195/2019-9, peça 189, p. 19, 26). Salienta-se que não constaram desse ateste as funcionalidades de uso pela gerência do sr. Vladimir Feitosa de Siqueira (valores medidos em PF zerados).

635. Quarto, sobre tais funcionalidades, o responsável Vladimir Feitosa de Siqueira, em despacho datado de 16/4/2019 (após o ateste da NF 799, portanto), informou à Superintendência Jurídica (SUPJUR) da CDRJ "(...) sobre o contentamento acerca do serviço prestado pela contratada", de modo que ainda não estavam em operação (TC 006.195/2019-9, peça 181, p. 103):

(...) do ponto de vista da qualidade do trabalho realizado para produção do sistema, considero não possuir a capacidade técnica adequada para avaliar a qualidade do serviço prestado até o momento, devido tratar-se do desenvolvimento de um software, e por não ter sido apresentado até o momento funcionalidades as quais, em operação, demonstrem que o sistema poderá atender às demandas de processamento de informações de pessoal da CDRJ. Cabe informar que a contratada:

• continua a solicitar informações sobre os processos mapeados e convocando os técnicos da GERCAR para coletar informações para desenvolvimento do sistema;

• apresentou "croquis" das telas que funcionarão no sistema, referente aos módulos de recrutamento e seleção;

• Não apresentou desenvolvimento quanto aos módulos de capacitação, avaliação de desempenho, gestão de estagiários e aprendizes.

636. Quanto às alegações sobre a comprovação da prestação parcial do serviço e a vedação ao enriquecimento ilícito, depreende-se das evidências colacionadas nos autos que, diferentemente do alegado pelos responsáveis, o pagamento fora realizado como se se tratasse de desenvolvimento de software, passível de ser pago por medição dos pontos de função desenvolvidos, e não da aquisição de um software de prateleira a ser parametrizado e customizado segundo os requisitos de seu Termo de Referência. Pagou-se, ao cabo, pelo "desenvolvimento" de 197,66 PF, ao preço unitário de R$ 778,00/PF, mesmo preço do PF desenvolvido no Contrato 63/2016.

637. Corroboram esse entendimento o já referido Certificado de Medição 1/2019, bem como a NF 682, de 23/1/2019, que fora cancelada em decorrência de "erro material e contratual" (TC 006.195/2019-9, peça 189, p. 3, 34) e que em seu bojo tornou explícito pelo que se estaria pagando: 197,66 pontos de função referentes ao desenvolvimento do Sistema de RH, no âmbito do Contrato 33/2018, no valor total de R$ 153.781,66, muito próximo do valor da NF 799, que substituiu aquela nota fiscal, de R$ 153.779,48. Ressalte-se que a nova nota fiscal contém descrição diferente da nota fiscal anterior, mas também remete ao Certificado de Medição 1/2019 (TC 006.195/2019-9, peça 189, p. 3, 36), segundo o qual teriam sido "executados" 197,66 PF, no mesmo valor da NF 799. Ainda sobre o tema, como pontuado pela inspeção realizada em instrução anterior sobre funcionalidades que teriam sido disponibilizadas em sistema em Visual Basic, fora do ambiente Web (TC 006.195/2019-9, peça 216, p. 33-34; grifos acrescidos):

*190. No entanto, a resposta do Sr. Marcos [de que a contratada instalou um sistema de sua propriedade em Visual Basic para atender a demanda do e-Social] indica que **a contratada simplesmente teria instalado um sistema anteriormente desenvolvido que já era de sua propriedade e pretendeu ser remunerada por desenvolvimento de software novo**. Até mesmo quem não é da área de TI pode presumir que o desenvolvimento de um software comporta custos bem mais elevados do que a simples instalação de um software já previamente desenvolvido. O custo incorrido no segundo caso seria apenas de configuração (parametrização e customização), bem inferior ao de desenvolvimento. Mas se ao menos o problema da CDRJ tivesse sido resolvido, a questão seria apenas de se apurar o custo real desse serviço de "configuração" e solicitar a devolução da diferença.*

*191. No entanto, **pelos relatos dos envolvidos na área de RH, o sistema jamais se prestou a qualquer coisa e não foi entregue como tinha sido medido**. Em abril de 2019, um documento elaborado pelo RH informava que o sistema não conseguiu cumprir a sua função inicial básica para o qual havia sido contratado, de transmitir as informações para o e-Social (peça 181, p. 65). (...)*

638. Discorda-se também da alegação de que teria havido enriquecimento pela Administração, uma vez que, como relatado por representantes da área de RH na transcrição acima, o que fora entregue "jamais se prestou a qualquer coisa". Entende-se que não há que se falar em "serviços parcialmente prestados" se o que

fora entregue é inservível. Os argumentos trazidos pelos responsáveis assemelham-se àqueles trazidos pela CDRJ em sede de oitiva, sobre os quais a instrução precedente, de análise de oitivas, trouxe o seguinte (peça 115, p. 17):

88. Acerca do item a.3.1, que versa sobre o Contrato 33/2018 [por ter havido pagamento, no valor de R$ 153.779,48, sem a entrega do objeto que tenha se prestado a alguma finalidade útil para a CDRJ e para a sociedade], a resposta se limitou a informar que haveria etapas pré-definidas em que não corresponderiam necessariamente a um módulo totalmente funcional do software. O argumento trazido em nada enfrenta as questões postas pela instrução da peça 216: pagamento de R$ 153.779,48 sem entrega do objeto; parecer da Gercos com posicionamento pela não prorrogação do contrato; abertura de processo administrativo disciplinar para apurar responsáveis pela conduta.

89. O processo sancionador [Processo Administrativo - CDRJ/SIED 215/2020, Linkcon Ltda.] concluiu que (peça 185, p. 251):

o sistema não foi instalado de forma definitiva em nenhum dos servidores da CDRJ, que dos vinte módulos contratados, apenas onze foram entregues e, ainda assim, nenhum deles foi avaliado como satisfatório pela fiscalização, restando estimado que apenas cerca de 20% (vinte por cento) do contrato foi alcançado.

90. Observa-se, portanto, que a resposta enviada não foi capaz de enfrentar e, muito menos, contradizer a situação apontada.

639. Sobre os procedimentos de apuração de responsabilidade em curso na CDRJ, tem-se que as apurações e conclusões lá alcançadas não têm o condão de vincular a atuação do TCU.

640. Avalia-se a alegação da ponderação sobre os obstáculos reais e da impossibilidade de responsabilização à luz dos requisitos da Lei 13.655/2018. Sobre a exigência de dolo ou erro grosseiro, esclarece-se que sua existência não é condição necessária para a responsabilização de agente público, o que demonstra desconhecimento sobre a responsabilização de agentes públicos em sede de TCE. Fosse necessária tal condição, não se teria responsabilização por culpa de gestores que tenham cometido ilegalidades e/ou causado dano ao Erário, sem a caracterização de dolo, o que não se verifica na processualística do TCU.

641. As matérias sujeitas ao controle do Tribunal de Contas não são vinculadas a uma conduta dolosa do agente, basta a existência do elemento culpa por ação ou omissão, tendo em vista que a responsabilidade imputada aos responsáveis decorre do fato de que a eles recai a obrigação de comprovarem a boa e regular aplicação dos recursos públicos, por força do que dispõem a Constituição Federal, art. 70, parágrafo único e o Decreto-Lei 200/1967, art. 93. Neste contexto, a possível ausência de dolo ou de locupletamento do gestor faltoso não o exime de reparar o dano causado ao Erário, haja vista não se tratar de sanção a ele imposta, mas, do dever de recompor os prejuízos decorrentes de sua ação ou omissão. A jurisprudência do Tribunal é vasta neste sentido, a exemplo dos acórdãos 1.517/2012-TCU-Primeira Câmara, Rel. Ministro Valmir Campelo; 10.851/2018-TCU-Primeira Câmara, Rel. Ministro Bruno Dantas; 2.090/2018-Plenário, Rel. Ministro José Múcio Monteiro.

642. Por fim, aplicando-se o entendimento detalhado à Subseção C.1, esclarece-se também que a presente TCE trata de responsabilidade financeira por dano ao erário, não se aplicando a regra da LINDB, art. 28 (responsabilização em caso de dolo ou erro grosseiro), uma vez que o dever de indenizar prejuízos aos cofres públicos permanece sujeito à comprovação de dolo ou culpa, sem qualquer gradação, tendo em vista o tratamento constitucional dado à matéria (CF/1988, art. 37, § 6º). Quanto ao comando da LINDB, art. 22 (sobre obstáculos e dificuldades do gestor), levando-se em conta os elementos constantes dos autos, como alhures apontado, repisa-se que foram apresentadas evidências suficientes da correção da conduta dos responsáveis dentro de suas competências como Fiscais Requisitantes do Contrato 33/2018.

643. Por todo o exposto, acolheram-se parcialmente as alegações de defesa de ambos os responsáveis.

C.12.3. Parecer do MPTCU

644. Em seu parecer, o representante do Parquet de Contas acompanhou a conclusão da AudTCE acerca da inviabilidade de responsabilizar os Srs. Rafael da Silva Mendes e Vladimir Feitosa de Siqueira pela irregularidade em causa, pugnando pela regularidade das contas, e acrescentou o que se segue (peça 161, p. 33-34; grifos no original):

178. No caso em apreço, entendemos haver elementos de convicção bastantes para a conclusão de que o Superintendente de TI agiu no domínio dos fatos – mais especificamente, domínio da vontade dos fiscais requisitantes mediante erro (Willensherrschaft kraft Irrtum) –, porquanto detentor de conhecimento superior (überlegens Sachwissen) sobre o assunto.

179. Em outros termos, considerando que o Superintendente de TI categoricamente assim o afirmou, torna-se plausível que os responsáveis tenham atuado na crença firme de que o sistema por eles "testado" estaria

disponível internamente na CDRJ – sendo-lhes inexigível, no caso concreto, angariar o conhecimento tecnológico especializado para eventualmente contrastar tal afirmação.

C.12.4. Complementação da análise, considerado o parecer do MPTCU

645. Quanto à irregularidade 9.4.8 (item 201.3.8 da peça 115), ambos os entendimentos já convergem, pela manutenção da proposta de julgamento pela regularidade das contas de ambos os responsáveis.

*646. Por todo o exposto, **mantêm-se o acolhimento parcial das alegações de defesa e a proposta de julgamento pela regularidade das contas de ambos os responsáveis**.*

CONCLUSÃO

647. Inicialmente, realizou-se a análise dos pressupostos de procedibilidade da IN - TCU 98/2024, na qual foram avaliadas a inocorrência de prescrição, a viabilidade do exercício do contraditório e ampla defesa e a superioridade de seu valor ao limite mínimo de constituição de TCE (Seção A).

648. Realizou-se a síntese das irregularidades que embasaram as citações deliberadas no Acórdão 2.166/2022-TCU-Plenário (Seção B).

*649. A seguir, passou-se a análise das alegações de defesa dos responsáveis, referentes às irregularidades constantes de seus itens 9.4.1 a 9.4.8. Também (i) se analisaram as peças 235-263 da Representação TC 006.195/2019-9 e, no exame de cada responsável, (ii) se considerou o parecer do MPTCU à peça 161 destes autos, consoante determinação do Despacho de Autoridade - Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, de 1º/4/2024. Ainda, destaca-se a ausência de manifestações nestes autos da empresa Linkcon Ltda. Em consequência, com fundamento na Lei 8.443/1992, art. 12, § 3º, **será proposta a consideração de sua revelia**, dando-se prosseguimento ao processo (Seção C).*

650. Em relação ao exame das peças 235-263 da Representação TC 006.195/2019-9, concluiu-se que remanesceram inalterados os liames entre a empresa Linkcon Ltda. e as condutas irregulares atribuídas.

*651. Os responsáveis Srs. Ana Maria Marinho e Silva, Graice Magalhães de Oliveira, José Raul Franco Reis, Luiz Carlos Miranda Barbuda, Marcos Barreto Fernandes, Roque Antônio Perez Pizarroso Junior e Sérgio Rodrigues Simões não lograram elidir, por meio das defesas apresentadas, as irregularidades que lhes foram impingidas. Por essa razão, **será proposta a rejeição de suas alegações de defesa**, vez que não foram suficientes para afastar o débito apurado. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé dos responsáveis ou a ocorrência de outras excludentes de culpabilidade.*

*652. Os responsáveis Srs. Eduardo Moreira da Silva, Felipe Villarta Moreira e Júlio Cesar Saraiva lograram elidir, por meio das defesas apresentadas, parte das irregularidades que lhes foram impingidas. Por essa razão, **será proposto o acolhimento parcial de suas alegações de defesa, sem prejuízo do dever de ressarcimento e da aplicação de penalidades**, vez que não foram suficientes para afastar todo o débito apurado. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé dos responsáveis ou a ocorrência de outras excludentes de culpabilidade.*

653. Verifica-se também que não houve prescrição nem prejuízo à defesa, conforme análise já realizada.

*654. Tendo em vista que não constam dos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé dos responsáveis, **será proposto que suas contas sejam julgadas irregulares, nos termos do Regimento Interno, art. 202, § 6º, com a imputação do débito atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, descontado o valor eventualmente recolhido, além de aplicação da multa da Lei 8.443/1992, art. 57, com o agravamento dessa multa em relação ao Sr. Marcos Barreto Fernandes. Em relação ao Sr. Felipe Villarta Moreira, também será proposta a aplicação da multa do art. 58 da mesma lei**.*

*655. Por outro lado, os responsáveis Srs. Rafael da Silva Mendes e Vladimir Feitosa de Siqueira lograram elidir, por meio das defesas apresentadas, as irregularidades que lhes foram impingidas. Assim, **será proposto o acolhimento parcial de suas alegações de defesa**.*

*656. Tendo em vista que há nos autos elementos suficientes da correção da conduta dos responsáveis dentro de suas competências como Fiscais Requisitantes do Contrato 33/2018, **será proposto que suas contas sejam julgadas regulares, nos termos do Regimento Interno, art. 207, dando-lhes quitação plena**.*

657. Como houve elementos que modificaram em parte o entendimento acerca das irregularidades constantes dos itens 9.4.1 e 9.4.8 do Acórdão 2.166/2022-TCU-Plenário em relação aos Srs. (i) Eduardo Moreira da Silva, Felipe Villarta Moreira e Júlio Cesar Saraiva, bem como (ii) Rafael da Silva Mendes e Vladimir Feitosa de Siqueira, respectivamente, mantém-se toda a responsabilização restante feita na instrução de citação para todas as irregularidades analisadas (peça 115), atualizando-se a Matriz de Responsabilização respectiva, detalhada no Apêndice I desta instrução. Também foram atualizadas as responsabilizações dos Srs.

Ana Maria Marinho e Silva, Eduardo Moreira da Silva, Graice Magalhães de Oliveira, Luiz Carlos Miranda Barbuda e Sérgio Rodrigues Simões, removendo-se os erros materiais identificados.

658. Por fim, informa-se que, na presente data, há nos autos as seguintes peças ora classificadas com grau de confidencialidade "Sigiloso":

Peça	***Tipo do documento***
55	*Pedido de prorrogação de prazo para apresentação de alegações de defesa apresentado pelo responsável Sr. Vladimir Feitosa de Siqueira*
109-110	*Resposta de comunicação: alegações de defesa do responsável Sr. Eduardo Moreira da Silva*
112	*Resposta de comunicação: alegações de defesa do responsável Sr. Rafael da Silva Mendes*
114	*Resposta de comunicação: alegações de defesa do responsável Sr. Vladimir Feitosa de Siqueira*
116-122	*Resposta de comunicação: alegações de defesa da responsável Sr.ª. Ana Maria Marinho e Silva*
150-151	*Instrução e pronunciamento da subunidade, com análise de alegações de defesa e proposta de mérito*
153-155	*Petição do responsável Sr. Eduardo Moreira da Silva*

*659. Propõe-se **a manutenção do sigilo em relação a todas as peças acima elencadas**. E, consoante Portaria - MINS-ASC 15/2021, art. 4º, do relator destes autos, **esta instrução está classificada como sigilosa**.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

660. Em decorrência do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, para envio ao MPTCU e na sequência ao Tribunal, propondo:

661. Considerar revéis, para todos os efeitos, a empresa Linkcon Ltda., com fundamento na Lei 8.443/1992, art. 12, § 3º e no Regimento Interno, art. 202, § 8º.

662. Acolher parcialmente as alegações de defesa apresentadas pelos Srs. Rafael da Silva Mendes e Vladimir Feitosa de Siqueira, com elisão total do débito;

663. Acolher parcialmente as alegações de defesa apresentadas pelo Srs. Eduardo Moreira da Silva, Felipe Villarta Moreira e Júlio Cesar Saraiva, com elisão parcial do débito;

664. Rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelos Srs. Ana Maria Marinho e Silva, Graice Magalhães de Oliveira, José Raul Franco Reis, Luiz Carlos Miranda Barbuda, Marcos Barreto Fernandes, Roque Antônio Perez Pizarroso Junior e Sérgio Rodrigues Simões;

665. Julgar regulares as contas dos Srs. Rafael da Silva Mendes (CPF 104.858.027-08) e Vladimir Feitosa de Siqueira (CPF 009.972.707-21), com fundamento na Lei 8.443/1992, arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, e 23, inciso I, c/c o Regimento Interno, arts. 1º, inciso I, 207 e 214, inciso I, dando-lhes quitação plena;

666. Julgar irregulares as contas da empresa Linkcon Ltda. (CNPJ 05.323.742/0001-71) e dos Srs. Ana Maria Marinho e Silva (CPF 117.564.623-72), Eduardo Moreira da Silva (CPF 009.985.183-01), Felipe Villarta Moreira (CPF 099.806.867-58), Graice Magalhães de Oliveira (CPF 012.304.537-17), José Raul Franco Reis (CPF 967.349.147-04), Júlio Cesar Saraiva (CPF 014.597.937-73), Luiz Carlos Miranda Barbuda (CPF 601.480.557-53), Marcos Barreto Fernandes (CPF 012.574.547-81), Roque Antônio Perez Pizarroso Junior (CPF 047.402.108-43) e Sérgio Rodrigues Simões (CPF 552.861.517-87), com fundamento na Constituição Federal, art. 71, inciso II, e na Lei 8.443/1992, arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas "b" e "c", e § 2º, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma lei, e com o Regimento Interno, arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, e § 5º, 210 e 214, inciso III, condenando-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 aos cofres da Companhia Docas do Rio de Janeiro, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor, destacando-se que a conduta, o nexo de causalidade e a culpabilidade relacionados a cada responsável encontram-se descritos na matriz de responsabilização constante do Apêndice I desta instrução:

a) Irregularidade: superfaturamento de quantitativo de pontos de função no âmbito da OS 1/2016 (Contrato 63/2016), contrariando o art. 7º, § 4º c/c art. 73, I, b, ambos da Lei 8.666/1993:

Responsáveis solidários	***Data do Pagamento***	***Valor Original (R$)***
Júlio Cesar Saraiva *Marcos Barreto Fernandes* *Linkcon Ltda.*	*27/9/2017*	*172.716,00*
Marcos Barreto Fernandes *Linkcon Ltda.*	*27/9/2017*	*718.094,00*

Valor atualizado até 22/5/2025: R$ 276.880,48 e R$ 1.151.174,23 respectivamente (com juros) (peças 210-211).

b) Irregularidade: pagamento de atividades intermediárias no âmbito da OS 1/2016 e OS 2/2017 (Contrato 63/2016), contrariando a Súmula 269 do TCU:

Responsáveis solidários	***Datas dos Pagamentos***	***Valor Original (R$)***
Felipe Villarta Moreira *Marcos Barreto Fernandes* *Ana Maria Marinho e Silva* *Linkcon Ltda.*	*19/12/2017*	*166.800,00*
Felipe Villarta Moreira *Marcos Barreto Fernandes* *Júlio Cesar Saraiva* *Eduardo Moreira da Silva* *Linkcon Ltda.*	*22/9/2017*	*86.180,00*

Valor atualizado até 22/5/2025: R$ 264.476,69 e R$ 138.154,89, respectivamente (com juros) (peças 212-213).

c) Irregularidade: superfaturamento dos serviços de digitalização no âmbito da OS 3/2017 (Contrato 63/2016), contrariando o art. 3º (princípio da seleção da proposta mais vantajosa) c/c art. 40, § 2º, II, ambos da Lei 8.666/1993:

Responsáveis solidários	***Datas dos Pagamentos***	***Valor Original (R$)***
Felipe Villarta Moreira *Marcos Barreto Fernandes* *Linkcon Ltda.*	*22/12/2017*	*357.660,00*

Valor atualizado até 22/5/2025: R$ 567.102,72 (com juros) (peça 214).

d) Irregularidade: pagamento de consultoria em gestão processual e de mapa de processos, temas alheios ao objeto da contratação, no âmbito das OS 4/2017 e 5/2017 (Contrato 63/2016), contrariando o art. 3º da Lei 8.666/1993 (princípio da vinculação ao instrumento convocatório):

Responsáveis solidários	***Datas dos Pagamentos***	***Valor Original (R$)***
Felipe Villarta Moreira *Graice Magalhães de Oliveira* *Marcos Barreto Fernandes* *Linkcon Ltda.*	*12/12/2017*	*1.068.396,40*

Valor atualizado até 22/5/2025: R$ 1.694.040,43 (com juros) (peça 215).

e) Irregularidade: pagamento de atividades intermediárias (UST5 e UST8, Contrato 76/2017), contrariando a Súmula 269 do TCU:

Responsáveis solidários	***Datas dos Pagamentos***	***Valor Original (R$)***
Luiz Carlos Miranda Barbuda *Sérgio Rodrigues Simões* *Marcos Barreto Fernandes* *Linkcon Ltda.*	*NF 65 (OS 1, 2 e 3): 21/3/2018*	*478.857,60*
	NF 112 (OS 5 e 6): 24/4/2018	*140.531,60*
	NF 543 (OS 7 e 12): 3/8/2018	*140.531,60*
	NF 155 (OS 17, 18, 19 e 20): 3/8/2018	*363.492,80*
	NF 552 (OS 23): 14/9/2018	*29.051,00*
	NF 550 (OS 25): 14/9/2018	*29.051,00*
	NF 616 (OS 27): 27/9/2018	*29.051,00*
	NF 617 (OS 28): 27/9/2018	*183.202,00*
	Total	***1.393.768,60***
Roque Antônio Perez Pizarroso	*NF 65 (OS 1, 2 e 3): 21/3/2018*	*478.857,60*

Junior	*NF 112 (OS 5 e 6): 24/4/2018*	*140.531,60*
	NF 550 (OS 25): 14/9/2018	*29.051,00*
	NF 616 (OS 27): 27/9/2018	*29.051,00*
	NF 617 (OS 28): 27/9/2018	*183.202,00*
	Total	***860.693,20***

Valor atualizado até 22/5/2025: R$ 2.165.257,69 e R$ 1.342.798,35, respectivamente (com juros) (peças 216-217).

f) Irregularidade: pagamento de consultoria em gestão processual, tema alheio ao objeto da contratação (UST 3, Contrato 76/2017), contrariando o art. 3º da Lei 8.666/1993 (princípio da vinculação ao instrumento convocatório):

Responsáveis solidários	***Datas dos Pagamentos***	***Valor Original (R$)***
Luiz Carlos Miranda Barbuda *Sérgio Rodrigues Simões* *Marcos Barreto Fernandes* *Linkcon Ltda.*	*NF 552 (OS 21 e 22): 14/9/2018*	*223.104,00*
	NF 550 (OS 24): 14/9/2018	*111.552,00*
	NF 616 (OS 26): 27/9/2018	*279.664,00*
	Total	***614.320,00***

Valor atualizado até 22/5/2025: R$ 945.085,09 (com juros) (peça 218).

g) Irregularidade: superfaturamento de quantitativo de pontos de função (Contrato 76/2017), contrariando o art. 7º, § 4º c/c art. 73, I, b, ambos da Lei 8.666/1993:

Responsáveis solidários	***Datas dos Pagamentos***	***Valor Original (R$)***
Marcos Barreto Fernandes *Linkcon Ltda.*	*NF 38: 8/1/2018*	*549.752,73*
	NF 110 (OS 4): 29/5/2018	*303.318,57*
	NF 111 (OS 9 e 10): 29/5/2018	*370.722,70*
	Total	***1.223.794,00***
José Raul Franco Reis	*NF 110 (OS 4): 29/5/2018*	*303.318,57*
	NF 111 (OS 9 e 10): 29/5/2018	*370.722,70*
	Total	***674.041,27***

Valor atualizado até 22/5/2025: R$ 1.919.574,49 e R$ 1.051.102,82, respectivamente (com juros) (peças 219-220).

h) Irregularidade: desnecessidade, inadequação ou ausência de utilidade da parcela do sistema desenvolvida e paga e direcionamento da contratação (Contrato 33/2018), contrariando os arts. 3º, caput, 66, 69 e 70 da Lei 8.666/1993, e dos arts. 73, § 2º, 76, 77 e 78 da Lei 8.666/1993:

Responsáveis solidários	***Datas dos Pagamentos***	***Valor Original (R$)***
Marcos Barreto Fernandes *José Raul Franco Reis,* *Linkcon Ltda.*	*20/2/2019*	*153.779,48*

Valor atualizado até 22/5/2025: R$ 232.631,03 (com juros) (peça 221).

667. Aplicar à empresa Linkcon Ltda. (CNPJ 05.323.742/0001-71) e aos Srs. Ana Maria Marinho e Silva (CPF 117.564.623-72), Eduardo Moreira da Silva (CPF 009.985.183-01), Felipe Villarta Moreira (CPF 099.806.867-58), Graice Magalhães de Oliveira (CPF 012.304.537-17), José Raul Franco Reis (CPF 967.349.147-04), Júlio Cesar Saraiva (CPF 014.597.937-73), Luiz Carlos Miranda Barbuda (CPF 601.480.557-53), Marcos Barreto Fernandes (CPF 012.574.547-81), Roque Antônio Perez Pizarroso Junior (CPF 047.402.108-43) e Sérgio Rodrigues Simões (CPF 552.861.517-87), 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.

668. Aplicar ao Sr. Felipe Villarta Moreira (CPF 099.806.867-58), individualmente, a multa prevista na Lei 8.443/1992, art. 58 c/c o Regimento Interno, art. 268, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovar, perante o Tribunal (Regimento Interno, art. 214, inciso III, alínea "a"), o recolhimento 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.

669. Autorizar, desde logo, nos termos da Lei 8.443/1992, art. 28, inciso II, a cobrança judicial das dívidas caso não atendidas as notificações.

670. Autorizar, caso requerido pelos responsáveis, o pagamento da dívida em até 36 parcelas mensais e consecutivas, nos termos da Lei 8.443/1992, art. 26 c/c o Regimento Interno, art. 217, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar o recolhimento das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor.

671. Manter o grau de confidencialidade "Sigiloso" das peças 55, 109-110, 112, 114, 116-122, 150-151, 153-155.

672. Enviar cópia digital do Acórdão a ser prolatado, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem à Procuradoria da República no estado do Rio de Janeiro, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas cabíveis.

673. 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."

10. O diretor da AudTCE elaborou parecer enfatizando os pontos mais relevantes da instrução acima transcrita e manifestou-se de acordo com a análise e o encaminhamento. O titular da unidade técnica aquiesceu à proposta.

11. O MPTCU pronunciou-se da seguinte forma:

"*I – Elementos carreados pela Linkcon no TC 006.195/2019-9 (peças 235-263)*

10. A Linkcon foi citada pelas oito condutas a seguir, consoante descrito na instrução de peça 115, cuja cópia acompanhou o ofício citatório a ela endereçado:

a) faturar e receber pagamentos relativos a serviços superfaturados relacionados aos pontos de função calculados no âmbito da OS 1/2016, por meio da NF 1457 (peça 155, p. 2);

Responsáveis solidários	***Data do Pagamento***	***Valor Original (R$)***
Felipe Villarta Moreira *Julio Cesar Saraiva* *Eduardo Moreira da Silva* *Marcos Barreto Fernandes* *Linkcon Eireli*	*27/9/2017*	*890.810,00*

b) faturar e receber pagamentos relativos a atividades intermediárias no âmbito das OS 1/2016 (NF 1457 – peça 155, p. 2) e 2/2017 (NF 1772 – peça 155, p. 77), as quais não poderiam ser remuneradas de forma autônoma por serem consideradas intermediárias do Desenvolvimento de Software;

Responsáveis solidários	***Datas dos Pagamentos***	***Valor Original (R$)***
Felipe Villarta Moreira *Marcos Barreto Fernandes* *Ana Maria Marinho e Silva* *Linkcon Eireli*	*19/12/2017*	*166.800,00*
Felipe Villarta Moreira *Marcos Barreto Fernandes* *Julio Cesar Saraiva* *Eduardo Moreira da Silva* *Linkcon Eireli*	*22/9/2017*	*86.180,00*

c) faturar e receber pagamentos superfaturados relacionados a serviços de digitalização (peça 155, p. 82);

Responsáveis solidários	***Datas dos Pagamentos***	***Valor Original (R$)***
Felipe Villarta Moreira *Marcos Barreto Fernandes* *Linkcon Eireli*	*22/12/2017*	*357.660,00*

d) faturar e receber pagamentos irregulares relacionados a serviços de consultoria em gestão processual e mapa de processos, temas alheios ao objeto da contratação (peça 155, p. 63);

Responsáveis solidários	***Datas dos Pagamentos***	***Valor Original (R$)***
Felipe Villarta Moreira *Graice Magalhaes de Oliveira* *Marcos Barreto Fernandes* *Linkcon Eireli*	*12/12/2017*	*1.068.396,40*

e) faturar e receber pagamentos irregulares, relativos às OS 1, 2, 3, 5, 6, 7, 12, 17, 18, 19, 20, 23, 25, 27 e 28, correspondentes a atividades intermediárias ao processo de desenvolvimento de software, já remuneradas em outras OS, de modo que não poderiam ter sido remuneradas de maneira autônoma;

Responsáveis solidários	***Datas dos Pagamentos***	***Valor Original (R$)***
Luiz Carlos Miranda Barbuda *Sergio Rodrigues Simões* *Marcos Barreto Fernandes* *Linkcon Eireli*	*NF 65 (OS 1, 2 e 3): 21/3/2018*	*478.857,60*
	NF 112 (OS 5 e 6): 24/4/2018	*140.531,60*
	NF 543 (OS 7 e 12): 3/8/2018	*140.531,60*
	NF 155 (OS 17, 18, 19 e 20): 3/8/2018	*363.492,80*
	NF 552 (OS 23): 14/9/2018	*29.051,00*
	NF 550 (OS 25): 14/9/2018	*29.051,00*
	NF 616 (OS 27): 279/2018	*29.051,00*
	NF 617 (OS 28): 27/9/2018	*183.202,00*
	Total	***1.393.768,60***

f) faturar e receber pagamentos que continham superfaturamento quantitativo de pontos de função (peça 156, p. 1-2, 90-92 e 47-52). Note-se que a imputação é idêntica à da irregularidade abaixo, embora os gestores da CDRJ tenham sido citados pelo "pagamento de consultoria em gestão processual" (peça 115, p. 35):

Responsáveis solidários	***Datas dos Pagamentos***	***Valor Original (R$)***
Luiz Carlos Miranda Barbuda *Sergio Rodrigues Simões* *Marcos Barreto Fernandes* *Linkcon Eireli*	*NF 552 (OS 21 e 22): 14/9/2019*	*223.104,00*
	NF 550 (OS 24): 14/9/2018	*111.552,00*
	NF 616 (OS 26): 27/9/2018	*279.664,00*
	Total	***614.320,00***

g) faturar e receber pagamentos que continham superfaturamento quantitativo de pontos de função (peça 156, p. 1-2, 90-92 e 47-52);

Responsáveis solidários	***Datas dos Pagamentos***	***Valor Original (R$)***
Marcos Barreto Fernandes *Linkcon Eireli*	*NF 38: 8/1/2018*	*549.752,73*
	NF 110 (OS 4): 29/5/2018	*303.318,57*
	NF 111 (OS 9 e 10): 29/5/2018	*370.722,70*
	Total	***1.223.794,00***

h) faturar e receber pagamentos irregulares, relativos à NF 799, correspondente a serviços não executados;

Responsáveis solidários	***Datas dos Pagamentos***	***Valor Original (R$)***
Marcos Barreto Fernandes *José Raul Franco Reis* *Rafael da Silva Mendes* *Vladimir Feitosa de Siqueira* *Linkcon Eireli*	*20/2/2019*	*153.779,48*

11. A Linkcon permaneceu revel neste processo, conforme apontado pela unidade técnica (peça 222, pp. 24-25).

12. Segundo adiantado na introdução deste parecer, o despacho de peça 171 determinou à unidade técnica que examinasse os argumentos e a documentação trazidos pela Linkcon no âmbito do TC 006.195/2019-9, especificamente às peças 235 a 263 daqueles autos.

13. Em atenção ao comando supra, a AudTCE analisou os referidos documentos na instrução de peça 222 (pp. 25-32), estabelecendo a seguinte correlação entre a defesa havida naquele processo e as imputações manejadas neste feito:

Contrato	***Irregularidade***	***Peças***
Contrato 63/2016	*9.4.1, Superfaturamento de quantitativo de pontos de função no âmbito da OS 1/2016*	*235-238*
	9.4.2, Pagamento de atividades intermediárias no âmbito da OS 1/2016 e	*258-259*

	OS 2/2017	
	9.4.3, Superfaturamento dos serviços de digitalização no âmbito da OS 3/2017	*262*
	9.4.4, Pagamento de consultoria em gestão processual e de mapa de processos, temas alheios ao objeto da contratação, no âmbito das OS 4/2017 e 5/2017	*239 e 260; 240 e 261*
Contrato 76/2017	*9.4.7, Superfaturamento de quantitativo de pontos de função*	*241-243*
Contrato 33/2018	*9.4.8, Desnecessidade, inadequação ou ausência de utilidade da parcela do sistema desenvolvida e paga e direcionamento da contratação*	*251-257*
Não relacionados	*Documentos de validação de funcionalidades de sistema*	*244-250*
	Alteração contratual de mudança de sede e de extinção de filiais da contratada	*263*

Fonte: peça 222, p. 27

14. Quanto ao Contrato 63/2016, anota a secretaria que "o informe da CDRJ sobre a realização de treinamentos em GED-Workflow e o comparativo entre esse sistema e o SEI, carreados pela responsável, nada contribuem para a elucidação dos fatos" (peça 222, p. 27-28).

15. Prossegue reportando que "(...) o documento à peça 238, 'Justificativa técnica do Ponto de Função por Amostragem', é uma mera cópia de documento existente nos autos", no qual "não há qualquer enfrentamento à contagem de PF realizada pela Sefti" (peça 222, p. 28).

16. Ainda quanto ao Contrato 63/2016, discorre a AudTCE serem:

(...) irrelevantes a cópia da OS 2/2017, já presente nos autos, bem como as minutas dos termos de recebimento, definitivo e provisório. Compulsando-se o relatório restante, carreado pela responsável múltiplas vezes, alcança-se a mesma conclusão. Trata-se, em suma, de documento supostamente usado pela responsável para planejar a condução do projeto, não um produto contratado, mas sim um dos meios que teriam sido utilizados para a entrega do objeto do Contrato 63/2016, que dedicou várias de suas páginas para apresentar definições de conceitos, de gestão de projetos a melhoria de processos, copiadas de outras fontes.

(peça 222, p. 29)

17. Aduz que "já foram examinados pela unidade técnica em análise pregressa" os documentos de peças 239 e 260 (do TC 006.195/2019-9), tendo concluído que o "produto não guarda relação com os serviços contratados, sendo na melhor hipótese, espécie de artefato intermediário do desenvolvimento de software" (peça 222, pp. 30 e 31).

18. Concluindo a análise sobre o Contrato 63/2016, registra a unidade que:

(...) o documento intitulado "Relatório de gestão documental – Digitalização de documentos", de teor meramente declaratório, contém apenas um histórico de atividades que teriam sido desempenhadas pela contratada, rol de documentos digitalizados e quantitativos de arquivos e páginas, recomendação para a realização de cópia de segurança em pelo menos três locais e fotografias de pessoas trabalhando, sem qualquer informação contextual (peça 262). De se ressaltar que as fotos e declarações encontram-se descalçadas de qualquer evidência complementar, e mesmo que tivessem sido prestados serviços adicionais àqueles descritos na OS, ainda assim não poderiam ter sido remunerados em seu âmbito por se encontrarem fora de seu escopo.

(peça 222, p. 29)

19. Passando ao Contrato 76/2017, tem-se que "todos os documentos são cópias de documentos já examinados (...), aqui também não há qualquer enfrentamento à contagem de PF realizada pela Sefti" (peça 222, p. 31). E, quanto ao Contrato 33/2018, haveria processo judicial em que a contratada questiona a aplicação de penalidades em processo administrativo da CDRJ, sem resultado de mérito .

*****

20. Compulsando as peças 235 a 263 do TC 006.195/2019-9, observamos assistir razão à análise formulada pela AudTCE, de modo que o Ministério Público endossa a conclusão pela "total inaptidão das peças carreadas pela responsável para desconstruir qualquer elemento da análise entabulada pela Sefti, que culminou em sua citação" (peça 222, p. 32).

21. Todavia, há dois reparos necessários à proposta de encaminhamento da secretaria:

22. Inicialmente, identificamos defeito na citação da pessoa jurídica em questão, uma vez que a imputação correspondente à irregularidade "f" coincide com a conduta atribuída na irregularidade "g" – e, de forma mais relevante, não se coaduna com o achado em apreço (pagamento por consultoria em gestão processual). Faltando congruência mínima entre a conduta atribuída e a irregularidade detectada nesse trecho

da citação, o Ministério Público de Contas conclui ser inviável a condenação da contratada Linkcon a reparar o dano descrito no item "f" acima (R$ 614.320,00, em valores de 2018).

23. Em segundo lugar, observamos que a proposta da unidade técnica conta, como descrição da oitava e última conduta irregular atribuída à Linkcon (e aos demais corresponsáveis), a seguinte; "desnecessidade, inadequação ou ausência de utilidade da parcela do sistema desenvolvida e paga e direcionamento da contratação (Contrato 33/2018), contrariando os arts. 3º, caput, 66, 69 e 70 da Lei 8.666/1993, e dos arts. 73, § 2º, 76, 77 e 78 da Lei 8.666/1993" (peça 222, p. 125).

24. Essa, contudo, não corresponde à conduta pela qual a Linkcon foi citada – e merece ser condenada –, a saber: "faturar e receber pagamentos irregulares, relativos à NF 799, correspondente a serviços não executados" (peça 115, p. 37). Assim, opinamos por ajuste de redação na proposta de encaminhamento, conforme reproduzido ao fim deste parecer, a fim de alinhar a imputação veiculada e a condenação propugnada.

25. Nesses termos, e em síntese, acompanhamos no essencial a proposta condenatória elaborada pela unidade técnica em relação à contratada Linkcon (peça 222, pp. 123-126), com as duas divergências ora anotadas.

II – Alegações de defesa do Sr. Felipe Villarta Moreira (peças 75-78)

26. As irregularidades atribuídas ao Sr. Felipe Villarta Moreira são descritas nos termos adiante:

201.3.1.1. irregularidade: superfaturamento de quantitativo de pontos de função no âmbito da OS 1/2016 (Contrato 63/2016), contrariando o art. 7º, § 4º c/c art. 73, I, b, ambos da Lei 8.666/1993.

201.3.1.2. Felipe Villarta Moreira (CPF: 099.806.867-58):

201.3.1.2.1. conduta: determinar, como Superintendente de TI, a abertura da OS 1/2016, sem a identificação de quantitativos de pontos de função nem de UST que estariam sendo autorizados (peça 161, p. 1-3 [do TC 006.195/2019-9]);

(...)

201.3.2. irregularidade: pagamento de atividades intermediárias no âmbito da OS 1/2016 e OS 2/2017 (Contrato 63/2016), contrariando a Súmula 269 do TCU.

201.3.2.1. Felipe Villarta Moreira (CPF: 099.806.867-58):

201.3.2.1.1. conduta: solicitar, como Superintendente de TI, a abertura de processo de contratação; realizar pesquisa de preços com empresas que ou não possuíam experiência no objeto da contratação ou possuam vínculos com aquela vencedora do certame; elaborar e assinar Termo de Referência relativo ao Pregão Eletrônico para Registro de Preços (PE SRP) 17/2016;

(...)

201.3.3. irregularidade: superfaturamento dos serviços de digitalização no âmbito da OS 3/2017 (Contrato 63/2016), contrariando o art. 3º (princípio da seleção da proposta mais vantajosa) c/c art. 40, § 2º, II, ambos da Lei 8.666/1993.

201.3.3.1. Felipe Villarta Moreira (CPF: 099.806.867-58):

201.3.3.1.1. conduta: solicitar, como Superintendente de TI, a abertura de processo de contratação; realizar pesquisa de preços com empresas que ou não possuíam experiência no objeto da contratação ou possuam vínculos com aquela vencedora do certame; elaborar e assinar Termo de Referência relativo ao Pregão Eletrônico para Registro de Preços (PE SRP) 17/2016;

(...)

201.3.4. irregularidade: pagamento de consultoria em gestão processual e de mapa de processos, temas alheios ao objeto da contratação, no âmbito das OS 4/2017 e 5/2017 (Contrato 63/2016), contrariando o art. 3º da Lei 8.666/1993 (princípio da vinculação ao instrumento convocatório).

201.3.4.1. Felipe Villarta Moreira (CPF: 099.806.867-58):

201.3.4.1.1. conduta: solicitar, como Superintendente de TI, a abertura de processo de contratação; realizar pesquisa de preços com empresas que ou não possuíam experiência no objeto da contratação ou possuam vínculos com aquela vencedora do certame; elaborar e assinar Termo de Referência relativo ao Pregão Eletrônico para Registro de Preços (PE SRP) 17/2016; (peça 115, p. 32-34)

27. Endereçando os tópicos acima conjuntamente, o responsável argumenta que teria sido exonerado em 1º/6/2017, data anterior aos pagamentos irregulares, de modo que "os supostos prejuízos ao erário público endereçados neste Processo Administrativo se deram evidentemente em momento posterior à sua exoneração da CDRJ" (peça 75, p. 5). Sublinha que o defendente "não foi o funcionário responsável por autorizar nenhum desses pagamentos" (peça 75, p. 6).

28. Ao contrário, salienta que "foi ele quem solicitou a imediata suspensão do Contrato nº 63/2016, para garantir a efetividade das investigações conduzidas por essa Corte de Contas e evitar qualquer eventual dano à CDRJ, sendo esse seu último ato como Superintendente de Tecnologia da Informação" (peça 75, p. 6), de acordo com extrato de comunicação à peça 75, p. 3.

29. Sustenta que, como Superintendente de TI, não ostentava atribuições relativas a licitações (peça 75, p. 7). Por fim, defende a ausência de dolo ou erro grosseiro em sua conduta (peça 75, pp. 7-10).

*****

30. A unidade técnica, em reanálise das quatro irregularidades descritas na transcrição acima (peça 222, pp. 38-39), adere ao entendimento externado em parecer anterior do Parquet (peça 161, pp. 2-5) somente quanto à primeira irregularidade em causa, no sentido de não ser viável atribuir superfaturamento ao responsável pela mera abertura da Ordem de Serviço 1/2016.

31. Quanto à demais imputações, a unidade técnica as entende cabíveis, porquanto a parte final da conduta descrita ("elaborar e assinar Termo de Referência relativo ao Pregão Eletrônico") guardaria nexo com o dano ao erário.

32. Assiste razão à unidade técnica quanto à segunda e quarta irregularidades atribuídas ao Sr. Felipe Villarta Moreira (respectivamente: pagamento por atividades intermediárias e por consultoria). Nesse sentido, nota-se que a mera inclusão dos seguintes itens no Termo de Referência já patenteia a inadequação cuja linha de desdobramento redundou no pagamento indevido:

3. ITENS DO OBJETO
(...)
3.1.3. Serviços de consultoria de gestão processual (UST3) [9.4.4]
3.1.4. Serviços de Administração de Banco de Dados (UST4) [9.4.2]
3.1.5. Serviços de Gerência de Projetos (USTS) [9.4.2]
(...)
3.1.8. Serviços de Mapeamento de Processos (UST8) [9.4.4]
(TC 006.195/2019-9, peça 205, p. 6)

33. Todavia, quanto à terceira irregularidade ("superfaturamento dos serviços de digitalização"), pedimos vênias para divergir da AudTCE.

34. Identificando originariamente a irregularidade em causa, a Sefti reporta situação em que se vislumbram duas irregularidades independentes, a saber: a) a redação de termo de referência inespecífico quanto ao "serviço de gestão documental"; e b) a atribuição e pagamento de todo o valor orçado a título de "serviço de gestão documental" para a digitalização de documentos.

35. Por essencial, pedimos licença para transcrever excerto da instrução da Sefti de peça 216 do TC 006.195/2019-9:

OS 3/2017: serviços de Gestão Documental (UST1)
115. O TR do PE 17/2016 previu a execução de "serviços de gestão documental". A exemplo das outras todas as falhas que permeiam o procedimento licitatório que antecedeu as contratações e que já foram objeto de menção anterior nessa instrução, também neste caso, pela leitura do TR é impossível entender qual serviço ou atividade de fato estava sendo licitado e contratado. Os valores pagos nessa OS são os que se seguem:
(...)
117. Como não era possível saber qual serviço estava sendo contratado apenas pela leitura do TR, o que já se constitui uma irregularidade decorrente da licitação genérica (guarda-chuva), a ausência de um catálogo de serviços, descrevendo as atividades, também impossibilitava a quantificação da atividade.
118. Portanto, não era possível identificar, até mesmo após a celebração do primeiro contrato com a empresa Linkcon, a que se referiam as 4.620 UST1 e qual foi a memória de cálculo utilizada para se chegar ao valor unitário de R$ 86,90 por UST, totalizando um valor também não justificado de R$ 401.478,00 por serviço de gestão documental, em que não se sabia quais tarefas seriam nele executadas.
119. Apenas com a emissão da OS 3/2017 do Contrato 63/2016 (peça 193, p. 10-11) é que foi possível entender que o "serviço de gestão documental" se referia a mera digitalização de documentos, no caso de 600 mil páginas ao preço de R$ 0,669 por unidade (página). Nos autos da CDRJ, não há qualquer metodologia ou memória de cálculo que estabeleça como se chegou ao fator de conversão de 4.620 USTs para as 600 mil páginas. Ao que tudo indica, na ausência da composição dos custos unitários e diante de um contrato pouco transparente, a CDRJ decidiu utilizar todo o orçamento que tinha disponível para "serviços de gestão de

documentos" na avença para o estoque de documentos que pretendia digitalizar, independentemente de qualquer avaliação acerca da economicidade dessa decisão.
(TC 006.195/2019-9, peça 216, pp. 20-21 – grifamos)

36. Diante da dinâmica acima, somos de parecer que o Sr. Felipe Villarta Moreira é responsável pela primeira irregularidade negritada, qual seja, redigir termo de referência em que é "impossível entender qual serviço ou atividade de fato estava sendo licitado e contratado". Todavia, resta-nos claro que o superfaturamento ocorreu quando emitida a Ordem de Serviço 3/2017, na qual se atribuiu todo o valor orçado a uma única rubrica (digitalização).
37. Uma vez que a mencionada Ordem de Serviço 3/2017 não foi assinada pelo responsável, e sim pelos Srs. Hélio Szmajser e Marcos Barreto Fernandes (TC 006.195/2019-9, peça 86, p. 27), concluímos não ter sido o Sr. Felipe Villarta Moreira quem definiu o conteúdo da rubrica "serviço de gestão documental" como se referindo exclusivamente à digitalização de documentos, ensejando que todo o valor previsto para tanto (R$ 401.478,00) tenha sido gasto unicamente àquele título, dessa forma consumando o superfaturamento.
38. Nesse cenário, quanto à terceira irregularidade, opinamos por que ao Sr. Felipe Villarta Moreira seja aplicada multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, mas não o débito quantificado à peça 216 do TC 006.195/2019-9 (p. 22).
*****
39. Relativamente às irregularidades atribuíveis ao Sr. Felipe Villarta Moreira, este Parquet considera necessário aquilatar o argumento defensivo no sentido de que, "de boa-fé e com o objetivo de evitar qualquer prejuízo para a Companhia, o requerido solicitou a imediata suspensão do Contrato nº 63/2021, em atenção às investigações conduzidas por essa colenda Corte de Contas" (peça 75, p. 3), conforme demonstra o documento CI-SUPTIN 0448/2017.
40. Nessa seara, reparamos que o Roteiro de Auditoria de Conformidade do Tribunal – tanto em sua primeira versão (Portaria TCU 30/2003) quanto na versão vigente (Portaria Segecex 26/2009) – prevê que a responsabilização dos agentes contemplará exame de circunstâncias atenuantes, "por exemplo, medidas corretivas ou reparatórias adotadas pelo gestor".
41. É dizer: medidas, ainda que posteriores à produção da irregularidade, devem ser levadas em consideração para calibrar o efeito da responsabilização dos gestores públicos.
42. A diretriz acima foi reforçada via Memorando Circular SEGECEX 33/2014, decorrente de "preocupação do Ministro Raimundo Carreiro, expressa em Memorando encaminhado à Segecex (...), no sentido de que frequentemente estão ausentes, nos processos de sua relatoria, os elementos necessários à avaliação da responsabilidade de gestores e demais jurisdicionados ao Tribunal" (vide item 6.4 do referido memorando).
43. Na mesma linha, a Instrução Normativa TCU 84/2020 alude a "situações atenuantes", provendo os mesmos exemplos acima referidos. Por fim, a Decisão Normativa TCU 217/2025 orienta o corpo técnico a:
Informar quando da existência de elementos atenuantes ou agravantes da conduta praticada como, por exemplo, medidas preventivas, corretivas ou reparatórias adotadas pelo responsável, existência de documentos falsos, prévia ciência da caracterização da ilicitude por órgão fiscalizador, entre outros.
(Anexo IV da Decisão Normativa TCU 155/2016, com redação conferida pela Decisão Normativa TCU 217/2025)
44. No caso em descortino, somos de parecer que a providência empreendida pelo Sr. Felipe Villarta Moreira, embora não tenha sido suficiente para reverter o dano infligido ao erário – inclusive porque foi posteriormente revista, quando ele já não mais ocupava o cargo de Superintendente de TI da CDRJ –, deve ser valorada positivamente no sentido de mitigar a penalidade a ser imposta àquele responsável.
45. A unidade técnica corretamente indica que "não foi apresentada qualquer evidência que comprove a exoneração do cargo na data alegada, nem tampouco que ela decorrera de sua recomendação pela suspensão do contrato em 6/1/2017" (peça 222, p. 35). Entretanto, consulta ao site oficial da Porto Rio (sucessora da CDRJ) sugere que o Sr. Felipe Villarta desligou-se daquela entidade em janeiro de 2017, pois não obteve remuneração naquele mês, mas tão somente "verba indenizatória" da qual foram efetuadas deduções , não constando qualquer vínculo com a empresa pública desde então.
*****
46. Diante desses argumentos, e concordando em parte com a análise da AudTCE (peça 222, pp. 38-39), o Ministério Público de Contas opina por que o Sr. Felipe Villarta Moreira:

a) tenha suas alegações de defesas acolhidas quanto à primeira irregularidade (superfaturamento de quantitativo de pontos de função), conforme prescrito pela unidade técnica (peça 222, p. 38); e

b) seja condenado a reparar o dano ao erário atinente à segunda e quarta irregularidades (respectivamente, pagamento por atividades intermediárias e por consultoria), aplicando-se-lhe a multa de forma mitigada, diante da circunstância atenuante representada pela recomendação de suspensão do contrato quando da ciência da irregularidade; e

c) seja condenado ao pagamento de multa autônoma (art. 58, II, da Lei 8.443/1992), pelas razões alinhavadas acima, em dissonância com a proposta da unidade técnica.

III – Alegações de defesa do Sr. Julio Cesar Saraiva (peça 126)

47. Revisitando as alegações de defesa do Sr. Julio Cesar Saraiva, a AudTCE acaba por aderir ao posicionamento do parecer anteriormente lançado pelo Ministério Público de Contas, conforme se observa à peça 222 (pp. 47-48). No intuito de consolidar a análise em peça única, conforme preconizado pelo despacho à peça 171, reproduzimos a seguir os argumentos do parecer precedente.

48. As duas irregularidades atribuídas ao Sr. Julio Cesar Saraiva recaem sobre a Nota Fiscal 1457, sendo descritas nos termos adiante:

201.3.1.1. irregularidade: superfaturamento de quantitativo de pontos de função no âmbito da OS 1/2016 (Contrato 63/2016), contrariando o art. 7º, § 4º c/c art. 73, I, b, ambos da Lei 8.666/1993.

(...)

201.3.1.3. Julio Cesar Saraiva (CPF: 014.597.937-73):

201.3.1.3.1. conduta: Solicitar, como Superintendente de TI, o pagamento da Nota Fiscal 1457, relativa à OS 1/2016, com quantidades superfaturadas de pontos de função (peça 155, p. 1 [do TC 006.195/2019-9]);

(...)

201.3.2. irregularidade: pagamento de atividades intermediárias no âmbito da OS 1/2016 e OS 2/2017 (Contrato 63/2016), contrariando a Súmula 269 do TCU.

(...)

201.3.2.2.4. Julio Cesar Saraiva (CPF: 014.597.937-73):

201.3.2.2.5. conduta: solicitar, como Superintendente de TI, o pagamento da Nota Fiscal 1457 com atividades intermediárias que não poderiam ter sido remuneradas de forma autônoma (peça 155, p. 1 [do TC 006.195/2019-9]); (peça 115, p. 32-33, grifamos)

49. O responsável principia suas alegações evocando seu histórico profissional (peça 126, pp. 7-8) e descrevendo as condições fáticas da CDRJ à época da execução do contrato (peça 126, pp. 8-12).

50. Em seguida, pondera que "A execução contratual seguiu fielmente todas as condições definidas e dispostas junto ao termo de referência que foi analisado por esse Eg. TCU no âmbito dos Acórdãos 1823/2017 – TCU – Plenário e 361/2018 – TCU – Plenário" (peça 126, p. 12).

51. As alegações prosseguem argumentando a "impossibilidade de analisar os serviços daquela época com os entendimentos atualmente empregados" (peça 126, pp. 14-15) – não aduzindo que entendimento estaria sendo aplicado retroativamente.

52. No mais, opõe-se à conclusão de que haveria "atividades intermediárias", quer porque os Serviços de Mapeamento de Processos (UST8) revelavam-se imprescindíveis diante da falta de manual operacional para o gerenciamento do tráfego de embarcações (peça 126, p. 16), quer porque os Serviços de Gerência de Projetos (UST5) consistem em atividade complementar, e não intermediária, ao desenvolvimento de softwares, consoante se extrairia da Súmula TCU 269 e da Portaria 5.651/2022, do Ministério da Economia (peça 126, pp. 17-18).

53. De forma relevante, o Sr. Julio Cesar Saraiva sublinha (peça 126, p. 21) que:

Ponto importante a ser registrado é que, a NF 1457 atestada em 13/01/2017, foi sobrestada em 16/03/2017, prosseguindo com o respectivo pagamento somente após 22/09/2017, quando foi emitida a Nota Técnica SUPTIN, já assinada por outro Superintendente de Tecnologia da Informação, em nada tendo a ver com o CITADO.

54. Outro ponto fulcral das alegações defensivas (peça 126, pp. 21-22) consiste na contratação de empresa com especialista para aferir o quantitativo de pontos de função, in verbis:

O processo de pagamento consistia em utilizar a empresa Eficácia como sendo uma ferramenta de apoio no processo de análise dos pontos de função.

Aquela empresa contava, por exemplo, com o funcionário Pedro Augusto Córdova de Araújo, graduado em Gestão de Tecnologia da Informação, certificado como CFPS (Certified Function Point Specialist) pelo IFPUG desde 2012 e profissional com mais de 6 anos de experiência em Análise de Pontos de Função.

Diante de sua renomada história acadêmica e de toda a sua expertise, ele não apontou a possibilidade de existirem as supostas atividades intermediárias como foram consideradas no relatório de auditoria, simplesmente pelo fato delas não existem.

Se o projeto contemplasse de fato a previsão ou possibilidade de se realizarem pagamentos por atividades que deveriam fazer parte de outra fase e que estariam sendo cobrados à parte, o relatório elaborado pelo Ilustre Graduado teria de pronto, apontado tais possibilidades.

Ao realizar uma leitura da Análise de Pontos de Função, que era o expediente elaborado pela empresa Eficácia, é impossível identificar qualquer referência à possibilidade de existirem atividades tidas como intermediárias, muito pelo contrário.

55. Destaca o responsável que "todas as demandas encaminhadas à empresa Linkcon foram atendidas" (peça 126, p. 22) e reforça que "teve apoio da empresa Eficácia na análise dos Pontos de Função e indicou glosas, deixando claro que desempenhou com a devida atenção e zelo as suas atribuições de gestor público" (peça 126, p. 23).

56. Alega que a empresa Eficácia seguiu determinada metodologia para estimativa dos pontos de função, que inclusive resultaram em significativas glosas incidentes sobre o valor faturado pela contratada Linkcon (peça 126, pp. 24-25), e que diferença ulterior encontrada pela unidade técnica "não pode subsistir mediante mero subjetivismo" (peça 126, p. 25).

57. Assevera que ao "receber as comprovações enviadas pela empresa e dar andamento a análise, atestando a nota fiscal de serviços prestados e indicando glosa, o CITADO nada mais fez do que a obrigação que existia sobre si em decorrência do cargo" (peça 126, p. 26).

58. Novamente pondera que a análise dos pontos de função fora deflagrada pela empresa Eficácia e que "não haviam [sic] razões para que fossem questionadas tais informações" prestadas por aquela empresa especializada, porquanto "inexistiam quaisquer indícios de que (...) a análise dos pontos de função não foi bem feita" (peça 126, p. 27).

59. Em síntese, o defendente considera que "se valeu de todos os mecanismos que tinha em mãos para desempenhar seu mister perante a CDRJ, mas que poderia ter sido induzido a erro" (peça 126, p. 28).

60. Por fim, obtempera que "deve-se observar também quais os riscos advindos da não tomada de decisões" (peça 126, p. 31), em especial considerando "não haver evidência de má-fé" de sua parte (peça 126, p. 33).

61. A unidade técnica (peça 150, p. 26) agrupou os argumentos do Sr. Julio Cesar Saraiva em quatro vetores:

(i) das deficiências da CDRJ e da análise de serviços segundo entendimentos da época; (ii) da inevitabilidade da solicitação de pagamento, uma vez que baseada em decisões tomadas anteriormente por outro gestor; (iii) da inexistência de atividades intermediárias e de serviços não prestados, com base na ausência desse apontamento pela empresa Eficácia; (iv) do rito que o TCU deveria conduzir em suas TCEs.

62. A unidade técnica inicialmente ponderou que: i) as alegações de defesa não apontam qual entendimento estaria sendo aplicado retroativamente; e ii) que caberia ao gestor público "o bom senso de não assumir como verdadeira toda e qualquer informação a ele disponibilizada, especialmente quando se referir à legitimidade do pagamento de milhões de Reais" (peça 150, p. 28).

63. Quanto às decisões prévias do TCU acerca do contrato em questão, esclareceu que: "a suspensão da medida cautelar do PE/SRP - CDRJ 17/2016 e do Contrato 63/2016 – deliberada no Acórdão 1.823/2017-TCU-Plenário – não atesta a inexistência de irregularidades, não constituindo 'trânsito em julgado administrativo'" (peça 150, p. 28).

64. A unidade técnica reforçou que a contagem dos pontos de função foi realizada por empresa (Eficácia) contratada pela Linkcon, e não pela CDRJ:

(...) a CDRJ deveria ter aferido as contagens de PF entregues pela Linkcon Eireli, ou, sendo o caso de não dispor de profissionais habilitados para tal mister em razão das alegadas deficiências, deveria ter contratado uma empresa para auxiliá-la. No entanto, em vez disso, a empresa responsável por aferir as contagens de PF entregues pela Linkcon Eireli, a empresa Eficácia, fora contratada pela própria Linkcon Eireli, caracterizando conflito de interesses na contratação. Nesse sentido, veja-se também trecho do relatório de contagem da empresa Eficácia no âmbito do Contrato 63/2016 (peça 155, p. 6; grifos acrescidos):

1. INTRODUÇÃO

Foi solicitado pela Linkcon à Eficácia Organização, empresa especializada em consultoria e prestação de serviços de mensuração de software, a contagem de pontos de função dos projetos GED Workflow, Consultado Legado e Controle de Acesso. (...)

107. Quanto ao pagamento ter sido realizado em momento posterior à sua saída do cargo, tem-se que sua solicitação de pagamento foi condição necessária para o pagamento posterior, de forma que o nexo de causalidade entre ambos os eventos é direto.

(peça 150, p. 27)

65. Pugnou, ao fim, pela rejeição das alegações de defesa do Sr. Julio Cesar Saraiva, bem assim por sua condenação ao ressarcimento do dano e ao pagamento de multa lastreada no art. 57 da Lei 8.443/1992.

*****

66. O Ministério Público, com as vênias devidas ao entendimento inicial da secretaria, divergiu do valor imputado a título de débito ao Sr. Julio Cesar Saraiva relativamente à primeira irregularidade a ele atribuída, é dizer, superfaturamento por quantidade de pontos de função.

67. Inicialmente, cabe reafirmar a ocorrência da irregularidade em pauta, considerando que a conferência da quantidade de serviço recebido pela Administração – neste caso, a contagem dos pontos de função – não poderia ter sido confiada a empresa contratada pela Linkcon.

68. Embora a princípio se mostre admissível a contratação de empresa para acompanhamento da execução contratual – vide, por exemplo, o TC 014.362/2015-5, em que a Valec contratou a empresa STE para tal fim –, não se cogita que a própria contratada forneça tal acompanhamento, considerando o evidente conflito de interesses.

69. Quanto ao montante do dano, a unidade técnica assim recapitula seus achados (peça 115, p. 13):

A empresa Eficácia concluiu, a partir dos casos de uso entregues, que os sistemas supostamente desenvolvidos tinham menos PF (3.013) do que a Linkcon alegara ter entregue (3.932), na mesma linha das conclusões e dos indícios já levantados nos itens anteriores, mas em menor monta. Por esse motivo, a Suptin (em parecer elaborado por gestor que não é o atual) entendeu que deveriam ser glosados R$ 714.982,00 da execução contratual, correspondentes aos 919 PF que teriam sido entregues a menos (peça 155, p. 9). Apenas depois ter recebido o valor correspondente aos 3.013 PF, a Linkcon entrou com recurso contra a decisão anterior alegando que diversos arquivos lógicos internos (ALIs) deixaram de ser contados pela empresa Eficácia (peça 155, p. 45-50).

Muito embora a empresa tenha apresentado defesa questionando apenas 405 dos 919 PF glosados (ou seja, menos da metade), o Sr. Marcos Barreto, Superintendente da Suptin, sem qualquer justificativa, decidiu autorizar o pagamento integral dos PF que foram excluídos da primeira contagem (peça 155, p. 54).

70. O "gestor que não é o atual", referido no excerto acima, refere-se ao Sr. Julio Cesar Saraiva, o qual acompanhou a glosa sugerida pela empresa Eficácia, autorizando o pagamento de somente 3.013 pontos de função (PF).

71. Posteriormente, por decisão exclusiva do Superintendente de TI seguinte, Sr. Marcos Barreto, o recurso da Linkcon foi provido, pagando-se a íntegra dos 3.932 PF arguidos pela contratada.

72. Considerando que a unidade técnica concluiu que "o quantitativo máximo de PF que deveria ser pago, relativamente aos sistemas mencionados, é de 2.791 PF" (peça 115, p. 15), o superfaturamento por quantitativo de pontos de função atribuível ao Sr. Julio Cesar Saraiva não excede os 222 PF – pois apenas 2.791 dos 3.013 PF por ele autorizados para pagamento deveriam tê-lo sido.

73. Tendo em mente o valor unitário do ponto de função para o item de desenvolvimento (R$ 778, conforme peça 150, p. 7), observamos que a conduta do Sr. Julio Cesar Saraiva provocou dano de R$ 172.716,00. Isto é, dos R$ 2.344.114,00 pagos mercê de sua autorização (equivalente a 3.013 pontos de função, cf. peça 115, p. 13), somente R$ 2.171.398,00 (2.791 PF x R$ 778) seriam devidos:

Quadro 1 – Superfaturamento por pontos de função de responsabilidade do Sr. Julio Cesar Saraiva

(A)	*(B)*	*(C)*	*(D)*	*(E)*
Valor do PF	***PF autorizados para pagamento pelo Sr. Julio Cesar Saraiva***	***Pagamento autorizado pelo Sr. Julio Cesar Saraiva***	***PF devidos (cálculo da Sefti)***	***Valor dos PF devidos (cf. Sefti)***
R$ 778	*3.013*	*R$ 2.344.114,00*	*2.791*	*R$ 2.171.398,00*
Superfaturamento atribuível ao responsável (C – E)			***R$ 172.716,00***	

74. Demonstrada a procedência parcial das alegações de defesa do Sr. Julio Cesar Saraiva no atinente ao superfaturamento por quantitativo de pontos de função, o Ministério Público opinou pelo redimensionamento do débito a ser a ele imposto, na forma descrita acima e sintetizada ao cabo deste parecer, posicionamento igualmente acolhido pela AudTCE em sua mais recente manifestação (peça 222, pp. 47-48).

75. Em sua mais recente análise, a AudTCE "perfilha o entendimento vazado no parecer ministerial, com a delimitação do débito atribuído ao responsável ao valor de R$ 172.716,00" (peça 222, p. 47).

76. Em aprofundamento da análise anterior (peça 161), verificamos presentes circunstâncias que tolheram a atuação do Sr. Julio Cesar Saraiva, tais como as prévias falhas no desenho do contrato e das ordens de serviço, as quais refletem aparente deficiência sistêmica observada na gestão e fiscalização do contrato no âmbito da CDRJ, sobre a qual discorreremos mais adiante.

77. Além dessas atenuantes, verificamos excessiva desproporção entre a gravidade da culpa e o dano, autorizando a excepcional aplicação do art. 944, parágrafo único, do Código Civil (Acórdãos 1835/2024-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler; 2008/2024-Plenário, Rel. Min. Antonio Anastasia; e 1249/2025-TCU-Plenário, Rel. Min. Jorge Oliveira – constantes dos Boletins de Jurisprudência 510/2024, 513/2024 e 543/2025) para que a condenação do responsável seja fixada por equidade em patamar aquém do valor pelo qual o ex-superintendente fora citado, tendo por parâmetro a remuneração do responsável à época, por constituir variável pertinente tanto ao dimensionamento da sua responsabilidade, como à apuração da onerosidade do débito a lhe ser imputado.

78. Apontam pela exiguidade da culpa: o fato de que as irregularidades não-constatadas pelo Sr. Julio Cesar Saraiva tampouco o foram pelos fiscais designados; o responsável seguiu as glosas propostas pela empresa Eficácia, cuja atuação fiscalizatória efetiva, por vezes contrária aos interesses da Linkcon, revestia-se de aparente independência (apesar de ter sido a empresa contratada pela própria Linkcon); e, em termos percentuais (7,9%), a quantidade de pontos de função excessivos não era perceptível ictu occuli.

IV – Alegações de defesa do Sr. Eduardo Moreira da Silva (peças 109 e 206)

79. O Sr. Eduardo Moreira da Silva foi citado como corresponsável pelo superfaturamento de quantitativo de pontos de função e pelo pagamento de atividades intermediárias, mediante as condutas assim descritas:

201.3.1.1. irregularidade: superfaturamento de quantitativo de pontos de função no âmbito da OS 1/2016 (Contrato 63/2016), contrariando o art. 7º, § 4º c/c art. 73, I, b, ambos da Lei 8.666/1993.

(...)

201.3.1.4. Eduardo Moreira da Silva (CPF: 009.985.183-01):

201.3.1.4.1. conduta: validar, na condição de Superintendente de TI Substituto, o documento de entrega da Linkcon relativa à OS 1/2016 com quantitativo superfaturado de pontos de função (peça 267, p. 3 [do TC 006.195/2019-9]).;

(...)

201.3.2. irregularidade: pagamento de atividades intermediárias no âmbito da OS 1/2016 e OS 2/2017 (Contrato 63/2016), contrariando a Súmula 269 do TCU.

(...)

201.3.2.2.6. Eduardo Moreira da Silva (CPF: 009.985.183-01):

201.3.2.2.7. conduta: validar, como Gerente da GERCOS, o documento de entrega da empresa Linkcon relativo à OS 1/2016 com atividades intermediárias que não poderiam ter sido remuneradas de forma autônoma (peça 267, p. 3 [do TC 006.195/2019-9]);

(peça 115, p. 32-33, grifamos)

80. Aprofundando o exame anteriormente desenvolvido à peça 161, sublinhamos o fato de que ambas as irregularidades imputadas ao responsável decorrem da mesma conduta (i.e. recepção de caixa azul contendo documentos), tendo sua citação (peça 115, pp. 32-33) indicado a mesma 'evidência' para ambas, qual seja, o documento acostado à peça 267, p. 3, do TC 006.195/2019-9.

81. Em suas primeiras alegações de defesa (peça 109), argumentou que:

a) na fase interna da TCE, "em nenhum momento este signatário foi notificado para prestar qualquer informação/esclarecimento, medida essa necessária e que afastaria, de plano, qualquer alegação de irregularidade por parte desta Corte de Contas" (peça 109, p. 3);

b) o defendente dispôs-se a colaborar com a unidade técnica no contexto das diligências realizadas junto à CDRJ e, não tendo sido notificado àquela época, conclui que "não foram esgotadas as

medidas administrativas internas para se afastar ou confirmar o dano", faltando pressuposto de constituição à presente TCE (peça 109, p. 3);

c) a matriz de responsabilização que arremata a instrução da unidade técnica (anexa ao ofício de citação) não teria observado os requisitos elencados nos incisos II, III e IV do art. 5º da IN TCU 71/2012, já que não teria descrito a irregularidade de forma clara e inequívoca.

82. Apontou que as descrições de ambas as condutas mencionam um único documento (peça 267, p. 3 do TC 006.195/2019-9), no qual "não há assinatura deste signatário como 'Gerente da GERCOS' na peça 267", e "Tal fato gera uma insegurança jurídica altíssima, violando frontalmente a ampla defesa e o contraditório" (ambas citações à peça 109, p. 5):

17. Assim, não sendo possível saber, ao certo, o documento que valida a segunda acusação, pois inexiste na peça 267, p. 3 (ou em qualquer outra página da peça 267) assinatura do acusado como Gerente da GERCOS na data informada na matriz de responsabilização, fica descaracterizada a ocorrência de qualquer conduta irregular. Além disso, na peça 271, que consta a matriz de responsabilização, não há menção a irregularidades cometidas pela atuação deste empregado como Gerente da GERCOS.

(...)

19. Somente apontando corretamente o documento que fundamentaria a acusação, seria dado ao acusado a possibilidade de exercer plenamente o contraditório e a ampla defesa.

(peça 109, pp. 5-6)

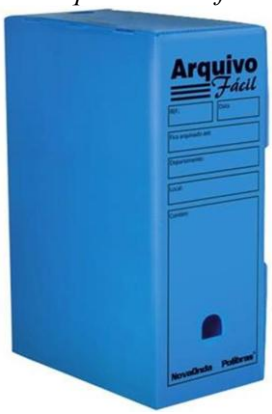
d) quando tomou conhecimento da Ata de Registro de Preços 1/2016, em 8/9/2016, o defendente solicitou capacitação em Pontos de Função para a equipe, tendo sido realizado curso na CDRJ em dezembro de 2016 (peça 109, p. 7);

e) a nomeação dos fiscais ocorreu apenas em 15/12/2016, com a publicação da Portaria CDRJ 317/2016, momento até o qual o defendente "não teve pleno acesso ao processo administrativo da contratação nem à Ordem de Serviço 001/2016" (peça 109, p. 8)

f) em 5/12/2016, um funcionário da Linkcon "se dirigiu a CDRJ com duas caixas boxes, repletas de documentos, para entregar ao Superintendente da SUPTIN. No entanto, este não estava presente na empresa no momento da entrega da documentação.

38. Portanto, no dia 05 de dezembro de 2016, dia da assinatura do "TERMO DE ENTREGA DA DOCUMENTAÇÃO TÉCNICA" (peça 267, p. 3), que este Tribunal de Contas aponta como a suposta irregularidade praticada por este signatário, é preciso esclarecer que ao simplesmente receber a documentação, este empregado não atuou como Gestor ou Fiscal do referido contrato e não validou qualquer serviço efetuado pela empresa.

39. O que ocorreu foi tão somente o recebimento de duas caixas "boxes", tais como a abaixo indicada:



40. Como se verifica do documento assinado, o termo estava endereçado ao Superintendente de Tecnologia, futuro Gestor do Contrato, Felipe Villarta, no entanto, no momento da entrega ele não estava presente na Companhia, razão pela qual outra pessoa precisaria receber a documentação por ele. A função deste ato, como se percebe, é de protocolo, não de validação.

(...)

42. Como se depreende do título do documento constante da peça 267, tratou-se de um "termo de entrega da documentação técnica", não de um recebimento provisório/definitivo do objeto ou atesto ou autorização de pagamento ou validação de serviço consoante a ordem de serviço 001/2016 (que, diga-se, nem era do conhecimento deste empregado, como informado no início dessa peça).

(peça 109, p. 9-10)

g) posteriormente, "a empresa contratada chegou a elaborar documento para assinatura deste empregado com o número de quantitativos de USTs e Pontos de Função para a referida entrega, NÃO ASSINADO, conforme consta das fls. 48/50 da peça 83" (peça 109, p. 10 - caixa alta no original);

h) em 19/12/2016, portanto após expedir a portaria nomeando fiscais, o Superintendente titular encaminhou documentos ao defendente e aos demais fiscais do contrato, entabulando a fiscalização – momento em que "um dos fiscais, já atuando sobre a validação dos serviços, requer documentação adicional para poder iniciar a contagem de pontos" de função (peça 109, p. 10), conforme troca de mensagens anexas às alegações de defesa a comprovar que:

50. Tal atitude dos fiscais demonstram [sic], sob outra perspectiva, que o "termo de recebimento de documentos" não significou, sob nenhuma perspectiva, a validação dos serviços, uma vez que a fiscalização sequer havia iniciado a contagem dos pontos de função. (peça 109, p. 10)

i) os documentos pelos quais a Linkcon solicitava concordância com os serviços prestados apresentava redação substancialmente diferente daquela assinada pelo defendente (peça 109, p. 11). Com efeito, nenhum dos documentos para validação de serviços teria sido assinado pelo Sr. Eduardo Moreira da Silva (peça 109, p. 11);

j) auditoria interna da CDRJ concluíra que "o 'termo de recebimento de documentos' não teve qualquer efeito para fins de validação/atesto de serviço, justamente por se tratar de mero protocolo de documento", porém fez menção ao fato de a "nota ter sido paga 'Sem o ateste dos fiscais do contrato, apenas pela SUPTIN' [Superintendência]" (peça 109, p. 11);

k) o processo administrativo que embasou o pagamento da Nota Fiscal inquinada (peça 155 do TC 006.195/2019-9) não faz "referência ao 'termo de entrega de documentos' como fundamento para autorizar o pagamento ou para informar que o serviço foi validado ou prestado a contento" (peça 109, p. 11), inclusive constando que "o Diretor fundamenta de forma exaustiva em quais atos se baseou para autorizar o pagamento, não constando como fundamento o termo de entrega de documentos (peça 155, página 34 [do TC 006.195/2019-9])";

l) a situação do defendente se amoldaria à tratada pelo Acórdão 556/2008-1ª Câmara (Rel. Min. Augusto Nardes), que teria exculpado agente que praticara ato de mero expediente – no caso, restituição de autos de uma unidade a outra;

m) o art. 73, inciso II, da Lei 8.666/1993 (então vigente) dispunha acerca do recebimento provisório do objeto "para efeito de posterior verificação da conformidade do material com a especificação", dispositivo assim comentado em escólio acadêmico pelo Min. Benjamin Zymler e por Marçal Justen Filho (peça 109, pp. 16-17):

O recebimento do objeto, que é uma obrigação de fazer da Administração, ocorre em duas etapas: No recebimento provisório, a Administração se imite na posse do bem. Mas após o recebimento definitivo que é a Administração dá quitação ao contratado quanto ao cumprimento de suas obrigações e, consequentemente, permite a liberação da garantia, se existir.

Por esse motivo, o legislador estabeleceu que o recebimento definitivo de obras e serviços ocorre após o decurso de prazo de observação, a ser realizada por servidor ou comissão designada por autoridade competente, prazo esse que não pode ser superior a 90 dias (art. 73, inciso I, alínea 'b', c/c §3º do mesmo dispositivo). (ZYMLER, Benjamin. Direito Administrativo e Controle. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 93.)

80. Ainda sobre o recebimento do objeto, nas palavras de Marçal JUSTEN FILHO:

O recebimento provisório consiste na simples transferência da posse do bem ou dos resultados do serviço para a Administração. Não acarreta liberação integral do particular nem significa que a Administração reconheça que o objeto é bom ou que a prestação foi executada corretamente. A Administração deverá, a partir do recebimento provisório, examinar o objeto para verificar sua adequação às exigências da lei, do contrato e da técnica. [...]

Após recebido provisoriamente o objeto do contrato, a Administração promoverá os exames, testes e verificações necessárias. Caso encontre defeito, a coisa ou o serviço serão rejeitados e devolvidos no estado em que se encontrarem. A especificação dos exames e testes dependerá da natureza do objeto da prestação. (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 16.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 1079-1080.)

81. Por fim, em pesquisa junto à jurisprudência, localizou-se o seguinte julgado deste e. Tribunal, pertinente ao assunto em questão:

... nas aquisições de bens, atente para os termos de recebimento provisório, para efeito de posterior verificação da conformidade do material com a especificação, e definitivo, após a verificação da qualidade e quantidade do material e conseqüente aceitação, nos termos do art. 73 da Lei n. 8.666/1993, adotando medidas efetivas junto à empresa contratada, nos casos de não-atendimento às especificações ditadas no respectivo edital, uma vez que o fornecedor é obrigado a reparar, corrigir, remover, reconstruir ou substituir, às suas expensas, no total ou em parte, o objeto do contrato em que se verificarem vícios, defeitos ou incorreções resultantes da execução ou de materiais empregados, conforme o previsto no art. 69 da mesma Lei. (TCU. Acórdão 523/04. Órgão Julgador: Plenário. Relator: Ministro Marcos Bemquerer Costa. Data da Sessão: 05/05/04.)

n) se prontificou a colaborar com a equipe de técnica do TCU desde o início dos trabalhos fiscalizatórios, conforme mensagem (peça 177, p. 2 [do TC 006.195/2019-9]) encaminhada aos auditores do Tribunal (peça 109, pp. 19-20); e

o) não atuou com dolo nem erro grosseiro (peça 109, p. 21).

83. Posteriormente, o responsável fez juntar aos autos as peças 153-155, endereçada ao Parquet, na qual reitera que o termo de entrega inquinado pela instrução de mérito consistiu em "ato meramente administrativo, sem qualquer juízo de valor sobre o seu conteúdo - um simples recebimento de documentos" (peça 153, p. 1). Ademais, anexa documentos que evidenciariam sua "atuação combativa (...) em relação aos contratos celebrados com a empresa Linkcon" (peça 153, p. 2).

84. Em complemento de suas alegações de defesa (peça 206), reiterou ter assinado somente "um 'Termo de Entrega de Documentação Técnica', que apenas registrava a recepção do material, sem qualquer atesto ou validação do serviço" (peça 206, p. 2). No mais, argumentou, em síntese que:

a) "O erro material na identificação do cargo [Gerente de Estruturação em vez de Superintendente] e a ausência de qualquer documento que demonstre sua participação, inviabiliza a responsabilização e compromete o exercício do contraditório e da ampla defesa" (peça 206, p. 4);

b) o atesto/validação dos serviços, conforme evidência dos autos (comunicado do Superintendente de 13/1/2017 e verso da nota fiscal 1457), não teve qualquer participação do responsável (peça 206, pp. 5-6);

c) a conduta do responsável não apresentou dolo ou erro grosseiro (peça 206, p. 10 e ss.), de modo que o responsável "não pode ser responsabilizado por receber um volume grande de documentação, sendo desarrazoado cobrar dele que lesse peça por peça antes de certificar o protocolo, mesmo porque essa não era sua atribuição" (peça 206, p. 12); e

d) boa-fé do responsável estaria configurada pelas providências por ele adotadas, conforme listado à peça 206 (p. 15).

*****

85. Quanto aos pressupostos de constituição do processo, quais sejam, os indícios de fato irregular, o prejuízo ao erário e a responsabilização direta ou indireta de agente público e/ou privado (peça 150, p. 33), a unidade técnica os demonstrou presentes.

86. Este Ministério Público acompanha o entendimento acima, no sentido de que os pressupostos de constituição e de desenvolvimento do processo encontram-se presentes. Recorde-se que o contraditório é predicado inafastável do processo de controle externo, que se entabula na chamada "fase externa" da TCE, consoante reiterados precedentes do TCU, entre os quais:

A garantia ao direito à ampla defesa e ao contraditório se dá, nos termos do devido processo legal, na fase externa da tomada de contas especial, que se inicia com a autuação do processo no TCU e finda com o julgamento. Eventual falha na notificação do responsável na fase interna da TCE não compromete o andamento regular do processo.

(Acórdão 2.308/2011-2ª Câmara, Rel. Min. André de Carvalho)

*****

87. Passamos, na sequência, ao exame da lisura da conduta do responsável, tendo em conta que a citação do agente (peça 115, pp. 32-33) explicita que ambas as supostas irregularidades se estribariam no mesmo elemento probatório: o protocolo da caixa plástica azul (TC 006.195/2019-9, peça 267, p. 3).

88. Assim, quanto ao suposto ateste de "pacote de trabalho", alegada origem das duas irregularidades imputadas, novamente verificamos divergência relativamente às conclusões da unidade técnica.

89. Adentrando o argumento capital das alegações de defesa – qual seja, a de que o recebimento em tela seria ato protocolar, prévio à análise do produto recebido –, a unidade técnica amparou seu entendimento na dicção do termo de entrega (TC 006.195/2019-9, peça 267, pp. 2-3), a saber:

1. Objetivo

Este documento tem por objetivo a formalização da entrega do pacote de trabalho listado abaixo, resultante da abertura OS 01[i.e., OS 01/2016], produzido pela Empresa LINKCON Consultoria em TI, como parte do objeto do Contrato Nº 63/2016.

(...)

3. Validação da Entrega

O representante da CDRJ abaixo assinado, declara estar de acordo com os termos deste documento ressaltando que este, apenas formaliza o recebimento do pacote de trabalho descrito no item 2e seus subitens [i.e., "no item 2 e" em seu subitem 2.1].

(grifamos)

90. Em manifestação anterior (peça 150), a unidade técnica havia esposado a tese de que o 'recebimento' operado pelo responsável efetivamente representou o aceite do conteúdo produzido pela contratada e, nesse passo, teria concorrido para o dano ao erário em apuração.

91. Este Parquet de Contas, entretanto, ponderou que o excerto acima – em que se destaca o termo "apenas" – presta-se à interpretação oposta à da unidade técnica.

92. Logicamente, para que fosse possível o exame da adequação técnica do produto contratado, é necessário que antes a entidade pública dele se aposse de alguma forma – isto é, provisoriamente, conforme então ditava o art. 73, inciso I, alínea "a" da Lei 8.666/1993.

93. Anotamos que todo o acervo probatório converge no sentido de que o recebimento definitivo – isto é, o aceite do produto fornecido, que efetivamente influenciou para que o pagamento indevido ocorresse – deu-se em data e contexto posteriores ao recebimento provisório operado pelo Sr. Eduardo Moreira da Silva.

94. Inobstante a referência ao "Guia PMBoK" evocado inicialmente pela secretaria – não havendo, nos autos, discordância sobre o que constitua um "pacote de trabalho" etc. –, a análise da equipe instrutora mostra-se dissonante da dinâmica dos fatos evidenciada nos autos. Nisso inclui-se o comportamento da contratada, que só passou a exigir o pagamento depois do recebimento definitivo do objeto contratado, e não do mero protocolo desempenhado pelo defendente.

95. Nesse sentido, em pronunciamento anterior (peça 161) propuséramos a exculpação do gestor pela imputação em apreço.

96. Em nova análise (peça 222, pp. 58-60), a unidade técnica aduz à sua análise anterior que:

a) o uso de jargão especializado pela contratada no recibo assinado pelo responsável seria indiciário de que não se tratou de mero protocolo;

b) a expressão "de acordo com os termos do documento" seria indiciária de que o recebimento correspondeu a ateste;

c) a expressão "formalização da entrega do pacote de trabalho" equivaleria a "assumir que tais produtos atendiam às necessidades da CDRJ no âmbito do Contrato 63/2016" (peça 222, p. 59); e

d) o modelo de protocolo "real" da Linkcon seria diferente daquele assinado pelo responsável.

97. Com todas as vênias cabíveis, o Ministério Público volta a divergir da AudTCE quanto à natureza do ato praticado pelo defendente.

98. A um tempo, não é incomum que recibos contenham descrição (especificações técnicas) do conteúdo de embalagens cerradas. Descabe inferir que o agente recebedor confere pormenorizadamente tais especificações antes de assinar termo comprobatório de que a instituição se apossou do material, cujo conteúdo costuma ser averiguado por responsável posteriormente.

99. Assim, o eventual emprego de jargão no termo de entrega em apreço pouco ou nada contribui para o argumento de que o defendente teria se inteirado e aquiescido com o conteúdo da encomenda por ele recepcionada.

100. O argumento seguinte – a presença da expressão "de acordo com os termos deste documento" – tampouco se presta a comprovar que o defendente tenha atestado o conteúdo da pasta recebida, considerando que "[d]este documento", na interpretação gramatical mais razoável, se refere ao próprio Termo de Entrega (documento em si) – e não ao(s) arquivo(s)/documento(s) eletrônico(s) gravados(s) nas mídias contidas na referida pasta.

101. Quanto ao terceiro argumento, simplesmente não concebemos a possibilidade de interpretar a expressão "formalização da entrega do pacote de trabalho" como veiculadora do significado "assumir que tais produtos atendiam às necessidades da CDRJ no âmbito do Contrato 63/2016" (peça 222, p. 59). Semanticamente, não é possível extrair do campo lexical desses vocábulos o significado sugerido pela unidade técnica.

102. O argumentos de que a portaria de 15/12/2016 designou o Sr. Eduardo Moreira da Silva como fiscal "retroativamente" a 7/11/2016 – antes, portanto, do recebimento da encomenda em 5/12/2016 – tampouco significa que o ateste ocorreu concomitantemente com o recebimento da pasta em questão. Caso o intuito da retroação fosse convolar o mero protocolo em ateste, seria de se esperar que: a) a data inicial coincidisse com a entrega da pasta; e/ou b) a portaria de designação expressamente mencionasse o suposto ateste em questão. Diante da impossibilidade de "fiscalização retroativa", afigura-se mais plausível que a intenção de se conferir vigência retroativa à portaria tenha sido a de encobrir o fato de que o contrato atravessou certo interstício sem correspondente fiscal, situação tampouco atribuível ao responsável em tela.

103. Por fim, nota-se que o modelo de documento dito 'real' para protocolo de documentos apresentado à peça 222 (p. 59) é datado de 2018, enquanto a entrega em discussão ocorreu em 2016, podendo ter havido alteração no modelo nesse interim. De forma mais relevante, o exemplo de recibo/protocolo trazido pela AudTCE milita decisivamente em favor da tese defensiva do Sr. Eduardo Moreira da Silva, uma vez que ali registra as expressões "entrega definitiva"; "com o 'de acordo' dos fiscais"; e "atestadas pelos fiscais"; todas ausentes do documento assinado pelo defendente.

104. Em suma, inalterado o convencimento do Parquet acerca da plausibilidade das alegações defensivas quanto à dinâmica dos fatos evidenciada nos autos, e renovando as vênias devidas à secretaria, não é verossímil a argumentação no sentido de que o produto em apreço teria sido atestado pelo responsável em caráter definitivo e de forma automática e imediata, tão logo adentrado a repartição, para semanas depois ser examinado e atestado definitivamente uma segunda vez.

105. Nesse quadrante, o Ministério Público de Contas diverge parcialmente da conclusão da secretaria, opinando por que sejam acolhidas as alegações de defesa do Sr. Eduardo Moreira da Silva quanto a ambos os pontos (itens 201.3.1.4.1 e 201.3.2.2.7 da instrução que acompanhou o ofício citatório, referidos como "irregularidades 9.4.1 e 9.4.2" pela unidade técnica à peça 222), uma vez que derivam da mesma suposta conduta lícita, a saber, o protocolo de pasta/caixa contendo parcela dos produtos contratados.

V – Alegações de defesa do Sr. Marcos Barreto Fernandes (peça 124)

106. O Sr. Marcos Barreto Fernandes foi citado como corresponsável pelo superfaturamento de quantitativo de pontos de função e pelo pagamento de atividades intermediárias, mediante as condutas assim descritas:

201.3.1.1. irregularidade: superfaturamento de quantitativo de pontos de função no âmbito da OS 1/2016 (Contrato 63/2016), contrariando o art. 7º, § 4º c/c art. 73, I, b, ambos da Lei 8.666/1993.

(...)

201.3.1.5. Marcos Barreto Fernandes (CPF: 012.574.547-81):

201.3.1.5.1. conduta: solicitar, na condição de Superintendente de TI, o pagamento da Nota Fiscal 1457, relativa à OS 1/2016, com quantidades superfaturadas de pontos de função (peça 155, p. 15-16 [do TC 006.195/2019-9]);

(...)

201.3.2. irregularidade: pagamento de atividades intermediárias no âmbito da OS 1/2016 e OS 2/2017 (Contrato 63/2016), contrariando a Súmula 269 do TCU.

(...)

201.3.2.2. Marcos Barreto Fernandes (CPF: 012.574.547-81):

201.3.2.2.1. conduta: solicitar, como Superintendente de TI e gestor do contrato, a abertura da OS 2/2016 contendo serviços que não poderiam ser remunerados de forma autônoma por serem considerados intermediários do Desenvolvimento de Software (peça 161, p. 7-9 [do TC 006.195/2019-9]), além de solicitar o pagamento da Nota Fiscal 1772, relativa à OS 2/2017 (peça 155, p. 77 e 79). Quanto à OS 1/2016, solicitou o pagamento da NF 1457 (peça 155, p. 15-16;

(...)

201.3.3. irregularidade: superfaturamento dos serviços de digitalização no âmbito da OS 3/2017 (Contrato 63/2016), contrariando o art. 3º (princípio da seleção da proposta mais vantajosa) c/c art. 40, § 2º, II, ambos da Lei 8.666/1993.

(...)

201.3.3.2. Marcos Barreto Fernandes (CPF: 012.574.547-81):

201.3.3.2.1. conduta: solicitar, como Superintendente de TI e gestor do contrato, a abertura da OS 3/2017 (peça 161, p.10-12 [do TC 006.195/2019-9]) contendo serviços de digitalização com valores superfaturados,

além de autorizar o pagamento da NF 1771, relativa à mesma OS (peça 155, p. 82 e 84 [do TC 006.195/2019-9]);

(...)

201.3.4. irregularidade: pagamento de consultoria em gestão processual e de mapa de processos, temas alheios ao objeto da contratação, no âmbito das OS 4/2017 e 5/2017 (Contrato 63/2016), contrariando o art. 3º da Lei 8.666/1993 (princípio da vinculação ao instrumento convocatório).

(...)

201.3.4.1.4. Marcos Barreto Fernandes (CPF: 012.574.547-81):

201.3.4.1.5. conduta: solicitar, como Superintendente de TI e gestor do contrato, a abertura das OS 4/2017 e 5/2017 (peça 161, p. 13-18 [do TC 006.195/2019-9]), contendo serviços alheios ao objeto da contratação, além de autorizar o pagamento da NF 1769, referente às OS 4/2017 e 5/2017 (peça 155, p. 63 e 76 [do TC 006.195/2019-9]).;

(...)

201.3.5. irregularidade: pagamento de atividades intermediárias (UST5 e UST8, Contrato 76/2017), contrariando a Súmula 269 do TCU.

201.3.5.1. Marcos Barreto Fernandes (CPF: 012.574.547-81):

201.3.5.1.1. conduta: dar ateste de recebimento definitivo, como gestor do contrato, nas OS 1, 2, 3, 5, 6, 7, 12, 17, 18, 19, 20, 23, 25, 27 e 28, contendo serviços que não poderiam ser remunerados de maneira autônoma por serem considerados intermediários do Desenvolvimento de Software. As evidências constam da peça 156, páginas 28, 29, 30, 55, 56, 108, 111, 119, 120, 121, 122, 150-151, 156, 195 e 199 [do TC 006.195/2019-9].

(...)

201.3.6. irregularidade: pagamento de consultoria em gestão processual, tema alheio ao objeto da contratação (UST 3, Contrato 76/2017), contrariando o art. 3º da Lei 8.666/1993 (princípio da vinculação ao instrumento convocatório).

201.3.6.1. Marcos Barreto Fernandes (CPF: 012.574.547-81):

201.3.6.1.1. conduta: dar ateste de recebimento definitivo, como gestor do contrato, nas OS 21, 22 e 26 além de também abrir as OS 21, 22 e 24, todas contendo serviços que não poderiam ser remunerados por serem alheios ao objeto da contratação. As evidências constam da peça 156, páginas 154-155, 152-153, 192, 158-161, 161-163 e 167-169 [do TC 006.195/2019-9];

(...)

201.3.7. irregularidade: superfaturamento de quantitativo de pontos de função (Contrato 76/2017), contrariando o art. 7º, § 4º c/c art. 73, I, b, ambos da Lei 8.666/1993.

201.3.7.1. Marcos Barreto Fernandes (CPF: 012.574.547-81):

201.3.7.1.1. conduta: dar ateste de recebimento definitivo, como gestor do contrato, nas OS 4, 9 e 10, além autorizar o pagamento das NF 38, 110 e 111, as quais continham superfaturamento de pontos de função correspondente a 25% do total, resultando em dano de R$ 1.223.794,00. As evidências constam da peça 156, páginas 1-2, 90-92 e 47-52 [do TC 006.195/2019-9];

(...)

201.3.8. irregularidade: direcionamento da contratação (Contrato 33/2018), contrariando o art. 3º da Lei 8.666/1993 (princípio da isonomia, da impessoalidade e do julgamento objetivo).

201.3.8.1. Marcos Barreto Fernandes (CPF: 012.574.547-81):

201.3.8.1.1. conduta: elaborar, como Superintendente de TI, nota técnica pela contratação da empresa Linkcon para o desenvolvimento do sistema de RH e suspensão de licitação em curso para o mesmo objeto, bem como atestar e solicitar o pagamento relativo à NF 799 sem que houvesse entrega efetiva do que foi contratado (peça 189, p. 47 [do TC 006.195/2019-9]);

(peça 115, p. 32-36)

107. Em suas alegações de defesa, o responsável argumenta que:

a) "ingressou na CDRJ com a execução em andamento, não fazendo parte das tratativas que geraram a contratação e nem do início da sua execução" (peça 124, p. 11);

b) faltariam pressupostos para instauração desta TCE (peça 124, pp. 11-13), porquanto não restaria demonstrado o dano ao erário – o qual, caso demonstrado, teria de ser reposto pela empresa contratada –, bem assim não houve dolo ou má-fé do defendente;

c) a unidade técnica teria deixado de examinar "os obstáculos, as dificuldades reais enfrentadas pelo arrolado e as exigências das políticas públicas a seu cargo" (peça 124, p. 14), conforme preconizaria a LINDB;

d) o processo administrativo referente à contratação em tela seguiu "a cultura da instituição [Coderj] naquela época" (peça 124, p. 16);

e) o defendente teria um histórico profissional sem "qualquer falta, falha ou registro em seus assentamentos profissionais que desabonem a sua conduta" (peça 124, p. 17).

f) não haveria motivo para que a instrução da unidade técnica mencionasse que o defendente fora citado em outro processo de controle externo (peça 124, pp. 17-18);

g) não haveria motivo para que a instrução da unidade técnica mencionasse o prazo da apólice de seguro contratual, porquanto isenta de irregularidades (peça 124, pp. 18-19);

h) o defendente teria experimentado "dificuldade de exercer contraditório e ampla defesa devido a cultura e a forma de instruir processos na CDRJ" (peça 124, p. 19);

i) quando o defendente "iniciou suas atividades laborais na CDRJ, esse processo já possuía requisitos, condições e obrigações definidas" e, portanto, "foi induzido ao erro, demonstrando a existência de vício oculto" (peça 124, pp. 19-20);

j) se "existe superfaturamento, é explícito que tal condição originou-se da pesquisa de preços realizada", a qual teria sido objeto de apreciação pelo TCU mediante o Acórdão 1.823/2017-Plenário (peça 124, p. 20);

k) sobre o superfaturamento de valores na contratação de serviço de digitalização, ressalta que a Instrução Normativa SLTI 5/2014 foi editada após os fatos em apuração (peça 124, pp. 21-22);

l) ainda sobre o superfaturamento observado na contratação de serviço de digitalização, acrescenta que a CDRJ não fazia parte do SISP [Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação, instituído pelo Decreto 7.579/2011] e, portanto, não se submetia às regras de pesquisa de preço mencionadas em instrução do Tribunal (peça 124, p. 22);

m) sobre o tema acima, sustenta que a "pesquisa de preços em momento algum é responsável por direcionar um processo licitatório, o que direciona são os requisitos e as exigências que os licitantes devem atender" (peça 124, pp. 23-24);

n) o art. 40 da Lei 8.666/1993 não seria autoexplicativo e se "a lei não é cristalina nesse ponto, não se pode julgar os entendimentos de servidores" (peça 124, p. 24-25);

o) "Há um nexo inseparável entre as especificações dispostas junto ao edital e que foram provenientes da fase de instrução e os critérios seguidos no momento da execução" (peça 124, pp. 25-26);

p) "Junto ao processo em tela é observável a segregação de funções, sendo que cada agente público exerceu seu papel de acordo com a instância que lhe cabia" (peça 124, p. 26);

q) os processos de contratação em epígrafe foram aprovados pela Diretoria Executiva e pelo Conselho de Administração da CDRJ (peça 124, pp. 27-28);

r) o "TCU aceitou denúncia de quem sequer participou do processo" (peça 124, pp. 28-29);

s) o Tribunal teria, de alguma forma, placitado o processo licitatório mediante os Acórdãos 1.823/2017-Plenário e 361/2018-Plenário (peça 124, pp. 29-30), os quais teriam formado coisa julgada administrativa (peça 124, p. 32-33);

t) os autos conteriam somente "indícios [que] provêm de perspectivas, opiniões ou pontos de vista e não podem ser considerados no âmbito de um processo" (peça 124, p. 34).

u) o defendente atuou como Superintendente de TI da CDRJ entre 30/7/2017 e 27/8/2021, tendo a assinatura do Contrato 63/2016 ocorrido antes de seu ingresso na entidade (peça 124, pp. 34-35);

v) "Um ponto que deve ser de imediato considerado é a cultura da CDRJ na época da instrução processual" (peça 124, p. 35), a qual não oferecia "condições mínimas de trabalho" (peça 124, pp. 36-37);

w) quanto ao último ponto da citação, o sistema de RH desenvolvido era de "inestimável importância" para a CDRJ (peça 124, p. 37);

x) "Atrasos se davam em grande parte pela modificação do escopo e requisitos, em elementos que só foram identificados no decorrer da execução" (peça 124, pp. 38-39);

y) volvendo à contagem dos pontos de função, esclarece que "Os pagamentos eram realizados com base nas contagens apuradas pela empresa [Eficácia] e também nas justificativas e comprovações de esforços de desenvolvimento apresentados pela empresa Linkcon" (peça 124, pp. 40-41);

z) "caso existam irregularidades, estas não foram cometidas pelo CITADO, tendo sido induzido ao erro por definições que não ajudou a criar e por manifestação técnica da contratada" (peça 124, p. 42);

a.a) o cancelamento da Ordem de Serviço 6/2017 "é prova incontestável de que existia sim uma atuação efetiva e cuidadosa por parte do citado" (peça 124, p. 43);

a.b) revisitando as irregularidades atinentes ao "serviço de digitalização", o responsável pondera que no contrato "Não estava somente previsto a simples e direta digitalização de páginas" (peça 124, p. 44), mas também levantamentos, indexações e até a higienização de mais de seiscentos mil documentos; e

a.c) não haveria dolo ou má-fé por parte do responsável, de modo que "não se pode imputar suposta irregularidade ao citado" (peça 124, pp. 48-50).

108. Ao fim, postula sua exclusão do polo passivo da TCE ou, alternativamente, que "não seja imputado com o mesmo grau dado aos agentes responsáveis pela tomada de decisões na instrução processual" (peça 124, p. 52).

***

109. Não assiste razão a qualquer argumento das alegações de defesa do Sr. Marcos Barreto Fernandes, de forma que o Ministério Público endossa a análise sobre elas realizada pela AudTCE (peça 150, pp. 45-54, e peça 222, pp. 69-79), máxime a conclusão pelo seu desacolhimento.

110. Acrescentamos, porém, a necessidade de que seja agravada a multa a ser aplicada ao então Superintendente de TI, Sr. Marcos Barreto Fernandes, em face da especial reprovabilidade de sua conduta descrita à peça 115 (p. 13):

A empresa Eficácia concluiu, a partir dos casos de uso entregues, que os sistemas supostamente desenvolvidos tinham menos PF (3.013) do que a Linkcon alegara ter entregue (3.932), na mesma linha das conclusões e dos indícios já levantados nos itens anteriores, mas em menor monta. Por esse motivo, a Suptin (em parecer elaborado por gestor que não é o atual) entendeu que deveriam ser glosados R$ 714.982,00 da execução contratual, correspondentes aos 919 PF que teriam sido entregues a menos (peça 155, p. 9). Apenas depois ter recebido o valor correspondente aos 3.013 PF, a Linkcon entrou com recurso contra a decisão anterior alegando que diversos arquivos lógicos internos (ALIs) deixaram de ser contados pela empresa Eficácia (peça 155, p. 45-50).

Muito embora a empresa tenha apresentado defesa questionando apenas 405 dos 919 PF glosados (ou seja, menos da metade), o Sr. Marcos Barreto, Superintendente da Suptin, sem qualquer justificativa, decidiu autorizar o pagamento integral dos PF que foram excluídos da primeira contagem (peça 155, p. 54).

(grifamos)

111. Em síntese, opinamos pela condenação do Sr. Marcos Barreto Fernandes, na extensão delineada pela unidade técnica (peça 150, pp. 97-100, e peça 222, p. 79), com os ajustes de redação propostos ao final deste expediente.

VI – Alegações de defesa da Sra. Ana Maria Marinho e Silva (peça 116)

112. A Sra. Ana Maria Marinho e Silva fora citada pela conduta de "assinar, como fiscal requisitante, o Termo de Entrega Definitiva da OS 2/2017 (peça 258, p. 172 [do TC 006.195/2019-9]) contendo serviços que não poderiam ser remunerados de forma autônoma por serem considerados intermediários do Desenvolvimento de Software" (peça 115, p. 33). O valor da referida OS, indevidamente pago, correspondeu a R$ 166.800,00 (peça 216, p. 20, do TC 006.195/2019-9).

113. Em sua defesa, argumentou que a portaria que a nomeou como fiscal é posterior à formalização do contrato (peça 116, p. 2) e que a CDRJ "nomeava qualquer empregado para a função de fiscal requisitante, sem levar em conta nenhum critério técnico" (peça 116, p. 3).

114. A um tempo, ponderou que os autos não trazem o documento que se alega ter assinado (termo de entrega definitiva); a outro turno, confirma que conferiu ateste da NF 1772 por "sentir confiança" no gestor do contrato (peça 116, pp. 3-4).

115. Alegou que o fato de assumir a função de fiscal do contrato mesmo "sem possuir conhecimentos técnicos para tal" (peça 116, p. 4) seria demonstração de sua boa-fé. Por fim, defende que a responsabilidade pelo dano ao erário "deva recair exclusivamente sobre o agente que nomeou a servidora para o cargo de fiscal de contrato, uma vez que ela não tinha o conhecimento na área para a qual foi designada" (peça 116, p. 4).

116. A unidade técnica, em sua instrução de peça 150, propugnou pela rejeição das alegações defensivas, máxime com fundamento de que estaria suficientemente caracterizada a contribuição da Sra. Ana Maria Marinho e Silva para a realização do pagamento indevido (peça 150, p. 57):

287. Depreende-se das alegações que não haveria nestes autos qualquer documento assinado pela responsável manifestando seu ateste. E, a princípio, assistiria razão à responsável, pois de fato o referido termo acostado aos autos do TC 006.195/2019-9, peça 258, p. 172, não se encontra assinado por qualquer de seus supostos signatários: fiscal requisitante (a responsável), gestor do contrato (Sr. Marcos Barreto Fernandes, Suptin) nem

pelo preposto da empresa Linkcon Eireli. Contudo, naqueles autos, à peça 155, p. 78, no verso da NF 1772, consta o ateste realizado pela responsável, identificado seu número de Registro 6894, em 15/12/2017.

288. De todo modo, mesmo que inexistisse ateste assinado pela responsável nestes autos, o ateste fora feito e os serviços foram pagos. Compulsando-se a compilação acima e fazendo-se um levantamento a partir do efeito até suas causas, tem-se que:

a) o pagamento fora realizado em 22/12/2017;

b) a autorização para esse pagamento foi realizada em 20/12/2017, conforme Despacho da DIRAFI que, dentre outros fundamentos, baseou-se no "ateste dos fiscais do contrato nas Notas Fiscais de Serviços", aí incluída a NF 1772;

c) o ateste da responsável como fiscal do contrato, embora não identificada nominalmente ("a fiscal atestou a prestação dos serviços especificados"), também é mencionado no Despacho do Suptin à DIRAFI, de 15/12/2017;

d) o ateste da responsável como fiscal do contrato também é mencionado no Relatório de Auditoria Interna - CDRJ 08/2018, de 5/11/2018, ao se listar os pagamentos das ordens de serviço e seus atestes. À p. 29 desse relatório, sobre a NF 1772, a responsável é identificada pelo seu número de Registro 6894 — consistente com sua identificação no Termo de Entrega Definitiva dos Serviços de Gerência de Projeto — onde teria sido a única fiscal a atestar os serviços: "Atestada apenas pela FISCAL Registro 6894, no entanto, não constam manifestação dos outros 5 fiscais da Portaria DIRAFI nº 41/2017. (fls. 74, 75)";

e) a responsável fora nomeada Fiscal Requisitante, conforme Portaria - CDRJ/DIRAFI 41/2017 — Registro 6894 — junto a outros três fiscais requisitantes, um fiscal técnico (o também responsável Sr. Eduardo Moreira da Silva, Registro 9522) e uma fiscal administrativa (a também responsável Sra. Graice Magalhães de Oliveira, Registro 9587).

117. Com efeito, assiste razão à unidade técnica quando afirma que a conduta da responsável insere-se na linha causal do dano, uma vez que a própria defendente admite ter atestado a nota fiscal inquinada.

118. Em primeiro momento, a unidade técnica entendeu que, por erro material na matriz de responsabilidade (célula vazia no Apêndice II da peça 115 destes autos), haveria necessidade de nova citação e, por economia processual, inicialmente propôs o arquivamento das contas da responsável, sem cancelamento do débito (peça 150, p. 59).

119. O Ministério Público de Contas divergiu desse entendimento no parecer de peça 161, considerando que o ofício citatório se fez acompanhar de instrução que bem descrevia a irregularidade atribuída à Sra. Ana Maria Marinho e Silva.

120. Em segunda análise (peça 222, p. 84), a AudTCE passou a propugnar pela: i) rejeição das alegações da Sra. Ana Maria Marinho e Silva; ii) julgamento pela irregularidade de suas contas; e iii) condenação da responsável à reparação do prejuízo declinado em sua citação, bem assim ao pagamento da reprimenda prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

121. Anuindo no essencial ao entendimento da unidade técnica, o Parquet entende que a concorrência de inúmeros outros fatores reconhecidamente atenuantes – deficiências estruturais na governança do órgão, falhas no desenho da contratação e emissão de OS com especificação indevida – preponderaram sobre a participação da responsável para produção do dano.

122. As deficiências estruturais na governança do órgão são ponto comum às alegações de diferentes defendentes, que são corroboradas, nesse aspecto, pela inocuidade dos controles existentes, evidenciada pela não identificação tempestiva das graves falhas contratuais aqui tratadas, independentemente de quem fossem os agentes incumbidos das funções de gestão e fiscalização do contrato.

123. Se os diferentes agentes se mostraram invariavelmente incapazes de identificar tais falhas e adotar as medidas saneatórias a seu alcance, há que se cogitar se tanto seria de fato possível a pessoa com diligência abaixo do normal ou nível de atenção aquém do ordinário, o que se faz necessário à configuração do erro grosseiro, conforme jurisprudência do TCU (v. Acórdão 63/2023-Primeira Câmara, rel. Min. Benjamin Zymler). Por outro lado, se houve erros grosseiros, negligências graves, de maneira generalizada, como embasadamente sustenta a unidade técnica, torna-se difícil refutar a existência de deficiências estruturais, falhas de governança que contribuíram para essa repetição de erros.

124. Vale considerar, ainda, que o espaço de intervenção corretiva dos fiscais do contrato era mais limitado, dentro daquele contexto contratual falho, genérico e lacunoso, do que o dos gestores do contrato, que tinham maior gestão sobre o vínculo negocial, responsáveis que eram pela emissão e, assim, por eventual revisão das ordens de serviço. Aos fiscais incumbia, primariamente, a contraposição entre as ordens de serviço emitidas e as prestações efetivamente entregues pela empresa contratada. Não que isso lhes eximisse de

apontar falhas percebidas nas ordens de serviço emitidas – registre-se, por autoridades que eram hierarquicamente superiores –, recusando-se, assim, a atestar os serviços prestados para fins de pagamento. No entanto, a exigibilidade de tal conduta – e a capacidade de apontar as sobreditas falhas – não era a mesma, por certo, daquela esperada dos gestores do contrato.

125. Nesse sentido, cabe aplicar ao caso:

a) quanto ao dano a ser imputado, o preceito do art. 944, parágrafo único, do Código Civil (cf. Acórdãos 1835/2024-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler; 2008/2024-Plenário, Rel. Min. Antonio Anastasia; e 1249/2025-TCU-Plenário, Rel. Min. Jorge Oliveira – constantes dos Boletins de Jurisprudência 510/2024, 513/2024 e 543/2025), fixando-se, por equidade, o valor da condenação em patamar inferior ao da citação, tendo por parâmetro a remuneração da responsável à época, por constituir variável pertinente tanto ao dimensionamento da sua responsabilidade, como à apuração da onerosidade do débito a lhe ser imputado, conforme precedentes acima citados; e

b) quanto à multa, a mitigação autorizada pelo reconhecimento de coculpabilidade (culpabilidade reversa) e, ainda, de atenuantes relativas às "circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente" (art. 22, § 1º, da LINDB).

VII – Alegações de defesa da Sra. Graice Magalhães de Oliveira (peça 113)

126. Na qualidade de fiscal técnica, a Sra. Graice Magalhães de Oliveira fora citada pela conduta de "assinar termo de recebimento das OS 4/2017 e 5/2017 (peças 90 e 92, p. 140 e 163 [do TC 006.195/2019-9]) contendo serviços alheios ao objeto da contratação" (peça 115, p. 34) – mais especificamente, consultoria em gestão processual e mapa de processos (peça 155, p. 63, do TC 006. 195/2019-9).

127. Em peça nominada "defesa prévia", pontuou que "não houve sequer qualquer treinamento para exercer a função de fiscalização de contratos" (peça 113, p. 1); que a contratação foi plenamente justificada e necessária (peça 113, pp. 2-3); e que "o mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito deveria afastar qualquer responsabilidade do agente" (peça 113, p. 3).

128. Sustentou que sua boa-fé teria sido comprovada via prolação do Acórdão 1.823/2017-Plenário, o qual suspendeu medida cautelar que sustava a prática de atos administrativos relativos ao Contrato 63/2016 (peça 113, p. 3).

129. Sobre a cronologia dos fatos, informou que:

a) foram executados os serviços referentes à Nota Fiscal 1769;

b) depois de tal execução, publicou-se portaria nomeando a defendente como fiscal do contrato;

c) então lhe "foi solicitado que ela desse o ateste à execução dos serviços discriminados na Nota Fiscal nº 1769 (...) com urgência, tendo em vista a exiguidade de tempo que a Companhia tinha para apresentar a Nota Fiscal e ter a liberação do aporte do Governo Federal" (peça 113, p. 4).

130. Aduziu que a dinâmica acima "prejudicou o acompanhamento temporal da execução do trabalho realizado pela contratada" (peça 113, p. 4), e que recebeu, "no momento do ateste, dois volumes encadernados que detalhavam o mapeamento de processos realizado na Companhia" (peça 113, p. 4).

131. Na sequência, admitiu que "apesar de não ter conhecimento técnico em gestão e mapa de processos, pois nunca havia trabalhado na área, realizou o ateste da entrega dos produtos tendo como base os volumes supramencionados" (peça 113, p. 4).

132. Por fim, argumentou que a responsabilidade pelo dano produzido compete à autoridade que a nomeou fiscal do contrato (peça 113, pp. 6-7).

133. A unidade técnica, em instrução de peça 150 (pp. 61-64), habilmente refutou os argumentos trazidos pela defendente. Todavia, por motivos análogos aos expendidos quando da análise da responsabilidade da Sra. Ana Maria Marinho e Silva, a AudTCE entendeu que a ocorrência de erros materiais no expediente citatório "prejudicou o contraditório e a ampla defesa da responsável, de forma que se imporia a necessidade de sua nova citação" (peça 150, p. 64).

134. Tais vícios seriam encontrados em duas oportunidades: a) na descrição da atuação da defendente; e b) na matriz de responsabilidade acostada ao fim do expediente.

135. A fim de evitar a retroação do processo, a secretaria propugnou, relativamente à Sra. Graice Magalhães de Oliveira, "o arquivamento de suas contas, sem cancelamento do débito" (peça 150, p. 64).

136. O Ministério Público de Contas, com as vênias de praxe, discordou do encaminhamento proposto. Inicialmente, notáramos não haver o primeiro vício descrito pela equipe técnica: à página 34 da peça 115, o cargo da responsável é bem descrito como "Fiscal Técnica" (e não como "Fiscal Administrativa", como

cogitado pela equipe à peça 150, p. 63). Nos termos de recebimento definitivo encontrados às peças 90 (pp. 137 e 139-140) e 92 (pp. 160 e 162-164) do TC 006.195/2019-9, a responsável consta invariavelmente como fiscal técnica do contrato.

137. O segundo vício – a saber, erro material na matriz de responsabilização – de fato se observou. Contudo, conforme já elucidado no segmento anterior deste parecer, o expediente anexo ao ofício citatório integra, em sua inteireza, a citação. É dizer: a totalidade da peça, e não apenas a "matriz de responsabilização" que lhe serve de anexo, incorpora-se à citação. No presente caso, a peça 115 (p. 34) efetivamente provê descrição suficiente das irregularidades imputadas à defendente.

138. Nesse compasso, em dissonância com a unidade técnica, propugnáramos pela rejeição das alegações da Sra. Graice Magalhães de Oliveira, opinando por que o Colegiado julgasse irregulares suas contas.

139. Em evolução de seu entendimento anterior, a AudTCE passou a recomendar, no bojo da instrução de peça 222 (p. 90), o encaminhamento vislumbrado pelo Parquet.

140. Acompanhando no essencial a proposta da unidade técnica, o Parquet entende que a concorrência de fatores reconhecidamente atenuantes – deficiências estruturais na governança do órgão, falhas significativas no desenho da contratação etc. – preponderaram sobre a participação da responsável para produção do dano, cabendo assim aplicar ao caso:

a) quanto ao dano a ser imputado, o preceito do art. 944, parágrafo único, do Código Civil (cf. Acórdãos 1835/2024-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler; 2008/2024-Plenário, Rel. Min. Antonio Anastasia; e 1249/2025-TCU-Plenário, Rel. Min. Jorge Oliveira – constantes dos Boletins de Jurisprudência 510/2024, 513/2024 e 543/2025), fixando-se, por equidade, o valor da condenação em patamar inferior ao da citação, tendo por parâmetro a remuneração da responsável à época, por constituir variável pertinente tanto ao dimensionamento da sua responsabilidade, como à apuração da onerosidade do débito a lhe ser imputado, conforme precedentes acima citados; e

b) quanto à multa, a mitigação autorizada pelo reconhecimento de coculpabilidade (culpabilidade reversa) e, ainda, de atenuantes relativas às "circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente" (art. 22, § 1º, da LINDB).

VIII – Alegações de defesa do Sr. Luiz Carlos Miranda Barbuda

141. O Sr. Luiz Carlos Miranda Barbuda foi citado relativamente às quinta e sexta irregularidades detectadas, atribuídas as condutas descritas na instrução de peça 115 (pp. 34-35):

201.3.5.1.2. Luiz Carlos Miranda Barbuda (CPF: 601.480.557-53):

201.3.5.1.3. conduta: dar ateste de recebimento definitivo, como fiscal do contrato, nas OS 1, 2, 3, 5, 6, 7, 12, 17, 18, 19, 20, 23, 25, 27 e 28, contendo serviços que não poderiam ser remunerados de maneira autônoma por serem considerados intermediários do Desenvolvimento de Software. As evidências constam da peça 156, páginas 28, 29, 30, 55, 56, 108, 111, 119, 120, 121, 122, 150-151, 156, 195 e 199.

(...)

201.3.6.1.2. Luiz Carlos Miranda Barbuda (CPF: 601.480.557-53):

201.3.6.1.3. conduta: dar ateste de recebimento definitivo, como gestor do contrato, nas OS 21, 22 e 26 além de também abrir as OS 21, 22, 24 e 26, todas contendo serviços que não poderiam ser remunerados por serem alheios ao objeto da contratação. As evidências constam da peça 156, páginas 154-155, 152-153, 192, 158-161, 161-163, 167-169 e 188-190;

142. Embora não tenha ofertado alegações de defesa tempestivamente, ensejando proposta de declaração de revelia por parte da unidade técnica (peça 150) e deste Parquet (peça 161), o responsável posteriormente compareceu ao processo às peças 173-192.

143. Em sua defesa, o Sr. Luiz Carlos Miranda Barbuda comenta suas credenciais (pp. 10-13) para, em seguida, aduzir que "foi signatário de diversos ofícios, notificações, atas e relatórios encaminhados ao gestor/administrador do Contrato nº 76/2017" (peça 173, p. 15) expressando "preocupação acerca da verificação de pagamentos realizados em favor da contratada" (peça 173, p. 16). Esses expedientes "já salientavam a ausência de pessoal da área de TI da CDRJ, visando o acompanhamento das questões de ordem técnica, posto que o Fiscal Requisitante, nesse caso o Defendente, tem atuação limitada na fiscalização do contrato na sua esfera administrativa" (peça 173, p. 20).

144. Acrescenta que "o fiscal não tem poder para modificar o contrato" (peça 173, p. 17), de forma que as irregularidades "devem ser imputadas ao gestor do contrato e ao representante legal da CDRJ, que não adotaram as medidas saneadoras" (peça 173, p. 21).

145. A um tempo, pondera que sua atuação foi dificultada pela "ausência, por parte dos gestores/administradores, de planejamento da contratação, avaliação técnica e metodologia para execução dos serviços, bem como falta de informações (...) sobre o enquadramento do objeto do contrato" (peça 173, p. 24). Por outro lado, confirma que:

78. Fato é que todos os serviços de levantamento de processos, documentos, requisitos, dentre outros (Pagamento de atividades intermediárias – UST5 e UST8), foram entregues pela empresa contratada, razão pela qual resultou no "atesto" pelo Defendente nas respectivas Ordens de Serviço.

(peça 173, p. 25)

146. Em seguida, argumentou a inocorrência de dolo ou erro grosseiro, atribuindo a culpa pelo dano ao erário a seus superiores, que não o supervisionaram (peça 173, p. 27). Ademais, alega não ter concorrido para o cometimento das irregularidades, não existindo nexo causal entre sua ação e o evento danoso (peça 173, p. 30).

147. Entende ausentes os pressupostos para instauração desta TCE, uma vez que faltaria "descrição detalhada da situação que deu origem ao dano" (peça 173, p. 32). Entende prejudicado seu direito de defesa, pois faltaria "matriz de responsabilidade" no "Despacho de peça 03, responsável por definir os termos das citações" (peça 173, p. 33) - ainda que a peça 3 dos autos corresponda ao Voto condutor do Acórdão 2.166/2022-Plenário (Rel. Min. Augusto Sherman).

148. Por fim, alega que "agiu com proporcionalidade e razoabilidade em suas funções" (peça 173, p. 35), postulando o arquivamento desta TCE e, "ainda, a produção de prova pericial, testemunhal e documental adicional" (peça 173, p. 36).

*****

149. A AudTCE, (peça 222, p. 94-95) examinando as alegações acima resumidas conjuntamente com as do Sr. Sergio Rodrigues Simões, assim sintetiza a análise realizada em torno dos documentos juntados às peças 174-192:

452. De se ressaltar inicialmente que os documentos acostados aos autos pelas defesas, em complementação a sua peça principal – totalizando mais de 2.100 páginas para cada uma – não estão dispostos segundo uma lógica aparente nem são referenciados pelas peças principais de cada responsável, tratando-se, na prática, de um amontoado de documentos, que incluíram, dentre outros, documentos pessoais dos responsáveis, relatórios entregues pela empresa Linkcon Ltda., NFs, portarias da CDRJ, OS, termos de entrega definitiva assinados, dump do Processo administrativo - CDRJ 13.979/2016 (peças 92-106, repetição às peças 178-192) etc. Isto posto, passa-se às análises.

(...)

458. Impende observar que o único indício encontrado sobre a suposta atuação diligente do responsável se refere a uma solicitação ao gestor do contrato enviada mais de um ano depois dos últimos pagamentos atestados pelos responsáveis (NFs 616 e 617, referentes às OS 26 e 28, respectivamente, pagas em 27/9/2018, peça 156, p. 187-203). Não foi encontrada qualquer solicitação de providências realizada por eles ou pelos demais fiscais em momento anterior a quaisquer dos pagamentos realizados em decorrência de seu ateste – atribuição que era parte de suas competências como fiscais do Contrato 76/2017 – de forma que, a despeito das alegações em contrário, os responsáveis concorreram para a ocorrência de ambas as irregularidades em razão das quais foram citados.

150. A unidade técnica relembra que os serviços atestados pelo responsável não foram contratados pela CDRJ e, portanto, não poderiam ter recebido qualquer ateste para ulterior pagamento (peça 222, p. 95).

151. Adiante, a AudTCE registra que "não restaram evidenciadas as circunstâncias objetivas que teriam afetado ou prejudicado sua atuação [do Sr. Luiz Carlos Miranda Barbuda], impelindo às condutas inquinadas, constantes de sua responsabilização" (peça 222, p. 96) – e, ainda, que a grave inobservância do dever de cautela corresponde a erro grosseiro imputável ao responsável.

152. Na sequência, a unidade técnica é precisa ao demonstrar o nexo de causalidade entre a conduta e o dano; os pressupostos para instauração da TCE; e a plena viabilidade para exercício do direito de defesa (peça 222, pp. 96-97).

*****

153. Juntamente com os Srs. Roque Antônio Perez Pizarroso e Sergio Rodrigues Simões, o Sr. Luiz Carlos Miranda Barbuda encaminhou alerta a seus superiores em fevereiro de 2020 (peça 90, pp. 28-30), solicitando a averiguação das irregularidades em causa com base no Acórdão 1.612/2019-Plenário (Rel. Min. Ana Arraes), decisão proferida no TC 023.101/2018-0 (contrato entre a Secretaria Nacional da Juventude e a Linkcon).

154. Se, por um lado, a atuação apropriada do responsável sucedeu a produção do prejuízo em causa, a outro tempo os signatários do expediente suscitaram internamente a questão das "atividades intermediárias" logo após o TCU ter identificado o problema com a mesma empresa, porém em outro processo.

155. É irrefragável, portanto, que o Sr. Luiz Carlos Miranda Barbuda externou preocupação com o manejo dos recursos públicos em apreço (peça 90, pp. 28-30), configurando circunstância posterior que, apesar de ineficaz para prevenir a produção do dano, pode ser tida como atenuante de sua conduta, de modo que o Parquet opina por que esse responsável seja isento da penalidade pecuniária, consoante hipótese descrita no Boletim de Jurisprudência 139/2016:

Na condenação de responsável por débito, é possível deixar de aplicar a multa proporcional ao dano com fundamento em circunstâncias atenuantes, ainda que não sejam suficientes para o reconhecimento da boa-fé com vistas à concessão de novo prazo para recolhimento da dívida.

Acórdão 1.989/2016-Plenário (Rel. Min. Augusto Sherman)

156. Nesse passo, e com as vênias por divergir parcialmente da proposta da unidade técnica, o Parquet entende que se deve reconhecer que a atuação do responsável foi prejudicada por circunstâncias que refugiam à sua ingerência, máxime as falhas nas definições contidas no contrato e nas Ordens de Serviço expedidas, vislumbrando-se igualmente problema sistêmico quanto à aparente inocuidade de mecanismos de controles administrativos na CDRJ. Uma vez que tais fatores preponderaram sobre a participação do responsável para produção do dano, opinamos ser cabível aplicar ao caso concreto:

I. Acerca da primeira irregularidade (pagamento por serviços intermediários):

a) quanto ao dano a ser imputado, a aplicação do art. 944, parágrafo único, do Código Civil (cf. Acórdãos 1835/2024-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler; 2008/2024-Plenário, Rel. Min. Antonio Anastasia; e 1249/2025-TCU-Plenário, Rel. Min. Jorge Oliveira – constantes dos Boletins de Jurisprudência 510/2024, 513/2024 e 543/2025), fixando-se, por equidade, o valor da condenação em patamar inferior ao da citação, tendo por parâmetro a remuneração do responsável à época, por constituir variável pertinente tanto ao dimensionamento da sua responsabilidade, como à apuração da onerosidade do débito a lhe ser imputado, conforme precedentes acima citados; e

b) dispensando-se de multa o agente, com fundamento no precedente representado pelo Acórdão 1.989/2016-Plenário (Rel. Min. Augusto Sherman).

II. No tocante à segunda irregularidade (pagamento por serviços alheios ao contrato):

a) quanto ao dano a ser imputado, a aplicação do art. 944, parágrafo único, do Código Civil (cf. Acórdãos 1835/2024-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler; 2008/2024-Plenário, Rel. Min. Antonio Anastasia; e 1249/2025-TCU-Plenário, Rel. Min. Jorge Oliveira – constantes dos Boletins de Jurisprudência 510/2024, 513/2024 e 543/2025), fixando-se, por equidade, o valor da condenação em patamar inferior ao da citação, tendo por parâmetro a remuneração do responsável à época, por constituir variável pertinente tanto ao dimensionamento da sua responsabilidade, como à apuração da onerosidade do débito a lhe ser imputado, conforme precedentes acima citados; e

b) quanto à multa, a mitigação autorizada pelo reconhecimento de coculpabilidade (culpabilidade reversa) e, ainda, de atenuantes relativas às "circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente" (art. 22, § 1º, da LINDB).

IX – Alegações de defesa do Sr. Sergio Rodrigues Simões (peças 87-106)

157. A conduta do Sr. Sergio Rodrigues Simões relaciona-se às quinta e sexta irregularidades apuradas, sendo assim descrita no expediente que acompanha sua citação (peça 115, pp. 34-35):

201.3.5. irregularidade: pagamento de atividades intermediárias (UST5 e UST8, Contrato 76/2017), contrariando a Súmula 269 do TCU.

(...)

201.3.5.1.4. Sergio Rodrigues Simões (CPF: 552.861.517-87):

201.3.5.1.5. conduta: dar ateste de recebimento definitivo, como fiscal do contrato, nas OS 1, 2, 3, 5, 6, 7, 12, 17, 18, 19, 20, 23, 25, 27 e 28, contendo serviços que não poderiam ser remunerados de maneira autônoma por serem considerados intermediários do Desenvolvimento de Software. As evidências constam da peça 156, páginas 28, 29, 30, 55, 56, 108, 111, 119, 120, 121, 122, 150-151, 156, 195 e 199 [do TC 006.195/2019-9].

(...)

201.3.6. irregularidade: pagamento de consultoria em gestão processual, tema alheio ao objeto da contratação (UST 3, Contrato 76/2017), contrariando o art. 3º da Lei 8.666/1993 (princípio da vinculação ao instrumento convocatório).
(...)
201.3.6.1.4. Sergio Rodrigues Simões (CPF: 552.861.517-87):
201.3.6.1.5. conduta: dar ateste de recebimento definitivo, como gestor do contrato, nas OS 21, 22 e 26 além de também abrir as OS 21, 22, 24 e 26, todas contendo serviços que não poderiam ser remunerados por serem alheios ao objeto da contratação. As evidências constam da peça 156, páginas 154-155, 152-153, 192, 158-161, 161-163, 167-169 e 188-190 [do TC 006.195/2019-9];

158. Em sua defesa, alegou que "se dedica com denodo a esta companhia [CDRJ] há mais de 42 anos" (peça 87, p. 10) e que "não recebeu à época qualquer treinamento e/ou capacitação sobre o munus da fiscalização de contratos" (peça 87, p. 11). Ponderou que "o fiscal não tem poder para modificar o contrato, bem como não tem discricionariedade para tomar as decisões sobre o contrato, que cabem exclusivamente ao gestor do contrato" (peça 87, p. 16).
159. Acrescentou que "foi signatário de diversos ofícios, notificações, atas e relatórios encaminhados ao gestor/administrador do Contrato nº 76/2017, à Superintendência de Tecnologia da Informação, à Gerência de Acesso Aquaviários, bem como a própria empresa contratada Linkcon" (peça 87, p. 18). O teor de tais comunicações remete a atrasos na implementação do projeto e à "preocupação do Grupo de Trabalho [com] a ausência de pessoal da CDRJ, na área de TI, para acompanhamento especificamente do código fonte do sistema em desenvolvimento" (peça 87, p. 20).
160. Salientou que o fiscal requisitante, função por si desempenhada, "tem atuação limitada na fiscalização do contrato na sua esfera administrativa", cabendo o "acompanhamento das questões de ordem técnica" (peça 87, p. 20) ao gestor do contrato e aos "fiscais da área técnica" (peça 87, p. 18).
161. Revisitando os termos de sua citação, o defendente ponderou que "todos os serviços de levantamento de processos, documentos, requisitos, dentre outros (Pagamento de atividades intermediárias – UST5 e UST8), foram entregues pela empresa contratada, razão pela qual resultou no 'atesto' pelo Defendente nas respectivas Ordens de Serviço" (peça 87, p. 24). Frisou que a prévia interpretação sobre a natureza intermediária ou não dos serviços (alinhamento com a Súmula TCU 269) fora realizado quando do planejamento e delineamento da contratação, pelos agentes competentes (peça 87, pp. 22-24).
162. Na sequência, rememorou as funções de fiscal do contrato e sustenta a inocorrência de dolo ou erro grosseiro, bem assim de nexo de causalidade entre sua conduta e o evento danoso.
163. Por fim, entendeu ausentes os pressupostos para instauração desta TCE, porquanto carecedora da "descrição detalhada da situação que deu origem ao dano, lastreada em documentos" (peça 87, p. 31), tendo-lhe faltado oportunidade para exercitar o direito de defesa por falta de "matriz de responsabilização" (peça 87, pp. 32-33). E assevera que sua condenação agrediria os princípios constitucionais da razoabilidade e proporcionalidade (peça 87, pp. 33-35).
*****
164. A AudTCE, na instrução de peça 150, transcreveu o art. 2º, inciso VIII, da IN SLTI/MP 4/2014, "norma que constou do Termo de Referência da contratação como um dos seus fundamentos legais" (peça 150, p. 67), que define as competências do fiscal requisitante:
VIII - Fiscal Requisitante do Contrato: servidor representante da Área Requisitante da Solução, indicado pela autoridade competente dessa área para fiscalizar o contrato do ponto de vista funcional da Solução de Tecnologia da Informação;
(grifamos)
165. A unidade técnica então reconheceu que houve atuação do defendente solicitando ao gestor do contrato "a verificação de possível pagamento em duplicidade no âmbito do Contrato 76/2017, situação similar àquela tratada naquele acórdão: pagamento por atividades intrínsecas ao processo de desenvolvimento de software ou já incluídas no valor dos pontos de função pagos — gerência de projetos, administração de banco de dados, adequações corretivas, suporte operacional e mapeamento de processos" (peça 150, p. 67). Todavia, tal diligência teria sido "enviada mais de um ano depois dos últimos pagamentos atestados pelo responsável" (peça 150, p. 67).
166. Em seguida, a secretaria ponderou que os serviços da UST 3 — consultoria de gestão processual — "nada tem a ver com o desenvolvimento de software, possui descrição genérica, sem qualquer evidência de tenha sido executado e que, se tivesse sido executado, não teria como ser remunerado, pois, seja como

atividade intermediária ou não, não tem qualquer relação com objeto da avença, não contribuindo para o seu resultado" (peça 150, p. 68).

167. Quanto às demais alegações, a AudTCE refutou os argumentos defensivos que sustentam a falta de responsabilidade por ausência de nexo de causalidade, de erro grosseiro e dos pressupostos de constituição da TCE, bem assim rechaça o alegado prejuízo ao exercício da ampla defesa (peça 150, pp. 68-70).

168. De ofício, a secretaria percebeu "erro material na matriz de responsabilização relativa aos indícios de dano ao erário referente a sua citação, constante da peça 115, p. 40-52, Apêndice II, bem como na proposta de encaminhamento de sua responsabilização à p. 35" (peça 150, p. 70) – consistente na imputação de ter o responsável atuado como gestor do contrato, quando em verdade exercera a função de fiscal do contrato. Nada obstante, a unidade propôs a rejeição das alegações de defesa e condenação do Sr. Sergio Rodrigues Simões (peça 150, pp. 97-99), tanto pelo pagamento de atividades intermediárias como pelo pagamento de consultoria em gestão processual, tema alheio ao objeto da contratação.

***

169. Em parecer de peça 161, aduzimos que, quanto à primeira irregularidade (item 201.3.5 - pagamento de atividades intermediárias, contrariando a Súmula 269 do TCU), para a qual o responsável teria concorrido, entendemos irrefutáveis as considerações da AudTCE no concernente às atribuições do fiscal requisitante, bem assim quanto à intempestividade da atuação do defendente.

170. Verificamos que o alerta remetido pelo responsável a seus superiores em fevereiro de 2020 para endereçar as irregularidades em causa (peça 90, pp. 28-30) teve por base o Acórdão 1.612/2019-Plenário, decisão proferida no TC 023.101/2018-0 (unidade jurisdicionada: Secretaria Nacional da Juventude), posterior aos pagamentos havidos na CDRJ em 2018.

171. Por um lado, a atuação apropriada do responsável sucedeu a produção do prejuízo em causa – e, portanto, não elide sua participação no cometimento do dano. Por outro, os signatários do expediente (Srs. Roque Antônio Perez Pizarroso, Luiz Carlos Miranda Barbuda e Sergio Rodrigues Simões) suscitaram internamente a questão das "atividades intermediárias" logo após o TCU ter identificado o problema.

172. É de parecer, portanto, que o Sr. Sergio Rodrigues Simões externou preocupação com o manejo dos recursos públicos em apreço (peça 90, pp. 28-30), configurando circunstância posterior que, apesar de ineficaz, pode ser tida como atenuante de sua conduta, de modo que o Parquet opinou por que fosse isento da penalidade pecuniária, consoante hipótese descrita no Boletim de Jurisprudência 139/2016:

Na condenação de responsável por débito, é possível deixar de aplicar a multa proporcional ao dano com fundamento em circunstâncias atenuantes, ainda que não sejam suficientes para o reconhecimento da boa-fé com vistas à concessão de novo prazo para recolhimento da dívida.

Acórdão 1.989/2016-Plenário (Rel. Min. Augusto Sherman)

173. Revisitando a matéria, a unidade técnica reitera sua proposta de aplicação de multa ao responsável Sergio Rodrigues Simões, aludindo às razões lançadas em sua instrução anterior (peça 222, p. 99).

174. Versando sobre a primeira irregularidade (pagamento por atividades intermediárias), o Ministério Público, nesta oportunidade, aquiesce ao julgamento pela irregularidade das contas do responsável, com condenação ao ressarcimento do dano; todavia novamente opinamos por que seja considerado que: a) a irregularidade em tela (pagamento por atividades intermediárias, contrariando o Enunciado de Súmula 269 do TCU) é menos facilmente perceptível que a irregularidade seguinte (pagamento por serviços não previstos no contrato); e b) a atuação do responsável em questionar a situação em tela, embora de forma tardia, denotou interesse no esclarecimento da irregularidade.

175. Assim, havendo neste caso fatores reconhecidamente atuantes – deficiências estruturais na governança do órgão, falhas no desenho da contratação e emissão de OS com especificação indevida – preponderando sobre a participação do responsável para produção do dano, cabe assim aplicar à causa:

a) quanto ao dano a ser imputado, o preceito do art. 944, parágrafo único, do Código Civil (cf. Acórdãos 1835/2024-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler; 2008/2024-Plenário, Rel. Min. Antonio Anastasia; e 1249/2025-TCU-Plenário, Rel. Min. Jorge Oliveira – constantes dos Boletins de Jurisprudência 510/2024, 513/2024 e 543/2025), fixando-se, por equidade, o valor da condenação em patamar inferior ao da citação, tendo por parâmetro a remuneração do responsável à época, por constituir variável pertinente tanto ao dimensionamento da sua responsabilidade, como à apuração da onerosidade do débito a lhe ser imputado, conforme precedente acima citados; e

b) dispensando-se de multa o agente, com fundamento no precedente representado pelo Acórdão 1.989/2016-Plenário (Rel. Min. Augusto Sherman).

***

176. Já quanto à segunda irregularidade imputada ao Sr. Sergio Rodrigues Simões, assiste razão à unidade técnica ao perceber que a função atribuída ao responsável não corresponde àquela por ele desempenhada à época dos fatos (peça 115, p. 35).

177. Ponderamos, inicialmente, que a correta indicação da função ocupada pelo responsável à época dos fatos em apuração "é elemento essencial para a delimitação dos limites subjetivos da matéria em discussão e para a demonstração do nexo de causalidade", consoante publicado no Boletim de Jurisprudência 65, de 8/12/2014:

A correta qualificação jurídica do agente responsável na citação é elemento essencial para a delimitação dos limites subjetivos da matéria em discussão e para a demonstração do nexo de causalidade entre a conduta do agente e a ocorrência descrita. Erro quanto à identificação da função exercida pelo responsável implica prejuízo à defesa e nulidade da citação.

(Acórdão 3.261/2014-Plenário, Rel. Min. Marcos Bemquerer - grifamos)

178. À peça 161 registramos que, de acordo com a jurisprudência acima, a atribuição de conduta praticada em cargo não ocupado pelo defendente prejudicaria sua responsabilização no tocante à irregularidade 201.3.6. Contrapondo-se a esse entendimento, a unidade técnica traça as seguintes considerações:

492. Primeira, toda a responsabilização constante da citação, à exceção das quatro ocorrências na proposta de encaminhamento e na matriz de responsabilização apontadas por esta unidade técnica (peça 115, p. 35, 48-49), faz remissão aos atestes nas OS realizados pelos responsáveis, com evidências a corroborar essa responsabilização em sua atuação como fiscais do Contrato 76/2017. A descrição das condutas e as evidências apresentadas na citação foram suficientes para delimitar o nexo de causalidade entre suas ações e as irregularidades apontadas, de forma que os erros não comprometeram a essência da citação, sendo, pugna-se, insuficientes para justificar a nulidade processual.

493. Segunda, no caso em análise, os responsáveis demonstraram plena compreensão de sua responsabilização como fiscais do Contrato 76/2017, apresentando defesas que, embora inaptas a elidir as irregularidades atribuídas, foram detalhadas e consistentes com essa adequada compreensão, o que evidencia a ausência de prejuízo. Nesse sentido, exsurge das alegações de defesa dos responsáveis a clareza de que seu chamamento em citação se deu em razão de sua atuação inquinada como fiscais do Contrato 76/2017, e não como gestores do contrato. Isso fica ainda mais evidente quando dissertam sobre suas atribuições, enfatizando que não eram o gestor do contrato, este, a quem, segundo eles, caberia toda a responsabilização pelas irregularidades.

(peça 222, p. 100)

179. Reconsiderando o ponto à luz dos argumentos concernentes ao teor das alegações de defesa (peça 87, pp. 10-11), repara-se que o equívoco na qualificação do responsável mostrou-se contornável, não redundando em déficit à proteção de seus interesses.

180.

181. Nada obstante, quanto à segunda irregularidade atribuída ao Sr. Sergio Rodrigues Simões, entendemos que a identidade de conduta e de contexto fático relativamente à situação do Sr. Luiz Carlos Miranda Barbuda deve induzir a soluções coincidentes. Dessarte, o Parquet opina por que se delibere no seguinte sentido:

a) quanto ao dano a ser imputado, a aplicação do art. 944, parágrafo único, do Código Civil (cf. Acórdãos 1835/2024-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler; 2008/2024-Plenário, Rel. Min. Antonio Anastasia; e 1249/2025-TCU-Plenário, Rel. Min. Jorge Oliveira – constantes dos Boletins de Jurisprudência 510/2024, 513/2024 e 543/2025), fixando-se, por equidade, o valor da condenação em patamar inferior ao da citação, tendo por parâmetro a remuneração do responsável à época, por constituir variável pertinente tanto ao dimensionamento da sua responsabilidade, como à apuração da onerosidade do débito a lhe ser imputado, conforme precedentes acima citados; e

b) quanto à multa, a mitigação autorizada pelo reconhecimento de coculpabilidade (culpabilidade reversa) e, ainda, de atenuantes relativas às "circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente" (art. 22, § 1º, da LINDB).

X – Alegações de defesa do Sr. Roque Antônio Perez Pizarroso Junior (peça 129)

182. A peça que instrui o ofício citatório (peça 271 do TC 006.195/2019-9, juntado à peça 115 destes autos) assim descreve a conduta atribuída ao Sr. Roque Antônio Perez Pizarroso Junior, um dos fiscais requisitantes do Contrato 76/2017:

201.3.5. irregularidade: pagamento de atividades intermediárias (UST5 e UST8, Contrato 76/2017), contrariando a Súmula 269 do TCU.
(...)
201.3.5.1.6. Roque Antonio Perez Pizarroso Junior (CPF: 047.402.108-43):
201.3.5.1.7. conduta: dar ateste de recebimento definitivo, como fiscal do contrato, nas OS 5, 6 e 25, além de abrir as OS 1, 2, 3, 5, 6, 25, 27 e 28 contendo serviços que não poderiam ser remunerados de maneira autônoma por serem considerados intermediários do Desenvolvimento de Software. As evidências constam da peça 156, páginas 55, 56, 150-151, 156, 170-172, 191-194 e 196-198, peça 161, páginas 1-3, 4-6, e nas peças 268-270 [todas do TC 006.195/2019-9]. (peça 115, p. 34)

183. Em suas alegações de defesa, o responsável argumenta não ser razoável "vislumbrar que haveria 'serviço intermediário' ou 'remuneração de maneira autônoma', uma vez que (...) o serviço foi contratado por preço global, com valores abaixo do mercado" (peça 129, p. 3). Dessa forma, em seu entendimento, "não houve pagamento das atividades 'intermediárias', mas sim uma contratação de solução de tecnologia por preço global, com previsão de cronograma de pagamentos" (peça 129, pp. 5-6).

184. Em outra linha, sustenta que o Enunciado de Súmula TCU 269 admitiria exceções ao critério de remuneração ali estipulado e, no caso concreto, a exceção estaria justificada no Edital – que, em seu Termo de Referência, assim discorre:

4.3. Ademais a opção pela aquisição conjunta, e não fracionada, dos serviços, não constitui qualquer afronta aos termos do art. 23, § 1º, da Lei 8.666/93 ou da Súmula 247 do TCU.
(peça 129, p. 9)

185. Nesse passo, teria sido "apontada a necessidade da contratação por preço global, ainda que a estimativa tenha ocorrido por unidades de serviço técnico, tendo em vista a solução específica pretendida pela Companhia" (peça 129, p.10).

186. A exemplo dos demais defendentes, o Sr. Roque Antônio Perez Pizarroso Junior argumenta que o TCU já teria examinado a legalidade da contratação em tela mediante os Acórdãos 1.823/2017-Plenário e 2.725/2019-1ª Câmara e, com isso, o Tribunal teria avalizado a execução do contrato, cabendo arguir o "trânsito em julgado administrativo quanto à análise das contratações decorrentes do Pregão Eletrônico 17/2016" (peça 129, p. 11).

187. Ademais, aponta que o Regulamento de Licitações e Contratos da CDRJ atribui ao fiscal requisitante o acompanhamento da execução contratual sob aspecto funcional (peça 129, p. 15). Sob esse prisma, o ateste conferido pelo defendente circunscreve-se à funcionalidade dos serviços validados (peça 129, p. 16).

188. Argumenta que, a seu sentir, "deveria apenas averiguar se havia a manifestação da entrega dos serviços, atestadas pelas demais áreas técnicas, com formação para analisar o objeto da contratação" (peça 129, p. 16-17), em respeito à segregação de funções entre fiscais requisitantes e fiscais técnicos (peça 129, p. 17).

*****

189. Examinando os argumentos do Sr. Roque Antônio Perez Pizarroso Junior, a AudTCE asseriu que "a irregularidade atribuída ao responsável nada tem a ver com a remuneração de serviços contratados por preço global" (peça 150, p. 73).

190. Acrescentou que as exceções comportadas pelo Enunciado de Súmula TCU 269 referem-se a hipóteses em que "as características do objeto não permitirem a vinculação da remuneração a resultados ou ao atendimento de níveis de serviço, hipótese em que a excepcionalidade deve estar prévia e adequadamente justificada nos respectivos processos administrativos" (peça 150, p. 73). Todavia, o caso em exame destoa dessa hipótese, eis que "Ausentes das alegações do responsável quaisquer informações sobre como e quais as características do objeto não teriam permitido a vinculação da remuneração a resultados" (peça 150, p. 74).

191. Sobre a função de fiscal requisitante, a unidade técnica transcreveu o normativo definidor de "funcionalidade", derruindo a noção de que as atribuições do defendente se restringiriam à fiscalização de aspectos administrativos da execução contratual.

192. Vale registrar, por fim, as seguintes considerações da AudTCE a respeito das atividades intermediárias em causa:

389. Sobre as atividades intermediárias, destaca-se que serviços de gerência de projetos e de mapeamento de processos não estão previstos na solução, porque não são o produto contratado, mas atividades intermediárias de desenvolvimento de software, a ser construído conforme processos e requisitos da organização. A CDRJ não

adquiriu esses serviços, mas sim o produto resultante desse desenvolvimento. Completamente desconectado da realidade o argumento de que tais atividades seriam parte de uma solução de software.
(peça 150, p. 73)
***
193. Diante da análise efetuada pela equipe técnica da AudTCE, à peça 161 o Ministério Público acompanhou a proposta de condenar em débito o Sr. Roque Antônio Perez Pizarroso Junior.
194. Com efeito, não merece prosperar o argumento segundo o qual o regime de execução eleito (empreitada por preço global) automaticamente afastaria a ocorrência de superfaturamento no evolver da execução contratual: o fato de ser o referido preço global inferior às demais propostas não autoriza eventuais pagamentos em duplicidade, ou por serviços não prestados etc.
195. A outro turno, nota-se que o responsável, posteriormente à produção do prejuízo em causa, elaborou comunicação interna juntamente com os Srs. Luiz Carlos Miranda Barbuda e Sergio Rodrigues Simões, suscitando a questão das "atividades intermediárias" e instando a administração da CDRJ a recuperar os valores pagos indevidamente, in verbis:

As quatro situações acima [pagamento por gerência de projetos; administração de banco de dados; adequações corretivas e manutenções; e suporte operacional] podem ter ensejado pagamento em duplicidade no âmbito do contrato 076/2017, da CDRJ com a Linkcon Eirelli [sic]. Isso se torna evidente ao comparar o contrato que já fora objeto de auditoria pela Egrégia Corte e o da CDRJ.
(...)
Considerando o acima exposto, nós, da fiscalização requisitante, trazemos ao seu conhecimento tal fato e solicitamos que se tome medidas para que a CDRJ seja ressarcida do que, por ventura [sic], tenha sido pago indevidamente
(peça 90, pp. 29-30)

196. É de parecer, portanto, que o Sr. Roque Antônio Perez Pizarroso Junior externou preocupação com o manejo dos recursos públicos em apreço (peça 90, pp. 28-30), de modo que o Parquet opina por que seja isento da penalidade pecuniária, consoante hipótese descrita no Boletim de Jurisprudência 139/2016:

Na condenação de responsável por débito, é possível deixar de aplicar a multa proporcional ao dano com fundamento em circunstâncias atenuantes, ainda que não sejam suficientes para o reconhecimento da boa-fé com vistas à concessão de novo prazo para recolhimento da dívida.
Acórdão 1.989/2016-Plenário (Rel. Min. Augusto Sherman)

197. Em sua mais recente manifestação (peça 222, p. 107), a unidade técnica divergiu do entendimento acima, reiterando os motivos pelos quais propôs a aplicação de multa, quais sejam: o documento assinado pelo responsável foi produzido um ano após o pagamento indevido e, ademais, teria se embasado em apontamentos do Acórdão 1.612/2019-Plenário, proferido em outro processo.
198. Embora os fatos objetivos narrados pela unidade técnica sejam precisos – e reste, portanto, bem caracterizado o dano ao erário –, observamos que a unidade técnica nada aduz sobre o grau de reprovabilidade da conduta do responsável, a presença de circunstâncias atenuantes prévias e posteriores aos fatos etc., sendo esses vetores relacionados à aplicabilidade ou não de penalidade.
199. Nessa seara, o Ministério Público de Contas, com as vênias por divergir parcialmente da proposta da unidade técnica, entende que se deve reconhecer que a atuação do responsável foi prejudicada por circunstâncias que refugiam à sua ingerência, máxime as falhas nas definições contidas no contrato e nas Ordens de Serviço expedidas, vislumbrando-se igualmente problema sistêmico quanto à aparente inocuidade de mecanismos de controles administrativos na CDRJ.
200. Uma vez que tais fatores preponderaram sobre a participação do responsável para produção do dano, opinamos ser cabível aplicar ao caso concreto a aplicação do art. 944, parágrafo único, do Código Civil (cf. Acórdãos 1835/2024-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler; 2008/2024-Plenário, Rel. Min. Antonio Anastasia; e 1249/2025-TCU-Plenário, Rel. Min. Jorge Oliveira – constantes dos Boletins de Jurisprudência 510/2024, 513/2024 e 543/2025), fixando-se, por equidade, o valor da condenação em patamar inferior ao da citação, tendo por parâmetro a remuneração do responsável à época, por constituir variável pertinente tanto ao dimensionamento da sua responsabilidade, como à apuração da onerosidade do débito a lhe ser imputado, conforme precedentes acima citados.

201. Prescrevemos, no mesmo sentido, por que o responsável seja eximido do pagamento de de multa, com fundamento no precedente representado pelo Acórdão 1.989/2016-Plenário (Rel. Min. Augusto Sherman).

XI – Alegações de defesa do Sr. José Raul Franco Reis (peça 128)

202. São duas as irregularidades atribuídas ao Sr. José Raul Franco Reis:

201.3.7.1.2. José Raul Franco Reis (CPF: 967.349.147-04):
201.3.7.1.3. conduta: dar ateste de recebimento definitivo, como fiscal do contrato, nas OS 4, 9 e 10, além autorizar o pagamento das NF 110 e 111, as quais continham superfaturamento de pontos de função correspondente a 25% do total, resultando em dano de R$ 674.041,27. As evidências constam da peça 156, páginas 90-92 e 47-52 [do TC 006.195/2019-9];
(...)
201.3.8.2. José Raul Franco Reis (CPF: 967.349.147-04):
201.3.8.2.1. conduta: atestar, como Gerente da GERCOS, a prestação de serviços que restou demonstrado não terem sido executados, faturados por meio da nota fiscal 799 (peça 189, p. 27-31 [do TC 006.195/2019-9]); (peça 115, p. 36)

203. Inicialmente, em suas alegações de defesa, o responsável assevera que "todas as premissas [da contratação] tinham sido estabelecidas muito tempo antes de sua designação" como fiscal do contrato (peça 128, p. 9). A defesa chama atenção para o Decreto 9.830/2019, que regulamentou as inovações à LINDB, esclarecendo que tem por obstáculo "a limitação do citado em conseguir identificar algum tipo de irregularidade na instrução processual" (peça 128, p. 11).
204. Na sequência, o Sr. José Raul Franco Reis passa a dissertar sobre o conceito de superfaturamento, limitando-o ao caso em que o objeto contratado "é executado com preços divergentes dos mercadológicos (sobrepreço) (...) e nunca do aumento da quantidade de pontos de função" (peça 128, pp. 11-12).
205. Pontua que "os contratos celebrados eram para atendimento de demandas de outros setores" e que "todas as demandas que tiveram a participação do citado foram devidamente entregues, existindo evidências da execução" (ambas citações à peça 128, p. 12).
206. Acrescenta que "o citado confiava fielmente nas condições definidas na contratação" (peça 128, p. 12). E revela incompreensão da irregularidade a si atribuída ao registrar que:
(...) para reavaliar o processo novamente e alcançar o citado, esse Eg. Tribunal tenta alegar que se trata da análise de novos elementos (????), como assim ??? os valores estavam presentes no momento da validação por essa Colenda Corte de Contas (...)
(peça 128, p. 14)
207. Consigna que a "CDRJ não era um órgão federal e sim, uma empresa pública e em decorrência dessa condição, não se submetia à maioria dos regulamentos, instruções e orientações proferidas naquela época" e que "o citado e nenhum outro servidor daquela época, foram submetidos à especializações, treinamentos, capacitações ou outros preparativos que lhe permitissem desempenhar ainda melhor suas atribuições" (ambas citações à peça 128, p. 15).
208. Alega ter sido "induzido ao erro (...) [e] em momento algum foi notificado, avisado ou alertado de que poderiam existir equívocos decorrentes da fase de instrução" (peça 128, p. 20), e que "sempre se baseou nas comprovações, evidências e justificativas apresentadas" pela contratada (peça 128, p. 21).
209. Após defender-se de pontos atribuídos a si (peça 128, pp. 21-26), o responsável aduz "considerações pessoais e profissionais" (peça 128, p. 26) e discorre sobre a irretroatividade na aplicação de entendimentos e jurisprudências (peça 128, p. 27), a não-participação, no certame, da empresa autora da representação original (peça 128, pp. 27-28); o subjetivismo dos entendimentos manejados para responsabilização do defendente (peça 128, p. 28), bem assim a ausência de dolo, má-fé ou erro grosseiro de sua parte (peça 29-31).
*****
210. A unidade técnica, examinando os argumentos acima, apontou serem irrelevantes as alegações pertinentes à cotação de preços de mercado, uma vez que o superfaturamento em discussão se refere ao quantitativo de pontos de função (peça 150, p. 81). Acrescentou que o Acordão 1.823/2017-Plenário, evocado

pelo defendente, veiculou "ciências à CDRJ de algumas irregularidades que poderiam ensejar a anulação do certame" (peça 150, p. 80).

211. A AudTCE percebeu, ainda, não haver prova nos autos de que o responsável teria sido induzido a erro, arrematando: "espera-se de fiscais de contrato maior zelo no cuidado da coisa pública, conduta diversa da atuação 'de maneira tranquila e despreocupada' presente em suas alegações" (peça 150, p. 81). No mais, salienta que as irregularidades em apreço tiveram por crivo a legislação vigente à época dos fatos; que a culpa do gestor é suficiente para sua responsabilização pelo dano, conforme assentada jurisprudência do TCU; e que "nas irregularidades a ele atribuídas [há] elementos suficientes para constituir erro grosseiro, decorrente de uma grave inobservância de um dever de cuidado e zelo com a coisa pública" (peça 150, p. 83).

212. A mais recente manifestação da equipe técnica da AudTCE (peça 222, pp. 114) reitera a proposta condenatória anteriormente formulada.

*****

213. Reiterando o posicionamento externado à peça 161, o Ministério Público acompanha integralmente o posicionamento da unidade técnica, considerando que a defesa insiste no equivocado pressuposto de atribuir as irregularidades em causa à etapa de planejamento do contrato.

214. Outra vulnerabilidade fundamental da peça defensiva, conforme sublinhado pela equipe de auditoria, consiste na tentativa de justificar situação segundo a qual o respondente "confiava fielmente" em informações prestadas pela contratada, enquanto o que se exige dos que se ocupam da fiscalização é justamente o ceticismo em relação às informações apresentadas pelos fiscalizados.

215. Diante do exposto, o Parquet endossa a proposta da unidade técnica, no sentido de rejeitar as alegações de defesa do Sr. José Raul Franco Reis, para condená-lo à recomposição do erário e ao pagamento de multa proporcional ao dano provocado.

XII – Alegações de defesa dos Srs. Rafael da Silva Mendes (peça 112) e Vladimir Feitosa de Siqueira (peça 114)

216. Conforme bem apontado pela unidade técnica, as alegações de defesa dos Srs. Rafael da Silva Mendes e Vladimir Feitosa de Siqueira coincidem em larga medida, cabendo examiná-las em conjunto.

217. O Sr. Rafael da Silva Mendes foi citado por conta da seguinte conduta:

201.3.8.2.2. Rafael da Silva Mendes (CPF: 104.858.027-08):

201.3.8.2.3. conduta: atestar, como Gerente de RH, a prestação de serviços que restou demonstrado não terem sido executados, faturados por meio da nota fiscal 799 (peça 189, p. 27-31 [do TC 006.195/2019-9]); (peça 115, p. 36)

218. Mais precisamente, o sistema foi considerado inexecutado porquanto, embora (parcialmente) desenvolvido, não foi instalado nos servidores da CDRJ, e sim em servidor próprio da Linkcon (peça 182, p. 125, do TC 006.195/2019-9).

219. Suas alegações de defesa principiam com a assertiva de que os serviços por si atestados teriam sido executados, "ainda que o objeto final do contrato não tenha sido entregue" (peça 112, p. 1).

220. Prossegue, alegando "vício de forma" na constituição desta TCE (peça 112, p. 2), uma vez que não teria sido devidamente ouvido na fase interna do procedimento. Na sequência, informa ter entabulado processo administrativo para "contratação de um produto de prateleira (...), a ser customizado na fase de implantação", porém a Superintendência da CDRJ revogou o respectivo pregão (peça 112, p. 4).

221. Acrescenta que "não recebeu qualquer treinamento e/ou capacitação sobre o múnus da fiscalização de contratos" (peça 112, p. 4), mas que realizou "de forma diligente" a verificação das funcionalidades do sistema (peça 112, p. 5).

222. Quanto ao cerne da irregularidade que lhe é imputada, o Sr. Rafael da Silva Mendes esclarece que "os serviços estavam sendo prestados e a fiscalização agiu com a devida diligência ao atestar parcialmente a execução do serviço" (peça 112, p. 5), conforme metodologia prescrita no item 11 do Termo de Referência da contratação, cujo excerto a defesa transcreveu:

O pagamento dar-se-á a proporção de execução do contrato conforme cronograma apresentado, sendo que os limites para estes pagamentos (à medida que as entregas forem feitas) são estabelecidos pelo quadro abaixo:

(...)

11.1 O pagamento referente a Aquisição e Instalação será fracionado de maneira a garantir que o pagamento do valor total somente seja realizado quando do término da fase de implantação e parametrização, deixando o sistema operacional. Ou seja, na entrega do sistema instalado no servidor da CDRJ, juntamente da

documentação pertinente, será efetuado pagamento de 40% do valor deste item e os 60% restantes serão pagos juntamente à conclusão da implantação/parametrização;
11.2 Baseado no cronograma que será apresentado por parte da Contratada, na fase de Planejamento da Contratação, conforme especificado no item 7, que deve ser detalhado por fase, o faturamento corresponderá à fração das atividades executadas no mês de referência.
223. Destaca que, nos expedientes juntados à peça 180 (pp. 180-181 e 190) dos autos de origem (TC 006.195/2019-9), o defendente não teria atestado qualquer serviço, apenas solicitado providências e alertado sobre a extrapolação de prazos e falta de garantia contratual (peça 112, pp. 6-7).
224. Ao contrário, o responsável elaborou documento (peça 181, pp. 15-22, do TC de origem) "glosando a maior parte do serviço dita como entregue pela contratada", no qual "apontou os percentuais, em relação a cada módulo, que, diante dos trabalhos que estavam sendo executados poderiam ser faturados" (peça 112, pp. 7-8).
225. Ressalva que sua análise "não abarcou valores ou pontos de função, o que foi analisado foram apenas as funcionalidades do sistema apresentado" (peça 112, p. 8), e suas conclusões teriam sido ratificadas pelo Superintendente de Recursos Humanos, conforme peça 181 (pp. 23-27) da representação originária.
226. Os pontos de função, por solicitação do Superintendente de TI (SUPTIN), teriam sido estimados pela GERCOS, e não pelo defendente (peça 112, p. 8). Alega o defendente:
Em seguida, é elaborado documento conjunto do Superintendente da SUPTIN e do Gerente da GERCOS, através de uma memória de cálculo, estabelecendo os pontos de função e os valores correspondentes (fls. 28/34, da peça 181), que resultou no montante de R$ 153.781,66, que deu origem à nota 799. Apesar do documento constar com espaço, destinado a assinatura deste signatário, este NÃO ASSINOU. Afinal, quem possuía expertise para medição por ponto de função era a área de TI, que atuava no contrato justamente como fiscal técnico e gestor do contrato. Não o fiscal requisitante, que possuí a atribuição de validar unicamente as funcionalidades do sistema.
(peça 112, p. 8 - caixa alta no original)
227. Outrossim, argumenta haver evidência de que foi o GERCOS que atestou o quantitativo de pontos de função, qual seja, o despacho daquela gerência acostado à peça 181 (p. 35) do TC 006.195/2019-9, na qual registra: "informo que esta GERCOS está de acordo com o quantitativo de PF apresentado" (peça 112, p. 9).
228. Esclarece que, após negar ateste à nota técnica da Linkcon por diversas vezes, tomou ciência do despacho acima e da manifestação da SUPTIN de 1º/2/2019 (peça 181, p. 42, dos autos originários), e finalmente:
(...) com fulcro em reiteradas manifestações da área de TI sobre a correção dos aspectos técnicos do sistema, informando que o sistema se "encontra apto a ser parametrizado", que o sistema "já está instalado na CDRJ", que "não vejo impedimento a que a CDRJ faça o pagamento", em 05 de fevereiro de 2019, este signatário, em conjunto com o gestor, fiscal técnico e outro fiscal requisitante, atestaram a realização dos serviços (peça 181, fls. 55/59).
(peça 112, p. 9)
229. Naquele ato, teria ressalvado que sua validação "se referia apenas as funcionalidades do sistema, sem considerar os aspectos relacionados aos requisitos técnicos elencados no item 3.1 do Termo de Referência. Informando, ainda, que discordava de alguns aspectos alegados pelo SUPTIN" (peça 112, p. 9). Sublinha, no entanto, que não possuía conhecimento tecnológico para se contrapor às conclusões do Superintendente daquela área (peça 112, p. 9), reforçando que:
(...) a equivalência em pontos de função, que culminou com o valor da nota fiscal, foi elaborada pela área técnica de TI, considerando que este signatário desconhece completamente a métrica de Pontos de Função.
(peça 112, p. 14)
230. Nada obstante, pondera que "apesar da LINKCON não ter tido êxito na entrega total do sistema, algumas etapas foram cumpridas e entregues" (peça 112, p. 10). Nessa altura, relevante anotar a explanação do defendente, segundo o qual sua conduta:
(...) se baseou no único Termo de Referência que existia no processo, que previu etapas pré-definidas, onde a cada "entregável", apesar de não necessariamente corresponder a um módulo totalmente funcional do software, foi definida com uma parte da remuneração. Diante disso, verifica-se que a Contratada à época, apresentou sistema com funcionalidades parciais, por isso foram atestadas.
(peça 112, p. 10).
231. Realça que a cláusula 11.1 e 11.2 do Termo de Referência (transcritas à peça 112, p. 11) estariam conformes à doutrina de Marçal Justen Filho, consoante a seguinte lição evocada: "Executada a prestação

(total ou parceladamente, conforme o caso), a Administração pagará os montantes que lhe incumbem. Caberá ao edital dispor sobre o tema, porém o prazo máximo será de trinta dias" (peça 112, p. 10).

232. Nesse diapasão, conclui que "a execução, ainda que parcial, dos módulos não poderia ser caracterizado como inútil, uma vez que o trabalho estava sendo executado e o Termo de Referência previa pagamentos parciais" (peça 112, p. 14).

233. Reitera que o argumento de que o ateste teria sido "indevido em razão do serviço não ter sido prestado" não merece acolhimento "sob a perspectiva da funcionalidade, uma vez que em relação às funcionalidades o objeto estava sendo prestado, sendo certo que o Termo de Referência tinha dispositivo determinando o pagamento parcial" (peça 112, p. 15). Assim, a negativa de pagamento pela etapa desenvolvida equivaleria a enriquecimento ilícito por parte da Administração Pública (peça 112, p. 15).

234. Destaca que "não se omitiu em seu dever", chegando a documentar (peça 181, pp. 63-64 do TC de origem) o "risco de não ocorrer a entrega do objeto por parte da contratada" (peça 112, p. 17). Salienta que a comissão instituída no âmbito da CDRJ para apurar as irregularidades no contrato em referência encontrou indícios de infração na conduta do Superintendente de TI, porém concluiu não haver desvios na atuação dos fiscais requisitantes.

235. Sintetizando suas alegações, realça que, no momento em que validou as funcionalidades do sistema, "o fez com fulcro na manifestação da área de TI, que afirmou que o sistema estava instalado na CDRJ (peça 181, fl. 42 [do TC de origem)" (peça 112, p. 18).

236. Na sequência, evoca os "obstáculos reais" ao gestor, de que trata a Lei 13.655/20018 (peça 112, pp. 18-19), bem assim sustenta que negar a boa-fé em sua conduta equivale a "tirar o crédito de todo o trabalho executado por este empregado público, de todos os seus apontamentos e de todo o cuidado que teve ao verificar a funcionalidade de cada módulo" (peça 112, p. 20).

*****

237. A equipe da AudTCE, em sua mais recente instrução, rechaça novamente os argumentos objetivos de ambos os responsáveis (Srs. Rafael da Silva Mendes e Vladimir Feitosa de Siqueira).

238. É dizer, a unidade rejeita a noção de que faltariam pressupostos à constituição do vertente procedimento, uma vez que os requisitos da IN TCU 71/2012 teriam sido devidamente preenchidos (peça 150, p. 86). A secretaria igualmente discorda de que haveria enriquecimento ilícito da Administração na cobrança do débito (peça 150, p. 88). Rejeita, também, a relevância da apuração de responsabilidade efetuada internamente pela CDRJ, bem assim a pertinência dos argumentos relacionados à LINDB para fins de indenização ao erário (peça 150, p. 90).

239. Não obstante, a secretaria vislumbra que "foram apresentadas evidências suficientes da correção da conduta dos responsáveis dentro de suas competências como Fiscais Requisitantes do Contrato 33/2018" (peça 150, p. 89).

240. Destarte, propõe o acolhimento parcial das alegações de defesa em tela (peça 150, p. 89; peça 222, p. 121), pugnando pela regularidade das contas dos responsáveis (peça 150, p. 97; peça 222, p. 123).

*****

241. O Ministério Público acompanha a conclusão da AudTCE acerca da inviabilidade de responsabilizar os Srs. Rafael da Silva Mendes e Vladimir Feitosa de Siqueira pelas irregularidades em causa, diante dos quatro argumentos alinhavados pela unidade técnica:

632. Primeiro, embora não haja evidência da validação de funcionalidades realizada pelo responsável Vladimir Feitosa de Siqueira dos módulos que teriam sido de uso de sua gerência (i.e., Treinamento/Capacitação e Avaliação de Desempenho, itens 3.10 e 3.11 do Termo de Referência), tem-se que o responsável Rafael da Silva Mendes realizara a validação de parte das funcionalidades do sistema, apontando deficiências e necessidades existentes, conforme documento "Resumo da Certificação de Medição Sistema de RH", de 21/1/2019 (TC 006.195/2019-9, peça 181, p. 14-22.

633. Segundo, o responsável Rafael da Silva Mendes delimitara o escopo de validação realizada pelos Fiscais Requisitantes daquela contratação — aí incluído o também responsável Sr. Vladimir Feitosa de Siqueira — às funcionalidades do sistema, explicitamente removendo desse escopo aspectos técnicos, a exemplo dos requisitos técnicos constantes da cláusula 3.1 do Termo de Referência (e.g., sistema em arquitetura Web; TC 006.195/2019-9, peça 175, p. 5-10), conforme despacho de 24/1/2019, de sua autoria (TC 006.195/2019-9, peça 181, p. 45).

634. Terceiro, os responsáveis atestaram o Certificado de Medição 1/2019 do Contrato 33/2018, de 5/2/2019, e a NF 799, de 8/2/2019 (TC 006.195/2019-9, peça 189, p. 27-31, peça 157, p. 35-36, respectivamente) — junto com o fiscal técnico (sr. José Raul Franco Reis) e com o gestor do contrato (e então

Suptin, sr. Marcos Barreto Fernandes) — baseados em informações inverídicas sobre o sistema, fora de sua competência como Fiscais Requisitantes, fornecidas pelo Fiscal Técnico (o também responsável José Raul Franco Reis) e pelo então Suptin, conforme despacho destes, datados de 23/1/2019 e 1º/2/2019, respectivamente (TC 006.195/2019-9, peça 189, p. 19, 26). Salienta-se que não constaram desse ateste as funcionalidades de uso pela gerência do sr. Vladimir Feitosa de Siqueira (valores medidos em PF zerados).

635. Quarto, sobre tais funcionalidades, o responsável Vladimir Feitosa de Siqueira, em despacho datado de 16/4/2019 (após o ateste da NF 799, portanto), informou à Superintendência Jurídica (SUPJUR) da CDRJ "(...) sobre o contentamento acerca do serviço prestado pela contratada", de modo que ainda não estavam em operação (TC 006.195/2019-9, peça 181, p. 103):

(peça 222, p. 118-119)

242. No caso em apreço, entendemos haver elementos de convicção bastantes para a conclusão de que o Superintendente de TI agiu no domínio dos fatos – mais especificamente, domínio da vontade dos fiscais requisitantes mediante erro (Willensherrschaft kraft Irrtum), enquanto detentor de conhecimento superior (überlegens Sachwissen) sobre o assunto.

243. Em outros termos, considerando que o Superintendente de TI categoricamente assim o afirmou, torna-se plausível que os responsáveis tenham atuado na crença firme de que o sistema por eles "testado" estaria disponível internamente na CDRJ – sendo-lhes inexigível, no caso concreto, angariar o conhecimento tecnológico especializado bastante para eventualmente contrastar tal afirmação.

XIII – Conclusão e proposta de encaminhamento

244. Diante das considerações externadas neste parecer, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, com as vênias de estilo, diverge pontualmente do proposto pela unidade técnica, propugnando por que o douto Colegiado delibere no seguinte sentido:

I. Considerar a empresa Linkcon revel neste processo, com fundamento no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, sem embargos da análise dos argumentos por si lançados às peças 235-263 do TC 006.195/2019-9;

II. Acolher as alegações de defesa dos Srs. Eduardo Moreira da Silva, Rafael da Silva Mendes e Vladimir Feitosa de Siqueira, julgando regulares suas contas e conferindo-lhes quitação plena com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, e 23, inciso I, todos da Lei 8.443/1992; 2

III. Acolher parcialmente as alegações de defesa ofertadas pelos Srs. Felipe Villarta Moreira, Julio Cesar Saraiva, Ana Maria Marinho e Silva, Graice Magalhães de Oliveira, Luiz Carlos Miranda Barbuda, Sergio Rodrigues Simões e Roque Antônio Perez Pizarroso Júnior;

IV. Rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelos Srs. Marcos Barreto Fernandes e José Raul Franco Reis;

V. Julgar irregulares as contas da sociedade empresarial Linkcon (CNPJ 05.323.742/0001-71) e dos Srs. Felipe Villarta Moreira, Julio Cesar Saraiva, Marcos Barreto Fernandes, Ana Maria Marinho e Silva, Graice Magalhães de Oliveira, Luiz Carlos Miranda Barbuda, Sergio Rodrigues Simões, Roque Antônio Perez Pizarroso Júnior e José Raul Franco Reis – e, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas "b" e "c", e § 2º, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, todos da Lei 8.443/1992, condená-los ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento das dívidas aos cofres da Companhia Docas do Rio de Janeiro, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor:

a) Superfaturamento de quantitativo de pontos de função no âmbito da OS 1/2016 (Contrato 63/2016), por meio da NF 1457:

Responsáveis solidários	***Data do Pagamento***	***Valor Original***
Linkcon *Julio Cesar Saraiva, apenas por parte do valor original, a ser arbitrada no acórdão condenatório, em atenção ao art. 944, par. único, do Código Civil* *Marcos Barreto Fernandes*	*27/9/2017*	*R$ 172.716,00*

e

Responsáveis solidários	*Data do Pagamento*	*Valor Original*
Linkcon *Marcos Barreto Fernandes*	*27/9/2017*	*R$ 718.094,00*

b) Pagamento de atividades intermediárias no âmbito da OS 1/2016 (NF 1457) e OS 2/2017 (NF 1772), ambas relativas ao Contrato 63/2016, respectivamente:

Responsáveis solidários	*Datas dos Pagamentos*	*Valor Original*
Linkcon *Felipe Villarta Moreira* *Marcos Barreto Fernandes* *Ana Maria Marinho e Silva, apenas por parte do valor original, a ser arbitrada no acórdão condenatório, em atenção ao art. 944, par. único, do Código Civil*	*19/12/2017*	*R$ 166.800,00*
Linkcon *Júlio César Saraiva, apenas por parte do valor original, a ser arbitrada no acórdão condenatório, em atenção ao art. 944, par. único, do Código Civil* *Marcos Barreto Fernandes*	*22/9/2017*	*R$ 86.180,00*

c) Superfaturamento dos serviços de digitalização no âmbito da OS 3/2017 (Contrato 63/2016):

Responsáveis solidários	*Datas dos Pagamentos*	*Valor Original*
Linkcon *Marcos Barreto Fernandes*	*22/12/2017*	*R$ 357.660,00*

d) Pagamento de consultoria em gestão processual e de mapa de processos, alheios ao objeto da contratação, no âmbito das OS 4/2017 e 5/2017 (Contrato 63/2016):

Responsáveis solidários	*Datas dos Pagamentos*	*Valor Original*
Linkcon *Felipe Villarta Moreira* *Marcos Barreto Fernandes* *Graice Magalhães de Oliveira, apenas por parte do valor original, a ser arbitrada no acórdão condenatório, em atenção ao art. 944, par. único, do Código Civil*	*12/12/2017*	*R$ 1.068.396,40*

e) Irregularidade: pagamento de atividades intermediárias (UST5 e UST8, Contrato 76/2017):

Responsáveis solidários	*Datas dos Pagamentos*	*Valor Original*
Linkcon *Marcos Barreto Fernandes*	*NF 65 (OS 1, 2 e 3): 21/3/2018*	*R$ 478.857,60*
	NF 112 (OS 5 e 6): 24/4/2018	*R$ 140.531,60*
	NF 543 (OS 7 e 12): 3/8/2018	*R$ 140.531,60*
	NF 155 (OS 17, 18, 19 e 20):	*R$ 363.492,80*

Luiz Carlos Miranda Barbuda, apenas por parte do valor original, a ser arbitrada no acórdão condenatório, em atenção ao art. 944, par. único, do Código Civil *Sergio Rodrigues Simões, apenas por parte do valor original, a ser arbitrada no acórdão condenatório, em atenção ao art. 944, par. único, do Código Civil*	*3/8/2018*	
	NF 552 (OS 23): 14/9/2018	*R$ 29.051,00*
	NF 550 (OS 25): 14/9/2018	*R$ 29.051,00*
	NF 616 (OS 27): 27/9/2018	*R$ 29.051,00*
	NF 617 (OS 28): 27/9/2018	*R$ 183.202,00*
	Total	***R$ 1.393.768,60***

Roque Antônio Perez Pizarroso Junior, apenas por parte do valor original, a ser arbitrada no acórdão condenatório, em atenção ao art. 944, par. único, do Código Civil	*NF 65 (OS 1, 2 e 3): 21/3/2018*	*R$ 478.857,60*
	NF 112 (OS 5 e 6): 24/4/2018	*R$ 140.531,60*
	NF 550 (OS 25): 14/9/2018	*R$ 29.051,00*
	NF 616 (OS 27): 27/9/2018	*R$ 29.051,00*
	NF 617 (OS 28): 27/9/2018	*R$ 183.202,00*
	Total	***R$ 860.693,20***

f) Pagamento de consultoria em gestão processual, alheio ao objeto da contratação (UST 3, Contrato 76/2017):

Responsáveis solidários	***Datas dos Pagamentos***	***Valor Original***
Marcos Barreto Fernandes *Luiz Carlos Miranda Barbuda, apenas por parte do valor original, a ser arbitrada no acórdão condenatório, em atenção ao art. 944, par. único, do Código Civil* *Sergio Rodrigues Simões, apenas por parte do valor original, a ser arbitrada no acórdão condenatório, em atenção ao art. 944, par. único, do Código Civil*	*NF 552 (OS 21 e 22): 14/9/2018*	*R$ 223.104,00*
	NF 550 (OS 24): 14/9/2018	*R$ 111.552,00*
	NF 616 (OS 26): 27/9/2018	*R$ 279.664,00*
	Total	***R$ 614.320,00***

g) Superfaturamento de quantitativo de pontos de função (Contrato 76/2017):

Responsáveis solidários	***Datas dos Pagamentos***	***Valor Original***
Linkcon *Marcos Barreto Fernandes*	*NF 38: 8/1/2018*	*R$ 549.752,73*
	NF 110 (OS 4): 29/5/2018	*R$ 303.318,57*
	NF 111 (OS 9 e 10): 29/5/2018	*R$ 370.722,70*
	Total	***R$ 1.223.794,00***

José Raul Franco Reis	*NF 110 (OS 4): 29/5/2018*	*R$ 303.318,57*
	NF 111 (OS 9 e 10): 29/5/2018	*R$ 370.722,70*
	Total	***R$ 674.041,27***

h) Pagamento por serviços não executados no âmbito do Contrato 33/2018 (NF 799):

Responsáveis solidários	***Datas dos Pagamentos***	***Valor Original***
Linkcon *Marcos Barreto Fernandes* *José Raul Franco Reis*	*20/2/2019*	*R$ 153.779,48*

VI. Aplicar a multa individual prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 à sociedade empresarial Linkcon (CNPJ 05.323.742/0001-71) e aos Srs. , Marcos Barreto Fernandes, Ana Maria Marinho e Silva, Graice Magalhães de Oliveira, José Raul Franco Reis, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal, 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;

VI. Aplicar a multa individual prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 aos Srs. Felipe Villarta Moreira, Julio Cesar Saraiva, Luiz Carlos Miranda Barbuda e Sergio Rodrigues Simões, de forma atenuada, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal, 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;

VIII. Aplicar a multa individual prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992 ao Sr. Felipe Villarta Moreira, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal, 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;

IX. Autorizar, desde logo, nos termos da Lei 8.443/1992, art. 28, inciso II, a cobrança judicial das dívidas caso não atendidas as notificações;

X. Autorizar, caso requerido pelos responsáveis, o pagamento da dívida em até 36 parcelas mensais e consecutivas, nos termos da Lei 8.443/1992, art. 26 c/c o Regimento Interno, art. 217, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar o recolhimento das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor; e

XI. Encaminhar cópia do Acórdão que vier a ser proferido à CDRJ e aos responsáveis, para ciência, informando 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, além de esclarecer que, caso requerido, o TCU poderá fornecer sem custos as correspondentes cópias, de forma impressa."

12. Ressalto que fui designado, por sorteio, para ser relator do presente feito, após a relator original ter se declarado impedido.

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de tomada de contas especial autuada por força do Acórdão 2.166/2022-Plenário, lavrado no âmbito de representação formulada pela Secretaria de Fiscalização em Tecnologia da Informação (Sefti), reportando indícios de irregularidades no planejamento e gestão dos Contratos 63/2016, 76/2017 e 33/2018.

2. Os aludidos ajustes foram firmados entre a Companhia Docas do Rio de Janeiro (CDRJ) e a empresa Linkcon Ltda. - EPP (posteriormente denominada "Linkcon Eireli" e atualmente denominada "Linkcon Ltda.") e tinham por objeto a "*prestação de serviços de modernização administrativa portuária*".

3. Os contratos foram celebrados, respectivamente, em 4/11/2016, 16/11/2017 e 20/4/2018, nos valores de R$ 5.739.989,40, R$ 10.257.010,60 e R$ 1.131.990,00, tendo sido originados do Pregão Eletrônico para Registro de Preços (PE SRP) 17/2016, promovido pela CDRJ.

4. No curso da aludida representação, foram identificados indícios de irregularidades ensejadores de dano ao Erário, totalizando R$ 5.955.508,48. Por essa razão, este Tribunal determinou a conversão daqueles autos em tomada de contas especial e ordenou a citação dos seguintes responsáveis pelos indícios de irregularidades especificados adiante:

a) Srs. Felipe Villarta Moreira, então Superintendente de Tecnologia de Informação (TI) da CDRJ; Júlio César Saraiva, então Superintendente de TI da CDRJ; Eduardo Moreira da Silva, então Superintendente de TI substituto da CDRJ; e Marcos Barreto Fernandes, então Superintendente de TI da CDRJ e gestor do contrato, e Linkcon Ltda., empresa contratada, tendo em vista o "*superfaturamento de quantitativo de pontos de função no âmbito da Ordem de Serviço (OS) 1/2016 (Contrato 63/2016), contrariando o art. 7º, § 4º c/c art. 73, I, b, ambos da Lei 8.666/1993*";

b) Srs. Felipe Villarta Moreira, Marcos Barreto Fernandes, Ana Maria Marinho e Silva, então fiscal requisitante do Contrato 63/2016, Júlio César Saraiva e Eduardo Moreira da Silva, e Linkcon Ltda., em razão do "*pagamento de atividades intermediárias no âmbito da OS 1/2016 e OS 2/2017 (Contrato 63/2016), contrariando a Súmula 269 do TCU*";

c) Srs. Felipe Villarta Moreira e Marcos Barreto Fernandes, e Linkcon Ltda., em decorrência do "superfaturamento dos serviços de digitalização no âmbito da OS 3/2017 (Contrato 63/2016), contrariando o art. 3º (princípio da seleção da proposta mais vantajosa) c/c art. 40, § 2º, II, ambos da Lei 8.666/1993";

d) Srs. Felipe Villarta Moreira, Graice Magalhães de Oliveira, então fiscal do Contrato 63/2016, e Marcos Barreto Fernandes, e Linkcon Ltda., tendo em vista o "*pagamento de consultoria em gestão processual e de mapa de processos, temas alheios ao objeto da contratação, no âmbito das OS 4/2017 e 5/2017 (Contrato 63/2016), contrariando o art. 3º da Lei 8.666/1993 (princípio da vinculação ao instrumento convocatório)*";

e) Srs. Luiz Carlos Miranda Barbuda, então fiscal requisitante do Contrato 76/2017; Sérgio Rodrigues Simões, então fiscal requisitante do Contrato 76/2017; Marcos Barreto Fernandes; e Roque Antônio Perez Pizarroso Júnior, então fiscal requisitante do Contrato 76/2017, e Linkcon Ltda., em razão do "*pagamento de atividades intermediárias (UST5 e UST8, Contrato 76/2017), contrariando a Súmula 269 do TCU*";

f) Srs. Luiz Carlos Miranda Barbuda, Sérgio Rodrigues Simões e Marcos Barreto Fernandes, e Linkcon Ltda., em decorrência do "*pagamento de consultoria em gestão processual, tema alheio ao objeto da contratação (UST 3, Contrato 76/2017), contrariando o art. 3º da Lei 8.666/1993 (princípio da vinculação ao instrumento convocatório)*";

g) Srs. Marcos Barreto Fernandes e José Raul Franco Reis, então gerente da Gerência de Estruturação e Construção de Soluções (Gercos) e fiscal do Contrato 76/2017, e Linkcon Ltda., tendo em vista o "*superfaturamento de quantitativo de pontos de função (Contrato 76/2017), contrariando o art. 7º, § 4º c/c art. 73, I, b, ambos da Lei 8.666/1993*"; e

h) Srs. Marcos Barreto Fernandes, José Raul Franco Reis, Rafael da Silva Mendes, então gerente de Recursos Humanos da CDRJ e fiscal requisitante do Contrato 33/2018, e Vladimir Feitosa de Siqueira, então gerente de Carreira da CDRJ e fiscal requisitante do Contrato 33/2018, e Linkcon Ltda., em razão da "*desnecessidade, inadequação ou ausência de utilidade da parcela do sistema desenvolvida e paga e direcionamento da contratação (Contrato 33/2018), contrariando os arts. 3º, caput, 66, 69 e 70 da Lei 8.666/1993 e os arts. 73, § 2º, 76, 77 e 78 da Lei 8.666/1993*".

5. Cumpridas as medidas processuais, a Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) analisou os elementos apresentados e propôs que as contas da empresa Linkcon Ltda. e dos Srs. Felipe Villarta Moreira, Júlio Cesar Saraiva, Eduardo Moreira da Silva, Marcos Barreto Fernandes, Sérgio Rodrigues Simões, Roque Antônio Perez Pizarroso Junior e José Raul Franco Reis fossem julgadas irregulares, com a imputação de débito e multa.

6. O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU) concordou parcialmente com o referido encaminhamento, tendo sugerido alterações pontuais na responsabilização adotada.

7. Todavia, o Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, então relator do processo, fez retornar os autos à unidade técnica para que fossem analisados os elementos indicados em seu despacho.

8. Cumpridas as providências acima especificadas, o auditor da AudTCE propôs:

a) acolher parcialmente as alegações de defesa apresentadas pelos Srs. Rafael da Silva Mendes e Vladimir Feitosa de Siqueira, com elisão total do débito;

b) acolher parcialmente as alegações de defesa apresentadas pelo Srs. Eduardo Moreira da Silva, Felipe Villarta Moreira e Júlio Cesar Saraiva, com elisão parcial do débito;

c) rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelos Srs. Ana Maria Marinho e Silva, Graice Magalhães de Oliveira, José Raul Franco Reis, Luiz Carlos Miranda Barbuda, Marcos Barreto Fernandes, Roque Antônio Perez Pizarroso Junior e Sérgio Rodrigues Simões;

d) julgar regulares as contas dos Srs. Rafael da Silva Mendes e Vladimir Feitosa de Siqueira, dando-lhes quitação plena;

e) julgar irregulares as contas da empresa Linkcon Ltda. e dos Srs. Ana Maria Marinho e Silva, Eduardo Moreira da Silva, Felipe Villarta Moreira, Graice Magalhães de Oliveira, José Raul Franco Reis, Júlio César Saraiva, Luiz Carlos Miranda Barbuda, Marcos Barreto Fernandes, Roque Antônio Perez Pizarroso Júnior e Sérgio Rodrigues Simões, imputando-lhes os débitos especificados, além de multas individuais baseadas no art. 57 da Lei 8.443/1992; e

f) aplicar a multa do art. 58 da mencionada lei ao Sr. Felipe Villarta Moreira.

9. O corpo diretivo da unidade técnica aquiesceu ao aludido encaminhamento.

10. O MPTCU acompanhou parcialmente a proposta anterior, tendo sugerido mudanças pontuais quanto à responsabilização dos seguintes agentes:

a) Sr. Eduardo Moreira da Silva: acolhimento integral da defesa e julgamento pela regularidade das contas, com quitação plena;

b) Sr. Felipe Villarta Moreira: exclusão do débito relativo ao superfaturamento dos serviços de digitalização e redução da extensão de sua responsabilidade pelo pagamento de atividades intermediárias; incidência da multa do art. 57 da Lei Orgânica do TCU (LOTCU) de forma atenuada, mantendo a multa autônoma do art. 58, inciso II, da mesma norma;

c) Sr. Júlio César Saraiva: redução dos débitos a ele atribuídos, mediante aplicação do art. 944, parágrafo único, do Código Civil, e atenuação da multa do art. 57 da LOTCU;

d) Sras. Ana Maria Marinho e Silva e Graice Magalhães de Oliveira: redução dos débitos a elas atribuídos, com base no aludido dispositivo do Código Civil, e aplicação da sanção do art. 57 da LOTCU;

e) Srs. Luiz Carlos Miranda Barbuda e Sérgio Rodrigues Simões: redução equitativa dos débitos, com base no art. 944, parágrafo único, do Código Civil, e aplicação atenuada da multa do art. 57 da LOTCU;

f) Sr. Roque Antônio Perez Pizarroso Júnior: redução do débito por equidade, com fulcro no mencionado dispositivo do Código Civil e afastamento da multa do art. 57 da referida norma, em consideração às circunstâncias atenuantes indicadas.

11. Feito esse necessário resumo, passo a decidir.

12. Inicialmente, ressalto que fui designado, por sorteio, para ser relator do presente feito, após o relator original ter se declarado impedido.

13. Quanto à prescrição, verifico que após o termo inicial de contagem, a saber, a autuação da representação formulada pela Sefti, em 25/3/2019, houve diversas causas interruptivas, consoante o quadro elaborado pela unidade técnica. Dessa forma, considerando que o primeiro marco interruptivo ocorreu em 29/4/2019 e que, a partir de então, o processo não ficou paralisado por mais de três anos, concluo que não foi configurada a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória.

II – Das ocorrências

14. Conforme a Sefti, houve deficiências no planejamento das contratações e na fiscalização de sua execução que permitiram a realização de pagamentos por quantitativos superiores aos serviços efetivamente prestados, por atividades que não poderiam ser remuneradas autonomamente e por serviços estranhos ao objeto contratado. Os problemas identificados repetiram-se, com algumas particularidades, ao longo dos três contratos celebrados com a Linkcon Ltda.

15. No Contrato 63/2016, verificou-se, inicialmente, o pagamento a maior de 1.145 pontos de função, correspondente a prejuízo de R$ 890.810,00. Ademais, identificou-se a remuneração autônoma de atividades de gerência de projetos e administração de banco de dados, as quais, por serem intermediárias ao desenvolvimento de **software**, já estariam abrangidas pelo preço desse serviço, conforme a lógica de remuneração por pontos de função.

16. A unidade técnica verificou o pagamento de serviços de digitalização pelo valor de R$ 0,669 por página, preço substancialmente superior aos parâmetros de mercado levantados pela fiscalização, o que resultou em superfaturamento estimado em R$ 357.660,00.

17. Ainda no âmbito desse ajuste, constatou-se que as Ordens de Serviço 4/2017 e 5/2017 remuneraram atividades de consultoria em gestão processual e de mapeamento de processos, que não guardavam relação direta com o objeto contratado, voltado à modernização administrativa mediante soluções de tecnologia da informação. Além de estranhos ao escopo da avença, a equipe de fiscalização assinalou que eles não poderiam ser considerados produtos autônomos aptos a justificar os pagamentos realizados.

18. No Contrato 76/2017 foram constatadas falhas semelhantes. Houve pagamento autônomo de serviços de gerência de projetos e mapeamento de processos, qualificados como atividades intermediárias ao desenvolvimento de **software**, bem como de consultoria em gestão processual, a qual seria alheia ao objeto do certame. Além disso, a recontagem efetuada pela fiscalização apurou que, dos 6.282 pontos de função pagos,

apenas 4.709 seriam devidos, resultando em superfaturamento de 1.573 pontos de função, correspondente a R$ 1.223.794,00.

19. Por fim, quanto ao Contrato 33/2018, as falhas remontaram ao próprio planejamento da contratação, considerada insuficientemente especificada e estruturada para aproveitamento de ata de registro de preços referente a objeto que não definia adequadamente as funcionalidades do sistema de recursos humanos pretendido.

20. Na execução, constatou-se que o sistema não chegou a ser instalado definitivamente nos servidores da CDRJ, uma vez que apenas parte dos módulos previstos foi entregue, sendo que nenhum deles foi considerado satisfatório pela fiscalização.

III – Das alegações de defesa e dos demais documentos juntados pelos responsáveis

III.1 – Da responsabilidade da empresa contratada e da existência do dano

21. Inicialmente, destaco que a sociedade empresária Linkcon Ltda. foi citada por todas as irregularidades apontadas no Acórdão 2.166/2022-Plenário, tendo em vista a sua conduta de faturar e receber pagamentos relativos a serviços superfaturados.

22. Conforme visto, as irregularidades envolveram o superfaturamento de quantitativos de ponto de função, o superfaturamento de preços nos serviços de digitalização de documentos, o superfaturamento decorrente do pagamento autônomo de atividades que já integravam outros serviços e o superfaturamento em virtude do pagamento por serviços estranhos ao objeto pactuado.

23. No contrato 63/2016 apurou-se prejuízo total de R$ 2.569.846,00.

24. Em primeiro lugar, foi identificado o pagamento a maior de 1.145 pontos de função na OS 1/2016. A recontagem realizada pela Sefti indicou que somente 2.791 pontos de função eram devidos, em lugar dos 3.936 considerados para fins de pagamento, resultando em superfaturamento quantitativo de R$ 890.810,00.

25. A unidade técnica considerou indevido o pagamento de R$ 252.980,00 por serviços de gerência de projetos, objeto das OSs 1/2016 e 2/2017, por se tratar de atividades intermediárias inerentes ao desenvolvimento de **software**, que não poderiam ser remuneradas autonomamente.

26. Ainda no âmbito desse contrato, a Sefti apurou o superfaturamento de R$ 357.660,00 na OS 3/2017, relativa à digitalização de 600 mil páginas. A CDRJ remunerou o serviço pelo valor equivalente a R$ 0,669 por página, enquanto as referências levantadas pela fiscalização indicaram preço médio de R$ 0,0729 por página.

27. Por fim, a unidade técnica considerou irregular o pagamento de R$ 1.068.396,40, nas OSs 4/2016 e 5/2017, por serviços de gerência de projetos, consultoria em gestão processual e mapeamento de processos. No primeiro caso, entendeu-se que o objeto pago correspondia à atividade intermediária inerente ao desenvolvimento de **software** e, portanto, insuscetível de remuneração autônoma. Nos dois últimos, a fiscalização considerou que os serviços não guardavam relação adequada com o objeto para o qual o contrato estava sendo utilizado. Inclusive, foi apurado que o mapeamento de projetos teria sido entregue depois do próprio **software**, o que esvaziava sua utilidade como insumo para o desenvolvimento.

28. No Contrato 76/2017, o prejuízo foi quantificado em R$ 3.231.882,60.

29. Quanto aos serviços de desenvolvimento de **software**, a CDRJ pagou por 6.282 pontos de função, ao passo que a recontagem efetuada pela Sefti apurou apenas 4.709. Assim, considerando o pagamento a maior de 1.573 pontos de função, ao preço unitário de R$ 778,00, o superfaturamento apurado totalizou R$ 1.223.794,00.

30. Além disso, foram considerados indevidos R$ 1.393.768,60 relativos aos serviços de gerência de projetos e mapeamento de processos, remunerados pelas USTs 5 e 8, respectivamente, por constituírem atividades intermediárias do desenvolvimento de **software**.

31. Da mesma forma, reputou-se indevido o pagamento de R$ 614.320,00 por serviços de consultoria em gestão processual, mensurados pela UST 3, por não guardarem relação com o objeto da contratação.

32. Por fim, no Contrato 33/2018, destinado ao desenvolvimento de sistema de recursos humanos, o prejuízo foi estimado em R$ 153.779,48, correspondente à integralidade do valor pago por meio da Nota Fiscal 799. A apuração interna da própria CDRJ indicou que o sistema não havia sido definitivamente instalado, uma vez que, dos vinte módulos previstos, somente onze teriam sido apresentados e nenhum foi considerado satisfatório pela fiscalização. Nesse cenário, a Sefti tomou como referência a conclusão do processo sancionador da entidade contratante, pela inexecução do contrato, imputando como débito todo o valor pago pela NF 799.

33. A despeito de sua regular citação, a Linkcon Ltda. não apresentou alegações de defesa. Não obstante, a AudTCE analisou detidamente os documentos mencionados no voto condutor do Acórdão

2.166/2022-Plenário, os quais ainda não haviam sido apreciados na etapa de fiscalização, e concluiu que nenhum deles era apto a desconstruir as premissas que embasaram a citação da empresa.

34. Quanto ao Contrato 63/2016, a AudTCE considerou que os documentos relativos à contagem dos pontos de função não enfrentavam a recontagem realizada pela Sefti nem afastavam a existência de arquivos repetidos ou desmembrados, indevidamente contabilizados como funcionalidades autônomas.

35. Em relação às OSs 1/2016 e 2/2017, concluiu que os documentos apresentados não demonstravam a existência de produto autônomo, permanecendo a caracterização da gerência de projetos como atividade intermediária do desenvolvimento de **software**.

36. No tocante à OS 3/2017, o relatório apresentado foi considerado meramente declaratório e, de todo modo, não afastava o superfaturamento decorrente da cobrança de R$ 0,669 por página digitalizada, valor muito superior às referências de mercado.

37. No tocante às OSs 4/2016 e 5/2017, a AudTCE manteve o entendimento de que os serviços de consultoria e mapeamento de processos não guardavam relação adequada com o objeto contratado, sendo que este último teria sido entregue após o próprio **software**.

38. No Contrato 76/2017, os documentos apresentados não infirmaram a recontagem da Sefti, que apurou pagamento a maior de 1.573 pontos de função.

39. Quanto ao Contrato 33/2018, a ação judicial proposta pela empresa Linkcon Ltda. contra as penalidades impostas pela CDRJ não continha decisão de mérito capaz de afastar a conclusão pela inexecução do objeto.

40. Os demais documentos relativos à validação de funcionalidades e a alterações societárias da empresa foram considerados sem relação direta com as irregularidades apuradas.

41. Nesse cenário, à míngua de qualquer documentação comprobatória da correção dos pagamentos efetuados, acolho integramente a análise realizada pela AudTCE e concluo pela existência de superfaturamento, sendo devida a imputação de responsabilidade financeira à Linkcon Ltda. pelo débito apurado na etapa preliminar do processo.

42. No que se refere aos pressupostos para a aplicação da sanção, entendo que a empresa contratada atuou com grau de culpabilidade superior ao dos agentes públicos da CDRJ, uma vez que foi a causadora direta dos atos irregulares e do desperdício de recursos decorrentes da entrega de sistema que ao final não operou adequadamente. Além disso, foi beneficiária dos ganhos indevidamente auferidos.

43. Além do superfaturamento por sobrepreço e por quantidade de pontos de função, houve o pagamento de itens em duplicidade e sem vinculação com o objeto. Outrossim, foi evidenciado que os Contratos 63/2016, 73/2017 e 33/2018 não geraram os resultados esperados pela CDRJ, na medida em que os sistemas de informática não apresentaram funcionalidade.

44. Diante desse quadro fático, reputo adequado aplicar a multa de R$ 2.750.000,00 à sociedade empresária Linkcon Ltda. com fulcro no art. 57 da Lei 8.443/1992. Ressalto que o aludido montante equivale a 30% do valor do débito atualizado.

45. Passo ao exame da responsabilidade dos agentes públicos da CDRJ.

III.2 – Da responsabilidade dos agentes públicos da CDRJ

III.2.1 – Superintendentes de TI

46. O Sr. Felipe Villarta Moreira foi citado, na condição de Superintendente de TI da CDRJ, em razão das seguintes ocorrências:

a) superfaturamento de quantitativo de pontos de função no âmbito da OS 1/2016 (Contrato 63/2016);
b) pagamento de atividades intermediárias no âmbito da OSs 1/2016 e 2/2017 (Contrato 63/2016);
c) superfaturamento dos serviços de digitalização no âmbito da OS 3/2017 (Contrato 63/2016); e
d) pagamento de consultoria em gestão processual e de mapa de processos, temas alheios ao objeto da contratação.

47. O responsável sustentou, em essência, que teria deixado a Superintendência de TI antes da ocorrência dos pagamentos questionados, não possuindo competência para autorizá-los, e que, ao tomar conhecimento das suspeitas envolvendo o Contrato 63/2016, teria solicitado a sua suspensão. Alegou que suas atribuições eram predominantemente técnicas e que os prejuízos decorreram de atos praticados posteriormente à sua saída da CDRJ. Invocou, ainda, os arts. 22 e 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), defendendo a inexistência de dolo e de erro grosseiro e a necessidade de consideração das circunstâncias concretas em que atuou.

48. Sobre o assunto, entendo que as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Felipe Villarta Moreira merecem acolhimento apenas parcial, conforme os pareceres anteriores.

49. Quanto ao superfaturamento de quantitativo de pontos de função no âmbito da OS 1/2016, assiste razão ao responsável. Embora a ausência de indicação dos quantitativos na ordem de serviço constitua por si só uma irregularidade, a causa direta e imediata do dano não foi propriamente essa falha na etapa de planejamento, mas a conduta posterior dos agentes da CDRJ, nas etapas de medição e liquidação da despesa.

50. No caso, o prejuízo somente se consumou, posteriormente, após a execução dos serviços, quando foram medidos e pagos quantitativos de pontos de função superiores aos efetivamente entregues. Essas etapas ocorreram após o afastamento do Sr. Felipe Villarta Moreira da Superintendência de TI e não contaram com sua participação.

51. Dessa forma, acompanho os pareceres anteriores e acolho as alegações de defesa do ex-Superintendente de TI da CDRJ quanto a esse ponto, para afastar a sua responsabilidade pelo débito relativo à letra "a" do item 46 **supra**.

52. Todavia, compreendo que os argumentos trazidos pelo defendente não são aptos a afastar as demais irregularidades. Isso porque os danos apurados decorreram de falhas graves praticadas nas etapas de planejamento e de preparação da licitação, em que o responsável teve papel relevante.

53. Conforme apurado nos autos, o Sr. Felipe Villarta Moreira solicitou, como Superintendente de TI, a abertura do processo de contratação, realizou pesquisa de preços junto a empresas que não possuíam experiência no objeto pretendido ou mantinham vínculos com a empresa que viria a vencer o certame e elaborou e assinou o Termo de Referência do PE SRP 17/2016 com falha relevante na especificação dos serviços.

54. O documento contemplou, entre os itens passíveis de remuneração autônoma, serviços de administração de banco de dados e de gerência de projetos, atividades intermediárias do processo de desenvolvimento de **software**, bem como serviços de consultoria em gestão processual e mapeamento de processos, os quais seriam estranhos ao objeto da contratação.

55. Em suma, a especificação imprecisa e redundante do objeto da licitação, aliada às falhas na precificação dos itens de serviços contribuiu de forma relevante para o prejuízo ocorrido no contrato.

56. Ressalto que o responsável ocupava posição de destaque no planejamento da contratação e chegou a acumular as funções de Integrante Administrativo, Integrante Requisitante e Integrante Técnico, circunstância que, além de contrariar a desejável segregação de funções, reforçava seu dever de diligência na definição do objeto e na formação dos preços.

57. Assim, considerando que o responsável não justificou adequadamente as irregularidades, tampouco demonstrou a ocorrência de causas excludentes de responsabilidade, acompanho a análise da AudTCE, no sentido de rejeitar as alegações de defesa do agente quanto às letras "b", "c" e "d" do item 46 retro. Com isso, cabe a imputação de débito especificado adiante ao responsável:

Data	**Valor**
12/12/2017	1.068.396,40
22/12/2017	357.660,00
22/9/2017	86.180,00
19/12/2017	166.800,00

58. No que se refere aos pressupostos para a aplicação da sanção, compreendo que as condutas imputadas ao Sr. Felipe Villarta Moreira na condução da etapa preparatória revelam desleixo com a coisa pública, constituindo um comportamento com grave inobservância do dever de cuidado, ou seja, com grave negligência.

59. Dessa forma, julgo que a atitude do gestor é passível de ser punida com multa, por configurar a ocorrência de culpa grave na gestão dos recursos federais, nos termos do art. 28 da LINDB.

60. No caso, não vislumbro a presença de circunstâncias práticas que tenham limitado ou impedido a atuação do agente em conformidade com a lei, uma vez que ele tinha a possibilidade de conhecer a ilicitude de seus atos e evitar o seu cometimento, já que o dever de especificar adequadamente o objeto e realizar pesquisas de preço confiáveis decorre da lei.

61. Como dito, os fatos denotam desleixo, o que configura infração de notória gravidade e reprovabilidade.

62. Em pesquisa ao histórico processual do Sr. Felipe Villarta Moreira, observo que ele ainda não foi condenado por este Tribunal.

63. Por fim, não constam dos autos informações sobre outras circunstâncias agravantes nem sobre a aplicação de sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.

64. Sendo assim, considerando o valor do débito atualizado atribuído ao defendente, reputo adequado aplicar-lhe a multa de R$ 250.000,00, com fulcro no art. 57 da LOTCU. Ressalto que esse valor corresponde a aproximadamente 10% do dano atualizado, estando compatível com a dosimetria que venho aplicando em situações similares.

65. Embora a ausência de indicação dos quantitativos de pontos de função na ordem de serviço pudesse, em tese, justificar a aplicação de multa autônoma ao Sr. Felipe Villarta Moreira, entendo dispensável a imposição de sanção específica por essa ocorrência.

66. Isso porque, diante da maior gravidade das demais irregularidades que lhe são imputadas e da maior expressão financeira da sanção, calculada em valor proporcional ao dano, a penalidade a ser aplicada em razão dessas mostra-se suficiente para abranger o valor daquela, à luz do princípio da consunção.

67. O Sr. Júlio César Saraiva foi citado, na condição de Superintendente de TI da CDRJ, em razão dos seguintes indícios de irregularidade:

a) superfaturamento de quantitativo de pontos de função no âmbito da OS 1/2016 (Contrato 63/2016); e

b) pagamento de atividades intermediárias no âmbito da OSs 1/2016 e 2/2017 (Contrato 63/2016).

68. O aludido agente argumentou que sua atuação ocorreu em contexto de deficiência de pessoal e de baixa maturidade técnica da CDRJ e que se limitou a dar continuidade à contratação cujas condições já estavam definidas e que teria sido examinada por este Tribunal nos Acórdãos 1.823/2017-Plenário e 361/2018-Plenário.

69. Defendeu a inexistência de atividades intermediárias indevidamente remuneradas e afirmou ter se apoiado nas análises da empresa especializada Eficácia Organização Ltda. para a contagem dos pontos de função, inclusive promovendo glosas sobre os quantitativos apresentados pela Linkcon Ltda.

70. Ressaltou que o pagamento dos valores posteriormente glosados somente foi autorizado após sua saída do cargo, por outro Superintendente de TI, e que, caso constatadas incorreções nas informações técnicas que lhe foram apresentadas, teria sido induzido a erro.

71. Por fim, acrescentou não ter agido com dolo nem má-fé e que sua atuação deveria ser examinada à luz dos obstáculos reais enfrentados pela Administração à época.

72. Sobre o assunto, acolho a análise realizada na segunda instrução da AudTCE, a qual foi endossada pelo MPTCU, incorporando-a como razão de decidir.

73. Com relação ao argumento de que a contratação e a sua execução foram autorizadas pelos Acórdãos 1.823/2017-Plenário e 361/2018-Plenário, ressalto que as aludidas decisões trataram de irregularidades conexas, mas distintas das apreciadas neste feito, de modo que o juízo firmado no primeiro **decisum**, pela continuidade do certame, não abrangeu os fatos e os danos posteriormente identificados pela Sefti.

74. Naquela oportunidade, este Tribunal examinou indícios de irregularidade na formatação do certame licitatório, tais como a imprecisão da descrição do objeto, a realização de licitação em lote único e a adjudicação por preço global, ambas sem justificativa adequada. Nos presentes autos, examinam-se ocorrências na etapa da contratação que geram dano ao Erário, a saber: pagamento de atividades intermediárias (pagamento duplicado); pagamento de consultoria em gestão processual, tema alheio ao edital; superfaturamento dos serviços de digitalização; superfaturamento de quantitativo de pontos de função; e simulação de pesquisa de preços e direcionamento da contratação.

75. Dessa forma, não cabe falar em coisa julgada administrativa, não havendo óbice a que este Tribunal dê seguimento à apuração das mencionadas ocorrências, a fim de imputar responsabilidade financeira pelos eventuais prejuízos.

76. Com relação à afirmação do defendente de que teria se apoiado na análise da empresa Eficácia Organização Ltda., compreendo que a assertiva é insuficiente para afastar integralmente sua responsabilidade. Isso porque a aludida empresa havia sido contratada pela própria Linkcon Ltda., situação que configurava evidente conflito de interesses, tornando duvidosa a adequação dos quantitativos apontados. Competia à CDRJ conferir de forma independente os quantitativos apresentados pela contratada ou, diante de eventual insuficiência técnica de seus quadros, contratar diretamente apoio especializado para essa finalidade.

77. Segundo a AudTCE, "*os serviços de desenvolvimento de softwares, sejam novos ou manutenções, se contratados em PF, devem ser mensurados por profissionais que possuam certificação em Análise de Pontos de Função (APF)*".

78. A adoção de pontos de função como critério de medição e pagamento de serviços de TI pressupõe que a Administração disponha de capacidade técnica para aferir, de forma independente, os quantitativos apresentados pela contratada. Nesse sentido, este Tribunal determinou à Fundação Nacional de Saúde (Funasa) que realizasse treinamento de seu quadro técnico para a utilização dessa sistemática (Acórdão 2.836/2008-Plenário). Essa ideia foi incorporada, posteriormente, no Acórdão 2.362/2015-Plenário, no qual esta Corte de Contas reafirmou a necessidade de que o modelo de contratação baseado em APF seja compatível com a capacidade de fiscalização da contratante.

79. Essa circunstância assume especial relevância no exame da conduta do Sr. Júlio Cesar Saraiva. Na condição de Superintendente de TI da CDRJ, o responsável ocupava posição relevante na estrutura de governança da área, cabendo-lhe não apenas conduzir os atos de sua competência, mas também identificar deficiências capazes de comprometer a adequada gestão dos contratos e adotar providências para que a fiscalização dispusesse de condições técnicas compatíveis com a sistemática de remuneração escolhida.

80. Ao aceitar as contagens apresentadas pela Eficácia Organização Ltda., sem que a CDRJ dispusesse de estrutura interna capacitada para conferir ou validar, de modo independente, os quantitativos de pontos de função, o responsável assumiu o risco de encaminhar para pagamento valores não devidamente aferidos, risco que efetivamente se materializou na parcela de superfaturamento apurada nestes autos.

81. Não obstante, entendo que a responsabilidade do Sr. Júlio César Saraiva deve ser limitada, nos termos apontados pelo MPTCU. No caso, a Linkcon Ltda. apresentou para pagamento 3.932 pontos de função, ao passo que a empresa Eficácia Organização Ltda., utilizada para a aferição dos serviços, apurou 3.013 pontos. Esse quantitativo foi acolhido pelo responsável, que promoveu a correspondente glosa.

82. Posteriormente, a fiscalização deste Tribunal concluiu que seriam efetivamente devidos apenas 2.791 pontos de função. Assim, a parcela de superfaturamento imputável ao defendente corresponde à diferença de 222 pontos de função, no valor original de R$ 172.716,00, e não à integralidade do dano de R$ 890.810,00. A diferença remanescente decorreu de decisão posterior do Superintendente Marcos Barreto Fernandes, que autorizou o pagamento dos quantitativos anteriormente glosados.

83. Quanto ao pagamento das atividades intermediárias, rejeito igualmente os argumentos trazidos pela defesa. Na condição de Superintendente de TI, o Sr. Júlio César Saraiva solicitou o pagamento da Nota Fiscal 1.457, que contemplava R$ 86.180,00 referentes a atividades que, por integrarem o próprio processo de desenvolvimento de **software**, não poderiam ser remuneradas autonomamente.

84. A meu ver, era exigível do gestor, notadamente em razão da função que ocupava, perceber a inadequação de custear separadamente os serviços de mapeamento de processos e gestão de projetos, uma vez que constituem atividades-meio para o resultado pretendido na contratação, estando contempladas pela lógica de remuneração do serviço de elaboração de **software**.

85. Como bem disse a AudTCE, cabia ao gestor verificar essa circunstância antes de encaminhar a despesa, sendo irrelevante, para esse fim, o fato de a empresa Eficácia Organização Ltda. não ter apontado a irregularidade em sua análise de pontos de função.

86. Tampouco afasta o nexo causal o fato de o pagamento ter sido efetivado após a saída do responsável do cargo, na medida em que a ordem de serviço por ele assinada constituiu antecedente necessário ao prosseguimento da despesa e concorreu diretamente para o pagamento indevido.

87. Desse modo, acolho parcialmente as alegações de defesa do Sr. Júlio César Saraiva apenas para reduzir a parcela de débito decorrente do superfaturamento de pontos de função para R$ 172.716,00, mantendo sua responsabilidade por esse valor e pelo montante de R$ 86.180,00 relativo ao pagamento de atividades intermediárias no âmbito das OSs 1/2016 e 2/2017 (letra "b" do item 67 **retro**). Segue a configuração do débito:

Data	**Débito**
27/9/2017	172.716,00
22/9/2017	86.180,00

88. Com relação aos pressupostos para a aplicação da sanção, compreendo que as condutas imputadas ao mencionado responsável revelam desleixo com a coisa pública, constituindo um comportamento com grave inobservância do dever de cuidado, ou seja, com grave negligência.

89. A meu ver, a atitude do gestor é passível de ser punida com multa, por configurar a ocorrência de culpa grave na gestão dos recursos federais, nos termos do art. 28 da LINDB.

90. Apesar das alegadas deficiências estruturais da CDRJ e das dificuldades na análise de serviços de TI, notadamente dos quantitativos corretos dos pontos de função, verifico que o defendente não exercia papel

secundário na estrutura de governança da entidade, de forma que a solução de tais obstáculos fazia parte das atribuições do agente. Sendo assim, entendo que tais circunstâncias não podem ser sopesadas a favor do ex-Superintendente de TI.

91. Como dito, os fatos denotam desleixo, o que configura infração de notória gravidade e reprovabilidade.

92. Em pesquisa ao histórico processual do Sr. Júlio César Saraiva, observo que ele ainda não foi condenado por este Tribunal.

93. Por fim, não constam dos autos informações sobre outras circunstâncias agravantes nem sobre a aplicação de sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.

94. Sendo assim, considerando o valor do débito atualizado atribuído ao defendente, reputo adequado aplicar-lhe a multa de R$ 40.000,00, com fulcro no art. 57 da LOTCU. Ressalto que esse valor corresponde a aproximadamente 10% do dano atualizado, estando compatível com a dosimetria que venho aplicando em situações similares.

95. O Sr. Eduardo Moreira da Silva foi citado, na condição de Superintendente de TI substituto da CDRJ, em razão dos seguintes indícios de irregularidade:

a) superfaturamento de quantitativo de pontos de função no âmbito da OS 1/2016 (Contrato 63/2016); e

b) pagamento de atividades intermediárias no âmbito da OS 1/2016 (Contrato 63/2016).

96. O responsável suscitou, preliminarmente, vícios na constituição da tomada de contas especial e na matriz de responsabilização, notadamente em razão de equívocos quanto ao cargo por ele ocupado e à data dos fatos.

97. No mérito, afirmou que sua assinatura no "Termo de Entrega da Documentação Técnica" representou mero ato de protocolo de duas caixas contendo documentos, sem qualquer juízo de valor acerca dos serviços, não constituindo ateste, validação ou autorização de pagamento.

98. Salientou que, naquele momento, sequer havia quantitativos de pontos de função a serem conferidos, que a fiscalização técnica ocorreu posteriormente e que o referido termo não foi utilizado como fundamento para o pagamento da Nota Fiscal 1.457.

99. Alegou, por fim, ter atuado de boa-fé e sem dolo ou erro grosseiro, tendo inclusive adotado providências de capacitação e colaborado com as fiscalizações realizadas sobre os contratos.

100. Sobre o assunto, acolho as alegações de defesa do Sr. Eduardo Moreira da Silva, acompanhando, nesse ponto, o posicionamento do MPTCU. Embora a AudTCE tenha afastado sua responsabilidade pelo superfaturamento de quantitativo de pontos de função, manteve a imputação relativa ao pagamento de atividades intermediárias. Entendo, contudo, que as razões apresentadas pelo **Parquet** justificam o afastamento de ambas.

101. Verifico que as duas imputações decorrem do mesmo ato: a assinatura do "Termo de Entrega da Documentação Técnica" relativo à OS 1/2016. Porém, o próprio documento consignava que sua finalidade era apenas formalizar o recebimento do pacote de trabalho, não se tratando de ateste técnico, aceite definitivo ou autorização de pagamento.

102. Conforme ressaltado pelo MPTCU, o recebimento definitivo e os atos de medição e liquidação ocorreram posteriormente. Assim, a assinatura do responsável não representou a conferência dos quantitativos de pontos de função nem a validação das atividades remuneradas, inexistindo nexo causal suficientemente direto entre sua atuação e os pagamentos indevidos.

103. A mesma conclusão se aplica ao pagamento de atividades intermediárias. Não seria coerente atribuir à assinatura natureza meramente protocolar para afastar a responsabilidade pelo superfaturamento dos pontos de função e, simultaneamente, considerá-la validação técnica suficiente para imputar ao responsável o pagamento de outras rubricas constantes da mesma documentação.

104. Também não altera essa conclusão o fato de o Sr. Eduardo Moreira da Silva ter sido posteriormente designado fiscal técnico do contrato (em 15/12/2016), ainda que com efeitos retroativos, pois tal circunstância não demonstra que, no momento da entrega, tenha realizado exame técnico dos serviços.

105. Dessa forma, acolho integralmente as alegações de defesa do Sr. Eduardo Moreira da Silva quanto às letras "a" e "b" do item 95 **supra**, excluindo-o do rol de responsáveis.

106. O Sr. Marcos Barreto Fernandes foi citado, na condição de Superintendente de TI da CDRJ e gestor do contrato, em razão dos seguintes indícios de irregularidade:

a) superfaturamento de quantitativo de pontos de função no âmbito da OS 1/2016 (Contrato 63/2016);

b) pagamento de atividades intermediárias no âmbito da OSs 1/2016 e 2/2017 (Contrato 63/2016);

c) superfaturamento dos serviços de digitalização no âmbito da OS 3/2017 (Contrato 63/2016);

d) pagamento de consultoria em gestão processual e de mapa de processos, temas alheios ao objeto da contratação, no âmbito das OSs 4/2017 e 5/2017 (Contrato 63/2016);

e) pagamento de atividades intermediárias (UST5 e UST8) no âmbito do Contrato 76/2017;

f) pagamento de consultoria em gestão processual, tema alheio ao objeto da contratação (UST3, Contrato 76/2017);

g) superfaturamento de quantitativo de pontos de função no âmbito do Contrato 76/2017; e

h) desnecessidade, inadequação ou ausência de utilidade da parcela do sistema desenvolvida e paga e direcionamento da contratação no âmbito do Contrato 33/2018.

107. O responsável sustentou, preliminarmente, a ausência dos pressupostos para instauração da tomada de contas especial e de comprovação de dolo, má-fé ou nexo causal entre sua atuação e os danos apurados.

108. Defendeu que as condições da contratação já estavam definidas antes de seu ingresso na CDRJ e teriam sido examinadas por este Tribunal nos Acórdãos 1.823/2017-Plenário e 361/2018-Plenário, razão pela qual estaria vinculado às disposições do edital e dos contratos. Nesse contexto, afirmou que eventual vício existente na contratação lhe teria permanecido oculto, de modo que poderia ter sido induzido a erro.

109. Contestou as conclusões acerca da inadequação da pesquisa de preços, da remuneração de serviços estranhos ao objeto contratado e do superfaturamento dos serviços de digitalização, afirmando, quanto a esse último ponto, que a atividade executada não se restringia à simples digitalização de páginas, pois envolveria também serviços de tratamento e manuseio documental.

110. Com relação ao Contrato 33/2018, alegou que a demanda pelo sistema de recursos humanos partiu da área de Recursos Humanos (RH) da Companhia, que a utilização da ata de registro de preços buscou conferir maior celeridade e economicidade à contratação e que os pagamentos somente teriam ocorrido mediante comprovação da execução dos serviços.

111. Invocou, ainda, as dificuldades estruturais da CDRJ e as disposições da LINDB, sustentando a inexistência de dolo ou erro grosseiro e defendendo que, na hipótese de reconhecimento de pagamentos indevidos, a obrigação de restituição deveria recair sobre a Linkcon Ltda., efetiva beneficiária dos recursos.

112. Sobre o assunto, acompanho os pareceres uniformes da AudTCE e do MPTCU, com exceção da análise sobre o superfaturamento dos serviços de digitalização no âmbito da OS 3/2017 (letra "c" do item 106 **retro**).

113. De início, invoco as considerações dos itens 73 a 75 **supra** para afastar a alegação de que os Acórdãos 1.823/2017-Plenário e 361/2018-Plenário teriam legitimado a contratação. Como visto, aquelas deliberações examinaram questões distintas das irregularidades ora apuradas, não validando, em absoluto, o pagamento por serviços não executados nem abrangidos no valor pago pelo desenvolvimento do **software**.

114. Quanto ao superfaturamento de pontos de função no Contrato 63/2016, a culpabilidade do Sr. Marcos Barreto Fernandes mostra-se especialmente acentuada. Conforme já exposto, a Linkcon Ltda. pretendeu receber por 3.932 pontos de função, ao passo que a empresa Eficácia Organização Ltda. apurou 3.013, levando o gestor anterior a glosar 919 pontos de função. A Linkcon Ltda., ao recorrer dessa decisão, questionou apenas 405 dos 919 pontos glosados. Ainda assim, o Sr. Marcos Barreto Fernandes, ao assumir a Superintendência de TI, autorizou o pagamento da integralidade dos quantitativos anteriormente excluídos, sem apresentar justificativa técnica suficiente para a reversão da glosa.

115. Sendo assim, compreendo que o agente deve responder pela integralidade do débito apurado quanto a esse item (R$ 890.810,00), à vista de sua participação decisiva para a consumação da irregularidade.

116. Com relação ao pagamento de atividades intermediárias e de serviços de consultoria estranhos ao objeto dos Contratos 63/2016 e 76/2017, reporto-me às considerações já desenvolvidas neste voto acerca da impossibilidade de remuneração autônoma de atividades-meio no desenvolvimento de **software** e da necessidade de observância da vinculação ao objeto contratado.

117. O defendente teve participação direta no resultado danoso, pois, na condição de Superintendente e gestor dos contratos, abriu e aprovou ordens de serviço, solicitou e atestou pagamentos relativos a essas rubricas, agindo de forma deficiente no acompanhamento dos ajustes.

118. Com relação ao superfaturamento por sobrepreço dos serviços de digitalização no âmbito da OS 3/2017, entendo que não subsistem elementos suficientes para imputar o respectivo débito ao Sr. Marcos Barreto Fernandes. Conforme apurado, o responsável não participou da pesquisa de preços nem da definição do valor unitário do serviço, na fase de planejamento da contratação. Sua atuação ocorreu apenas posteriormente, já durante a execução contratual, ao solicitar a abertura de ordem de serviço e autorizar os pagamentos correspondentes.

119. A meu ver, não seria razoável exigir do gestor, nessa etapa, que promovesse nova aferição da economicidade de preços regularmente estabelecidos no procedimento licitatório, salvo diante da existência de elementos concretos que evidenciassem sua manifesta inadequação, circunstância que não restou demonstrada em relação à sua atuação. Ausente, portanto, nexo causal entre a conduta do defendente e a formação do preço superfaturado, afasto sua responsabilidade pelo débito relativo à irregularidade descrita na letra "c" do item 106 **retro**.

120. De maneira distinta, rejeito os argumentos do responsável quanto ao superfaturamento de pontos de função no Contrato 76/2017. Nesse ajuste, o Sr. Marcos Barreto Fernandes atestou o recebimento definitivo das OS 4, 9 e 10 e autorizou o pagamento das Notas Fiscais 38, 110 e 111, nas quais a fiscalização apurou superfaturamento correspondente a aproximadamente 25% dos pontos de função remunerados, resultando em dano de R$ 1.223.794,00. Nesse caso, o prejuízo decorreu de falha do defendente, no exercício de atribuição inserida na esfera de competência do Superintendente de TI e gestor contratual, a quem cabia assegurar a adequada aferição dos quantitativos antes da liberação dos recursos.

121. As alegações relativas ao Contrato 33/2018 não são aptas a afastar a responsabilidade pelo prejuízo apurado. Ainda que a demanda pelo sistema tenha partido da área de recursos humanos, foi o Sr. Marcos Barreto Fernandes quem elaborou nota técnica propondo a contratação da Linkcon Ltda., inclusive recomendando a paralisação de licitação em curso para o mesmo objeto. Posteriormente, atestou e solicitou o pagamento da Nota Fiscal 799, ignorando fragilidades técnicas apontadas pela fiscalização.

122. A responsabilidade do Sr. Marcos Barreto Fernandes é configurada por sua atuação no Parecer técnico de 1º/2/2019, que antecedeu o Certificado de Medição 1/2019 e o pagamento da Nota Fiscal 799.

123. Naquela manifestação, o então Superintendente de TI examinou aspectos eminentemente técnicos da solução e considerou satisfatórias as condições relacionadas à sua execução, inclusive quanto à possibilidade de atendimento de requisitos tecnológicos previstos no ajuste. O parecer do responsável integrou, assim, a cadeia de atos que culminou na medição e no pagamento da despesa e forneceu suporte técnico para que os demais fiscais subscrevessem o Certificado de Medição 1/2019.

124. A própria AudTCE registrou que os fiscais requisitantes se basearam, para esse fim, nas informações prestadas pelo fiscal técnico e pelo então Superintendente de TI, sendo certo que o MPTCU reconheceu que a posição técnica assumida pelo Sr. Marcos Barreto Fernandes era apta a induzir aqueles agentes à convicção de que a solução se encontrava em condições de recebimento.

125. Por esses motivos, avalio que está presente maior grau de reprovabilidade de sua conduta em relação aos fiscais do Contrato 33/2018. O Sr. Marcos Barreto Fernandes não apenas detinha maiores responsabilidades institucionais, em razão da função de Superintendente de TI, como participou da própria decisão de contratar a Linkcon Ltda. Além disso, influenciou a interrupção do procedimento licitatório em andamento e, posteriormente, interveio no ateste e no encaminhamento do pagamento. Sua atuação, portanto, alcançou sucessivas etapas da contratação e da execução do ajuste.

126. Conforme já destacado, as alegadas deficiências estruturais da CDRJ não alteram essas conclusões. Como assinalou a AudTCE, o responsável limitou-se a invocar genericamente os obstáculos previstos no art. 22 da LINDB, sem demonstrar circunstâncias concretas que lhe tenham impedido de agir de modo diverso.

127. Ao contrário, a repetição das falhas em três contratos e a participação direta do agente em atos de abertura de ordens de serviço, recebimento de produtos e liberação de pagamentos evidenciam grave inobservância do dever de cuidado, ainda mais considerando o seu papel na estrutura de governança da entidade contratante.

128. Assim, entendo que o Sr. Marcos Barreto Fernandes deve ser responsabilizado pelo débito apurado nas irregularidades indicadas, com exceção da consignada na letra "c" do item 106 **retro**. Eis a configuração do prejuízo imputado ao aludido agente:

Data	**Valor**
20/2/2019	153.779,48
29/5/2018	1.223.794,00
27/9/2018	614.320,00
21/3/2018	478.857,60
24/4/2018	140.531,60
3/8/2018	140.531,60

3/8/2018	363.492,80
14/9/2018	29.051,00
14/9/2018	29.051,00
27/9/2018	29.051,00
27/9/2018	183.202,00
12/12/2017	1.068.396,40
22/9/2017	86.180,00
19/12/2017	166.800,00
27/9/2017	890.810,00

129. No que se refere à sanção, considero que a culpabilidade do responsável supera a dos gestores anteriormente examinados. Em particular, pesa em seu desfavor a decisão de reverter integralmente a glosa dos pontos de função do Contrato 63/2016, mesmo quando a própria contratada havia impugnado menos da metade do quantitativo glosado, além da reiteração de condutas irregulares ao longo da execução dos três contratos.

130. Os fatos denotam desleixo, o que configura infração de notória gravidade e reprovabilidade.

131. Em pesquisa ao histórico processual do Sr. Marcos Barreto Fernandes, observo que ele ainda não foi condenado por este Tribunal.

132. Por fim, não constam dos autos informações sobre outras circunstâncias agravantes nem sobre a aplicação de sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.

133. Sendo assim, considerando o valor do débito atualizado atribuído ao defendente, reputo adequado aplicar-lhe a multa de R$ 1.250.000,00, com fulcro no art. 57 da LOTCU. Ressalto que esse valor corresponde a aproximadamente 15% do dano atualizado, estando compatível com a dosimetria que venho aplicando em situações similares.

III.2.2 – Fiscais requisitantes do contrato

134. A Sra. Ana Maria Marinho e Silva foi citada, na condição de fiscal requisitante do Contrato 63/2016, em razão do pagamento de atividades intermediárias no âmbito da OSs 1/2016 e 2/2017.

135. A responsável alegou ter sido designada fiscal requisitante quando o Contrato 63/2016 já se encontrava em execução, sem ter participado de sua concepção ou das reuniões que antecederam sua atuação e sem possuir conhecimento técnico ou treinamento específico para o desempenho da função.

136. Contestou, inicialmente, a existência do Termo de Entrega Definitiva que lhe fora atribuído e afirmou que sua anuência à execução dos serviços decorreu da confiança depositada nas informações e orientações prestadas pelo Superintendente de TI. Sustentou, assim, ter agido de boa-fé e que eventual deficiência de sua atuação decorreria da própria escolha de pessoa sem qualificação específica para a fiscalização, caracterizando, segundo a defesa, culpa **in eligendo** da autoridade responsável por sua designação.

137. Antes de examinar especificamente a conduta da responsável, considero necessário estabelecer algumas premissas acerca das atribuições dos diferentes agentes na fiscalização dos contratos de tecnologia da informação.

138. Embora a CDRJ não integre o Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (SISP) do governo federal, entendo que a normatização produzida no âmbito desse sistema é útil para compreender a estrutura de fiscalização da entidade nas contratações em apreço. Ademais, a Instrução Normativa (IN) SLTI/MP 4/2014, vigente à época, foi incluída entre os fundamentos legais dos Termos de Referência dos ajustes, o que implica a incidência das diretrizes e preceitos daquela norma sobre os atos em análise.

139. Dito isso, ressalto que a IN SLTI/MP 4/2014 estabelecia nítida especialização funcional no tocante à gestão e fiscalização dos contratos de fornecimento da solução de tecnologia da informação.

140. Conforme os incisos VI, VII e VIII do art. 2º da norma, o fiscal técnico era o representante da área de tecnologia da informação incumbido de fiscalizar tecnicamente o contrato; o fiscal administrativo representava a área administrativa e se ocupava dos aspectos administrativos da avença; e o fiscal requisitante representava a área demandante e exercia a fiscalização sob o ponto de vista funcional da solução de tecnologia da informação.

141. Essa diferenciação repercutia diretamente sobre as atividades de recebimento e fiscalização. Segundo o art. 34, incisos I, III, IV e XI, da referida instrução normativa, cabia ao fiscal técnico elaborar o Termo de Recebimento Provisório; aos fiscais técnico e requisitante, conjuntamente, avaliar a qualidade e

identificar não conformidades; ao fiscal administrativo, verificar a aderência aos termos contratuais; e ao fiscal requisitante, verificar a manutenção da necessidade, a economicidade e a oportunidade da contratação, com apoio do fiscal técnico.

142. De modo especialmente relevante para estes autos, o Termo de Recebimento Definitivo, a cargo do gestor e do fiscal requisitante, deveria ser confeccionado com base nas informações produzidas nas etapas anteriores da fiscalização.

143. Pelo que se depreende da norma, o fiscal requisitante não pode ser considerado um segundo fiscal técnico. A IN SLTI/MP 4/2014 estruturou o processo de fiscalização de contratos de tecnologia de informação seguindo a premissa de divisão de tarefas, atribuindo competências específicas a cada agente da equipe.

144. Essa segregação funcional deve ser considerada na análise do nexo de causalidade e da culpabilidade pelas ocorrências identificadas no presente processo. Nessa perspectiva, entendo que o ateste do fiscal requisitante no processo administrativo que subsidiou os pagamentos não é suficiente, por si só, para lhe imputar o dano. A meu ver, é necessário verificar se a conduta inquinada se incluía entre suas atribuições, bem como avaliar se as circunstâncias concretas obstaculizaram sua atuação.

145. No presente caso, avalio que as deficiências estruturais da fiscalização instituída pela CDRJ devem ser sopesadas na análise da culpabilidade dos agentes que atuaram como fiscais requisitantes. Conforme reconhecido nos pareceres constantes dos autos, diversos fiscais foram designados sem experiência prévia e sem treinamento específico, em um cenário de baixa maturidade da gestão contratual.

146. A meu ver, os agentes responsáveis pela governança das contratações da CDRJ descumpriram várias premissas estabelecidas no art. 20 da IN 4/2014, entre as quais a que preconizava um modelo de gestão que disponibilizasse os recursos humanos necessários à fiscalização, inclusive quanto à qualificação técnica e ao tempo necessário para a realização dos testes e verificações (inciso II, alínea "b").

147. Soma-se a isso a deficiência dos documentos que deveriam orientar a atuação desses agentes. Os três contratos tinham por objeto a genérica "prestação de serviços de modernização administrativa portuária", enquanto o Termo de Referência previa um conjunto heterogêneo de serviços remunerados por UST e pontos de função, sem definição suficientemente objetiva do catálogo de serviços, dos quantitativos e dos critérios de mensuração. A própria CDRJ reconheceu que elementos como catálogo de serviços, perfis profissionais, complexidade das atividades e tempo estimado não haviam sido adequadamente considerados na elaboração do Termo de Referência.

148. Essa circunstância é particularmente relevante porque as rubricas posteriormente questionadas pela fiscalização, entre elas a gerência de projetos, consultoria de gestão processual e mapeamento de processos, apareciam expressamente na modelagem da contratação como itens passíveis de remuneração.

149. Avalio que a conclusão de que algumas dessas atividades constituíam etapas intermediárias já incorporadas ao desenvolvimento de **software** e de que outras não guardavam relação adequada com o objeto somente poderia ser alcançada mediante uma compreensão integrada da arquitetura técnica e da sistemática de remuneração do ajuste.

150. Assim, compreendo que as irregularidades que lhe foram atribuídas inseriam-se no contexto da fiscalização técnica da avença, motivo pelo qual concluo que não era exigível conduta diversa da aludida agente.

151. Feitas essas considerações, entendo que não cabe a responsabilização da Sra. Ana Maria Marinho e Silva pelo débito que lhe foi atribuído. Está demonstrado que a responsável efetivamente atestou a Nota Fiscal 1.772, relativa à OS 2/2017, de gerência de projetos, após receber do Superintendente de TI a informação de que a cobrança era legítima. Consta, inclusive, que ela foi a única fiscal a apor o ateste naquela nota.

152. Todavia, a irregularidade constatada não dizia respeito à inexistência do serviço ou à deficiência funcional de um produto entregue à área requisitante. O problema residia em saber se o serviço "gerência de projetos", apesar de expressamente previsto como item remunerável no ajuste, constituía atividade intermediária do desenvolvimento de **software** e, por essa razão, já deveria estar compreendida no preço pago em pontos de função.

153. A meu ver, trata-se de questão relacionada predominantemente às modelagens técnica e econômica da contratação e à forma de remuneração dos serviços de desenvolvimento de **software**, matéria que excedia o núcleo das atribuições de um fiscal requisitante, notadamente, no contexto em exame, quando foi evidenciado que os agentes não tinham formação em tecnologia da informação.

154. Não considero razoável exigir da responsável que, durante a execução, revisasse a própria estrutura de remuneração estabelecida no Termo de Referência e identificasse, sem apoio técnico suficiente, que um item expressamente previsto no instrumento contratual não poderia ser remunerado autonomamente.

155. Embora seu ateste tenha integrado a cadeia formal que precedeu o pagamento, não identifico nexo de imputação suficientemente qualificado para lhe atribuir o dano causado aos cofres públicos. A intervenção decisiva sobre a criação da rubrica, a emissão da ordem de serviço e a autorização do pagamento encontrava-se, em maior medida, no âmbito de atuação dos responsáveis pelo planejamento e pela gestão e fiscalização técnica do contrato.

156. Por essas razões, afasto a responsabilidade financeira da Sra. Ana Maria Marinho e Silva pelas ocorrências que lhe foram atribuídas.

157. O Sr. Luiz Carlos Miranda Barbuda foi citado, na condição de fiscal requisitante do Contrato 76/2017, em razão dos seguintes indícios de irregularidade:

a) pagamento de atividades intermediárias (UST5 e UST8), contrariando a Súmula 269 do TCU; e

b) pagamento de consultoria em gestão processual, tema alheio ao objeto da contratação (UST3).

158. O responsável alegou não possuir formação na área de tecnologia da informação nem ter recebido treinamento específico para fiscalizar o Contrato 76/2017, razão pela qual teria atuado dentro dos limites de sua competência como Fiscal Requisitante e com o apoio de grupo de trabalho constituído pela CDRJ.

159. Sustentou que comunicou ao gestor do contrato as dificuldades e os problemas identificados durante a execução, cabendo àquele agente adotar as providências que ultrapassassem as atribuições dos fiscais requisitantes.

160. Quanto às ocorrências propriamente ditas, afirmou que os produtos objeto dos atestes foram efetivamente entregues e que a descrição genérica do objeto contratual dificultava aos fiscais identificar eventual inadequação das UST utilizadas ou a circunstância de determinados serviços não poderem ser remunerados autonomamente.

161. Alegou, ainda, ausência de dolo, erro grosseiro e nexo causal, inexistência dos pressupostos necessários à tomada de contas especial e prejuízo ao exercício da defesa, requerendo, subsidiariamente, que fossem consideradas a proporcionalidade da responsabilização e suas condições pessoais.

162. No que se refere à participação do responsável na cadeia causal do dano, aplicam-se ao defendente as mesmas considerações expostas na análise da defesa da Sra. Ana Maria Marinho e Silva.

163. O Sr. Luiz Carlos Miranda Barbuda foi formalmente designado fiscal requisitante, e não gestor ou fiscal técnico do Contrato 76/2017. A própria unidade técnica reconheceu equívoco semelhante na matriz de responsabilização de outro integrante da mesma fiscalização, em que se atribuíram ao fiscal atos próprios de gestor.

164. Conforme visto, as irregularidades atribuídas ao defendente consistiram no pagamento de serviços que, segundo a conclusão posterior da fiscalização, constituíam atividades intermediárias do desenvolvimento de **software** ou atividades alheias ao ajuste. Porém, a detecção dessa duplicidade pressupunha conhecimento da sistemática de desenvolvimento, da composição da remuneração por pontos de função e da relação entre as atividades auxiliares e o produto final.

165. Não se tratava, portanto, de simples constatação funcional de que o serviço não havia sido prestado ou de que os produtos objeto do Contrato 76/2017 não atendiam à necessidade da área requisitante. Ao contrário, os documentos e produtos foram entregues e as rubricas estavam expressamente previstas no instrumento contratual.

166. Exigir do fiscal requisitante que concluísse, contra a literalidade da contratação, que tais itens já estavam economicamente absorvidos pela remuneração em pontos de função equivaleria, nas circunstâncias destes autos, a transferir-lhe atribuição predominantemente técnica e própria da modelagem contratual.

167. Assim, entendo que as irregularidades que lhe foram atribuídas se inseriam no contexto da fiscalização técnica da avença, motivo pelo qual concluo que não era exigível conduta diversa do aludido agente.

168. Por fim, verifico que o responsável, juntamente com os Srs. Sérgio Rodrigues Simões e Roque Antônio Perez Pizarroso Júnior, encaminharam, em fevereiro de 2020, comunicação interna à Administração da CDRJ apontando a possibilidade de pagamentos em duplicidade e requerendo providências para eventual ressarcimento, após tomar conhecimento do Acórdão 1.612/2019-Plenário.

169. Embora tardia para evitar o dano, essa atuação constitui indício de que a irregularidade não se apresentava de forma evidente aos fiscais requisitantes no momento dos pagamentos e que os agentes estariam imbuídos de boa-fé, no contexto das deficiências na especificação dos contratos e na estrutura de governança da CDRJ.

170. Dessa forma, afasto a responsabilidade financeira do Sr. Luiz Carlos Miranda Barbuda pelas ocorrências que lhe foram imputadas.

171. O Sr. Sérgio Rodrigues Simões foi citado, na condição de fiscal requisitante do Contrato 76/2017, em razão dos seguintes indícios de irregularidade:

a) pagamento de atividades intermediárias (UST5 e UST8), contrariando a Súmula 269 do TCU; e

b) pagamento de consultoria em gestão processual, tema alheio ao objeto da contratação (UST3).

172. O responsável apresentou defesa de teor substancialmente semelhante à do Sr. Luiz Carlos Miranda Barbuda.

173. Pelas mesmas razões expostas em relação à Sra. Ana Maria Marinho e Silva e ao Sr. Luiz Carlos Miranda Barbuda, entendo que o Sr. Sérgio Rodrigues Simões não fez parte da cadeia causal do débito.

174. Não ficou demonstrado que o responsável tenha reconhecido como executados serviços inexistentes ou produtos que, sob a perspectiva funcional, não houvessem sido entregues. As irregularidades que lhe foram atribuídas se inseriam no contexto da fiscalização técnica da avença, motivo pelo qual concluo que não era exigível conduta diversa do aludido agente.

175. Registro, adicionalmente, que a própria AudTCE reconheceu erro material na matriz de responsabilização que descrevia o Sr. Sérgio Rodrigues Simões como gestor, quando, em realidade, exercia a função de fiscal requisitante. Essa correção é relevante, pois impede que se lhe atribuam deveres relativos à emissão das ordens de serviço e à condução global do vínculo contratual.

176. Sendo assim, afasto a responsabilidade financeira do mencionado agente pelas irregularidades que lhe foram atribuídas.

177. O Sr. Roque Antônio Perez Pizarroso Júnior foi citado, na condição de fiscal requisitante do Contrato 76/2017, em razão do pagamento de atividades intermediárias (UST5 e UST8), contrariando a Súmula 269 do TCU.

178. O responsável arguiu, preliminarmente, a ocorrência da prescrição e a ausência dos pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido da tomada de contas especial.

179. No mérito, sustentou que os serviços de gerência de projetos e de mapeamento de processos estavam expressamente previstos no Contrato 76/2017, celebrado sob regime de preço global, e que a Súmula 269 do TCU admitiria exceções à vedação de remuneração baseada em unidades de tempo ou esforço. Aduziu, ainda, que a legalidade da contratação e dos critérios empregados já teria sido apreciada por este Tribunal, o que, segundo a defesa, configuraria coisa julgada administrativa.

180. Ressaltou que, na condição de fiscal requisitante e sem formação em tecnologia da informação, competia-lhe verificar a funcionalidade dos serviços após a atuação dos fiscais técnicos, não lhe cabendo examinar aspectos especializados ou a própria modelagem da contratação.

181. Por essas razões, defendeu a inexistência de nexo causal, prejuízo, dolo ou má-fé.

182. Pelas mesmas razões expostas em relação aos demais fiscais requisitantes, compreendo que o Sr. Roque Antônio Perez Pizarroso Júnior não fez parte da cadeia causal do débito.

183. Não ficou demonstrado que o responsável tenha reconhecido como executados serviços inexistentes ou produtos que, sob a perspectiva funcional, não houvessem sido entregues. As irregularidades que lhe foram atribuídas se inseriam no contexto da fiscalização técnica da avença, motivo pelo qual concluo que não era exigível conduta diversa do aludido agente.

184. O responsável também integrou a comunicação interna de fevereiro de 2020 que, logo após o conhecimento do precedente desta Corte sobre situação semelhante, alertou a CDRJ para possível pagamento em duplicidade e solicitou a adoção das medidas necessárias ao ressarcimento.

185. Dessa forma, afasto a responsabilidade financeira do Sr. Roque Antônio Perez Pizarroso Júnior pelas ocorrências que lhe foram atribuídas.

186. O Sr. Rafael da Silva Mendes foi citado, na condição de gerente de recursos humanos da CDRJ e fiscal requisitante do Contrato 33/2018, em razão da desnecessidade, inadequação ou ausência de utilidade da parcela do sistema desenvolvida e paga e do direcionamento da contratação.

187. O responsável alegou não ter participado do procedimento que resultou na celebração do Contrato 33/2018 e afirmou que, como fiscal requisitante, sua atribuição se restringia à avaliação funcional do sistema, competindo ao fiscal técnico e à área de TI aferir os requisitos tecnológicos da solução.

188. Sustentou que somente atestou a parcela dos serviços efetivamente executada, após testar as funcionalidades disponibilizadas pela contratada e com base em manifestações da área técnica no sentido de que o sistema estava instalado e apto à utilização. Destacou, inclusive, ter se pronunciado contrariamente ao pagamento de outras parcelas do contrato, no montante de R$ 736.076,32.

189. Defendeu que o pagamento proporcional às etapas executadas estava previsto no Termo de Referência e seria necessário para evitar o enriquecimento sem causa da Administração, acrescentando que

eventual inexecução total posteriormente reconhecida decorreria de aspectos técnicos que extrapolavam suas atribuições como Fiscal Requisitante.

190. Por fim, alegou ausência de má-fé, dolo ou erro grosseiro e apontou vício na instauração da tomada de contas especial, por não lhe ter sido oportunizada manifestação antes de sua constituição.

191. Sobre o assunto, acompanho os pareceres uniformes da AudTCE e do MPTCU no sentido de afastar a responsabilidade financeira do Sr. Rafael da Silva Mendes pelo débito.

192. Inicialmente, convém delimitar a imputação. Embora a irregularidade atribuída ao defendente tenha sido a "*desnecessidade, inadequação ou ausência de utilidade da parcela do sistema desenvolvida e paga e direcionamento da contratação*", a conduta individualizada na matriz de responsabilização em relação ao defendente consistiu em "*atestar, como Gerente de RH, a prestação de serviços que restou demonstrado não terem sido executados*", faturados mediante a Nota Fiscal 799.

193. No caso, não há indicação de que o responsável tenha participado dos atos que conduziram à contratação da Linkcon Ltda. ou ao alegado direcionamento do ajuste, de modo que eventual responsabilidade deve ser examinada exclusivamente à luz de sua atuação na fase de execução contratual.

194. Com relação ao assunto, assume particular relevância a divisão de atribuições prevista na IN SLTI/MP 4/2014, já destacada neste voto. Nos termos do art. 2º, inciso VIII, dessa norma, competia aos fiscais requisitantes avaliar, sob o ponto de vista funcional, a qualidade dos serviços e identificar não conformidades, cabendo ao gestor do contrato encaminhar à área administrativa as indicações de glosas e sanções.

195. Portanto, do Sr. Rafael da Silva Mendes era exigível que verificasse, sob a perspectiva da área de recursos humanos, se as funcionalidades que lhe eram apresentadas existiam e correspondiam, no estágio em que se encontravam, às necessidades funcionais da CDRJ. Não se poderia exigir que desempenhasse paralelamente as atribuições próprias da fiscalização técnica, aferindo questões como a arquitetura do sistema, sua instalação nos servidores da companhia ou a adequação da tecnologia empregada.

196. Nessa perspectiva, os elementos juntados aos autos indicam que o responsável efetivamente realizou a fiscalização que lhe competia. Conforme o "*Resumo da Certificação de Medição Sistema de RH*", de 21/1/2019 (TC 006.195/2019-9, peça 181, p. 15-22), o agente examinou as funcionalidades então apresentadas pela contratada, validando apenas parte delas e registrando deficiências e necessidades de ajustes.

197. Ademais, verifico que o Sr. Rafael da Silva Mendes ressalvou expressamente, no despacho datado de 24/1/2019 (TC 006.195/2019-9, peça 181, p. 15-22), o alcance do ateste acostado no Certificado de Medição 1/2019.

198. Consoante aquele documento, foi dito que o exame realizado pelos fiscais requisitantes, na ocasião, se limitava às "*funcionalidades do sistema, sem considerar os aspectos relacionados nos requisitos técnicos elencados no item 3.1. do Termo de Referência, especialmente importante na nossa avaliação sobre a apresentação em ambiente Web e o acesso ao sistema, sem a necessidade da instalação de drives ou facilitação de conexão ao banco de dados*".

199. Como bem disse o MPTCU, o defendente glosou grande parte daquilo que a Linkcon Ltda. apresentava como executado, apontando os percentuais de funcionalidades que, em cada módulo, entendia estarem em condições de validação. Ressalvou, ainda, que sua análise não abrangia valores ou quantitativos de pontos de função, mas exclusivamente as funcionalidades apresentadas.

200. Há, ainda, registro de outras parcelas, no montante de R$ 736.076,32, cujo pagamento os fiscais requisitantes não chancelaram, apesar de a contratada e a Superintendência de TI sustentarem a entrega de quantidade superior de módulos. Dessa forma, compreendo que não houve omissão do responsável no exercício de suas atribuições funcionais.

201. Com relação à posterior constatação de que o sistema não foi efetivamente implantado e não alcançou a utilidade esperada, entendo que tal fato não torna irregular a validação funcional realizada em fevereiro de 2019 pelo responsável. Nesse ponto, concordo com o **Parquet** de que a solução foi considerada posteriormente inexecutada, embora parcialmente desenvolvida, porque não teria sido instalada nos servidores da CDRJ, permanecendo em servidor da Linkcon Ltda.

202. Dito isso, avalio que são situações compatíveis: podem existir funcionalidades parcialmente desenvolvidas e apresentadas para teste e, ainda assim, o sistema, considerado em sua integralidade, jamais chegar a ser corretamente implantado ou colocado em produção.

203. Isso não significa reconhecer que o pagamento dos 197,66 pontos de função, ocorrido em razão do Certificado de Medição 1/2019, tenha sido devido nem que a medição técnica estivesse correta. Implica apenas que o fundamento da imputação dirigida ao Sr. Rafael da Silva Mendes – o ateste, como gerente de RH, da

prestação de serviços que não foram executados – não se verificou e que a ausência de funcionalidade do sistema não se materializou naquela ocasião.

204. Por essas razões, acolho parcialmente as alegações de defesa do Sr. Rafael da Silva Mendes e julgo regulares as suas contas, conforme os pareceres anteriores.

205. O Sr. Vladimir Feitosa de Siqueira foi citado, na condição de gerente de carreira da CDRJ e fiscal requisitante do Contrato 33/2018, em razão da desnecessidade, inadequação ou ausência de utilidade da parcela do sistema desenvolvida e paga e do direcionamento da contratação.

206. Considerando que o responsável foi ouvido pelos mesmos fatos atribuídos ao Sr. Rafael da Silva Mendes e que ele tinha exatamente a mesma função desse agente, invoco os mesmos fundamentos anteriores para julgar regulares as suas contas, acolhendo os pareceres unânimes da unidade técnica e do MPTCU.

III.2.3 – Fiscais administrativos do contrato

207. A Sra. Graice Magalhães de Oliveira foi citada, na condição de fiscal técnica do Contrato 63/2016, em razão do pagamento de consultoria em gestão processual e de mapa de processos, temas alheios ao objeto da contratação, no âmbito das OSs 4/2017 e 5/2017.

208. A responsável ressaltou ter sido designada fiscal sem experiência anterior e sem treinamento específico para o exercício da atribuição.

209. No mérito, defendeu que os serviços de consultoria em gestão processual e mapeamento de processos eram necessários à modernização administrativa da CDRJ e guardavam relação com os objetivos perseguidos pela contratação. Acrescentou que foi designada após a execução dos serviços e que realizou o ateste em contexto de urgência, com o propósito de evitar a perda de recursos destinados à infraestrutura portuária, apoiando-se também na manifestação do gestor do contrato.

210. Invocou sua boa-fé, mencionou ter apontado posteriormente correções necessárias nos trabalhos apresentados pela contratada e atribuiu eventual deficiência de sua atuação à circunstância de ter sido escolhida para função de fiscalização sem a necessária capacitação técnica.

211. Antes de examinar o mérito da imputação, considero necessário corrigir a premissa quanto à função efetivamente exercida pela responsável. Embora a agente tenha sido citada por "*assinar, como Fiscal Técnica, termo de recebimento das OS 4/2017 e 5/2017*", verifica-se que a Portaria CDRJ/DIRAFI 41/2017 designou a Sra. Graice Magalhães de Oliveira, Registro 9587, como fiscal administrativa do Contrato 63/2016. No mesmo documento, a fiscalização técnica foi atribuída ao Sr. Eduardo Moreira da Silva.

212. Tenho, portanto, que houve erro na qualificação da defendente. O fato de os termos de recebimento terem indicado que ela era fiscal técnica não tem o condão de modificar as atribuições formalmente conferidas pelo ato de designação, ainda mais porque os documentos mencionados no parecer do MPTCU não estão assinados. Assim, para efeito de responsabilização, devem prevalecer as competências efetivamente atribuídas à agente pela Portaria CDRJ/DIRAFI 41/2017.

213. O equívoco não é meramente nominal. Conforme a divisão funcional adotada pela IN SLTI/MP 4/2014, o fiscal técnico era o representante da área de tecnologia da informação incumbido da fiscalização técnica da solução, enquanto o fiscal administrativo representava a área administrativa e fiscalizava os aspectos administrativos da execução, notadamente a aderência aos termos contratuais. A alteração da qualidade funcional do agente modifica, portanto, o próprio dever de cuidado a partir do qual deve ser examinada sua conduta.

214. Nesse contexto, entendo que não é possível a responsabilização financeira da Sra. Graice Magalhães de Oliveira pelas irregularidades que lhe foram atribuídas. A percepção de que os pagamentos de consultoria em gestão processual e de mapa de processos eram indevidos, por constituírem atividades alheias ao objeto principal do contratação, se inseria no contexto da fiscalização técnica da avença, não sendo essa conduta exigível da responsável.

215. Mesmo sob a perspectiva das atribuições próprias da fiscalização administrativa, não identifico elementos suficientes para imputar à responsável o débito. A irregularidade apurada não decorria de incompatibilidade formal evidente entre as ordens de serviço e o instrumento contratual. Ao contrário, os serviços de consultoria em gestão processual e de mapeamento de processos estavam expressamente previstos no Termo de Referência como UST3 e UST8, respectivamente, dentro da própria relação de itens passíveis de contratação.

216. A conclusão posterior de que tais atividades não guardavam relação adequada com o objeto efetivamente perseguido pela contratação, a saber, a elaboração de sistema de tecnologia de informação atinente à modernização portuária, resultou de análise mais aprofundada acerca da finalidade do ajuste e da inserção daqueles produtos no processo de desenvolvimento de **software**.

217. No caso do mapeamento de processos, levou-se também em consideração a circunstância de o produto ter sido entregue após o próprio **software**, o que comprometia sua utilidade como insumo ao desenvolvimento. Não se tratava, portanto, de irregularidade administrativa ostensiva, passível de ser identificada pela simples contraposição entre o conteúdo da ordem de serviço e as disposições expressas do contrato.

218. Essa circunstância ganha especial relevo diante das fragilidades da própria contratação. Como visto, o objeto foi descrito genericamente como "prestação de serviços de modernização administrativa portuária", enquanto o Termo de Referência contemplava serviços heterogêneos, sem catálogo suficientemente preciso das atividades e dos produtos abrangidos. A responsável, além disso, foi designada para a fiscalização sem experiência anterior ou treinamento específico, após a execução dos serviços, em contexto no qual a própria estrutura de governança da CDRJ se mostrava deficiente.

219. Dessa forma, afasto a responsabilidade financeira da Sra. Graice Magalhães de Oliveira pelas ocorrências que lhe foram atribuídas.

III.2.4 - Fiscal técnico do contrato

220. O Sr. José Raul Franco Reis foi citado, na condição de gerente da Gerência de Estruturação e Construção de Soluções (Gercos) e fiscal do Contrato 76/2017, em razão dos seguintes indícios de irregularidade:

a) superfaturamento de quantitativo de pontos de função no âmbito do Contrato 76/2017; e

b) desnecessidade, inadequação ou ausência de utilidade da parcela do sistema desenvolvida e paga e direcionamento da contratação no âmbito do Contrato 33/2018.

221. Quanto ao superfaturamento de pontos de função, o responsável sustentou que não participou da pesquisa de preços nem da definição inicial da contratação, cujas condições já estariam estabelecidas quando assumiu a fiscalização e teriam sido anteriormente examinadas pelo TCU. Afirmou que sua atuação se limitou aos atos próprios da fiscalização, com base nas informações e comprovações apresentadas durante a execução, não havendo nexo causal entre seus atestes e eventual superfaturamento. Ademais, ressaltou que essa nova auditoria seria uma afronta à segurança jurídica e à coisa julgada administrativa, uma vez que este Tribunal já havia examinado a contratação no Acórdão 1.823/2017-Plenário.

222. No tocante ao Contrato 33/2018, alegou não ter participado da contratação, pois foi designado fiscal posteriormente à sua celebração, e contestou a existência de direcionamento ou a ausência de utilidade do sistema, defendendo a regularidade da utilização da ata de registro de preços e da pesquisa de mercado realizada.

223. Invocou também a ausência de treinamento específico, a vinculação ao instrumento convocatório, a boa-fé e a inexistência de dolo ou erro grosseiro, além de sustentar que eventual devolução de valores pagos indevidamente deveria incumbir à empresa contratada.

224. Quanto aos argumentos relativos à violação da coisa julgada administrativa, invoco os fundamentos expostos nos itens 73 a 75 **retro**, no sentido de que a fiscalização anterior deste Tribunal não abrangeu os fatos e as irregularidades tratadas neste feito.

225. Com relação ao exame da culpabilidade do agente, cumpre destacar que o responsável foi designado fiscal técnico do Contrato 76/2017, conforme a Portaria - CDRJ/DIRPRE 131/2018, de 6/4/2018 (Registro 9696), em lugar do Sr. Eduardo Moreira da Silva (Registro 9522). Ele também atuou como fiscal técnico do Contrato 33/2018 (Registro 9522), junto com os Srs. Rafael da Silva Mendes (Registro 9336) e Vladimir Feitosa de Siqueira (Registro 9497), fiscais requisitantes, consoante a Portaria - CDRJ/DIPRE 188/2018, de 18/5/2018.

226. Nessa perspectiva, a análise da responsabilidade do Sr. José Raul Franco Reis ganha contornos distintos da dos agentes designados no subitem III.2.3 deste voto.

227. Quanto ao Contrato 76/2017, a irregularidade incidiu precisamente sobre matéria inserida no núcleo de suas atribuições especializadas de fiscal técnico. O responsável atestou o recebimento definitivo das OSs 4, 9 e 10 e autorizou o pagamento das Notas Fiscais 110 e 111, que continham quantitativos de pontos de função superiores aos efetivamente entregues.

228. A recontagem realizada pela fiscalização deste Tribunal apontou que, dos 6.282 pontos de função pagos no contrato, apenas 4.709 eram devidos, diferença de 1.573 pontos de função, equivalente a aproximadamente 25% do total remunerado. No recorte das notas fiscais atestadas pelo Sr. José Raul Franco Reis, o prejuízo a ele atribuído alcançou R$ 674.041,27.

229. Como dito, trata-se de falha diretamente relacionada à fiscalização técnica. A medição dos pontos de função constituía precisamente o mecanismo adotado para quantificar e remunerar o desenvolvimento do **software**. Diferentemente do fiscal requisitante, não se exigia do responsável a revisão de matéria estranha à sua competência, mas a conferência da própria medida técnica utilizada para liquidar a despesa.

230. A gravidade é reforçada pelo registro da unidade técnica de que pagamentos relativos aos pontos de função chegaram a ocorrer antes mesmo da disponibilização da planilha contendo a contagem elaborada para esse fim. Nesse cenário, o ateste técnico sem aferição independente e suficiente dos quantitativos concorreu diretamente para o superfaturamento.

231. As alegações relativas à falta de treinamento não afastam a responsabilidade do Sr. José Raul Franco Reis. O agente ocupava a Gerência de Estruturação e Construção de Soluções e havia sido expressamente designado fiscal técnico. Se, ainda assim, não possuía domínio da métrica necessária ao exercício da fiscalização, incumbia-lhe abster-se de certificar os quantitativos sem o apoio especializado necessário e levar formalmente a deficiência ao conhecimento da Administração.

232. Ademais, o defendente não exercia papel secundário na estrutura de governança da entidade, uma vez que ocupava um cargo de escalão intermediário. Nessa perspectiva, avalio que a qualificação prévia dos servidores para o desempenho das suas atribuições de fiscalização e a melhoria das condições estruturais para o exercício da atividade eram, de certo modo, responsabilidade do gerente, inclusive mediante a solicitação de providências ao escalão superior. Por isso, compreendo que a alegada falta de treinamento não pode ser sopesada a favor do Sr. José Raul Franco Reis.

233. As mesmas considerações se aplicam ao Contrato 33/2018. O responsável participou, na qualidade de fiscal técnico, do ateste do Certificado de Medição 1/2019 e da Nota Fiscal 799, correspondente a R$ 153.779,48. Posteriormente, apurou-se que a solução não havia sido definitivamente instalada e que os serviços faturados não haviam sido executados de forma apta a justificar o pagamento.

234. Convém, inicialmente, delimitar adequadamente a imputação. Embora a irregularidade tenha sido descrita, de forma abrangente, como "*desnecessidade, inadequação ou ausência de utilidade da parcela do sistema desenvolvida e paga e direcionamento da contratação*", não foi atribuída ao Sr. José Raul Franco Reis participação na decisão de contratar a Linkcon Ltda., na utilização da ata de registro de preços ou na paralisação da licitação anteriormente instaurada para o mesmo objeto. Sua conduta foi individualizada na matriz de responsabilização como o ato de "*atestar, como Gerente da GERCOS, a prestação de serviços que restou demonstrado não terem sido executados, faturados por meio da nota fiscal 799*".

235. O exame mais detido dos documentos que antecederam o pagamento permite compreender de que maneira esse ateste se inseriu na cadeia causal do prejuízo. Em 1º/2/2019, o então Superintendente de TI, Sr. Marcos Barreto Fernandes, exarou parecer técnico acerca das condições para o recebimento e pagamento da solução, no qual examinou diversos aspectos de natureza eminentemente técnica, inclusive questões relacionadas à arquitetura e à forma de disponibilização do sistema (peça 189 do TC 006.195/2019-9, p. 26). O documento fazia referência ao Certificado de Medição que subsidiaria a liquidação da despesa (peça 189 do TC 006.195/2019-9, p. 27-31).

236. É relevante notar que esses aspectos haviam sido expressamente excluídos do âmbito de validação dos Fiscais Requisitantes. Conforme apurado pela AudTCE, o Sr. Rafael da Silva Mendes delimitou a atuação desses agentes à avaliação das funcionalidades do sistema, afastando da correspondente análise requisitos técnicos constantes do Termo de Referência, a exemplo da exigência de que a solução adotasse arquitetura Web. Assim, enquanto aos fiscais requisitantes cabia verificar se as funcionalidades apresentadas atendiam às necessidades da área de recursos humanos, competia à fiscalização técnica examinar as condições tecnológicas da solução que davam suporte à sua medição e ao recebimento.

237. No caso, apesar de o parecer técnico de 1º/2/2019 ter sido subscrito apenas pelo Sr. Marcos Barreto Fernandes, Superintendente de TI, é possível inferir que o Sr. José Raul Franco Reis validou o conteúdo desse documento, seja porque este responsável assinou o Certificado de Medição anexado àquele parecer, seja porque o seu conteúdo abrangia questões técnicas de alçada do defendente, na condição de Gerente da Gercos e fiscal técnico.

238. Dito de outra forma, é possível concluir que o Sr. José Raul Franco Reis aderiu, para fins de medição e recebimento, às premissas técnicas que sustentavam a manifestação contida no parecer técnico de 1º/2/2019. Caso discordasse da avaliação técnica apresentada pelo gestor, ou verificasse que a solução não atendia aos requisitos tecnológicos estabelecidos no ajuste, incumbia-lhe consignar a divergência, ressalvar o certificado ou simplesmente abster-se de reconhecer como executados os pontos de função correspondentes.

239. Os fatos posteriormente apurados demonstraram, contudo, que a realidade técnica não correspondia àquela certificação. A AudTCE verificou que as funcionalidades disponibilizadas se encontravam em sistema desenvolvido em Visual Basic, fora do ambiente Web, e registrou que a solução apresentada pela Linkcon Ltda. consistiria, na realidade, em sistema anteriormente desenvolvido pela própria empresa, adaptado para atendimento da demanda da CDRJ, embora a contratada estivesse sendo remunerada como se houvesse realizado desenvolvimento de **software** novo.

240. Mais relevante, o sistema não alcançou sequer a utilidade que justificaria aquela medição. Segundo a fiscalização, os relatos da área de recursos humanos demonstraram que a solução "*não foi entregue como tinha sido medido*" e não chegou a desempenhar satisfatoriamente sua função básica, inclusive quanto à transmissão de informações ao e-Social.

241. Assim, concluo que o ateste realizado pelo Sr. José Raul Franco Reis, na condição de fiscal técnico, no Certificado de Medição 1/2019, foi causa relevante do prejuízo decorrente da ausência de utilidade da parcela do sistema desenvolvida, sendo adequada a sua responsabilização financeira.

242. Com isso, deve ser imputado o seguinte débito ao responsável:

Data	Débito
20/2/2019	153.779,48
29/5/2018	674.041,27

243. No que se refere ao exame da culpabilidade, entendo que o responsável atuou com grave inobservância do dever de cuidado, uma vez que deixou de apontar as falhas técnicas verificadas nas funcionalidades do sistema parcialmente entregue na oportunidade.

244. Não se está diante de mero erro quanto a aspecto periférico do contrato, mas da certificação técnica do **software** pretendido na contratação, em contexto no qual os requisitos tecnológicos e a própria natureza da solução apresentada constituíam elementos essenciais para verificar se aquilo que estava sendo pago correspondia ao objeto contratado. A conduta, portanto, configura erro grosseiro, para os fins do art. 28 da LINDB.

245. Dessa forma, julgo que a atitude do gestor é passível de ser punida com multa, por configurar a ocorrência de culpa grave na gestão dos recursos federais, nos termos do art. 28 da LINDB.

246. No caso, não vislumbro a presença de circunstâncias práticas que tenham limitado ou impedido a atuação do agente em conformidade com a lei, uma vez que ele tinha a possibilidade de conhecer a ilicitude de seus atos e evitar o seu cometimento, já que o dever de conferir a adequação técnica da solução de informática pretendida fazia parte de sua órbita de ação.

247. Como dito, os fatos denotam desleixo, o que configura infração de notória gravidade e reprovabilidade.

248. Em pesquisa ao histórico processual do Sr. José Raul Franco Reis, observo que ele ainda não foi condenado por este Tribunal.

249. Por fim, não constam dos autos informações sobre outras circunstâncias agravantes nem sobre a aplicação de sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.

250. Sendo assim, considerando o valor do débito atualizado atribuído ao defendente, reputo adequado aplicar-lhe a multa de R$ 125.000,00, com fulcro no art. 57 da LOTCU. Ressalto que esse valor corresponde a aproximadamente 10% do dano atualizado, estando compatível com a dosimetria que venho aplicando em situações similares.

Ante todo o exposto, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

.

TCU, Sala das Sessões, em 25 de agosto de 2026.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 2266/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 023.445/2022-0.

2. Grupo II – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial
3. Responsáveis: Ana Maria Marinho e Silva (117.564.623-72); Eduardo Moreira da Silva (009.985.183-01); Felipe Villarta Moreira (099.806.867-58); Graice Magalhães de Oliveira (012.304.537-17); José Raul Franco Reis (967.349.147-04); Júlio Cesar Saraiva (014.597.937-73); Linkcon Ltda. (05.323.742/0001-71); Luiz Carlos Miranda Barbuda (601.480.557-53); Marcos Barreto Fernandes (012.574.547-81); Rafael da Silva Mendes (104.858.027-08); Roque Antônio Perez Pizarroso Junior (047.402.108-43); Sérgio Rodrigues Simoes (552.861.517-87); Vladimir Feitosa de Siqueira (009.972.707-21).
4. Entidade: Companhia Docas do Rio de Janeiro.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Rodrigo Medeiros de Lima.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: Juliana Tavares Almeida (12.794/OAB-DF) e Mauro Porto (12878/OAB-DF), representando Roque Antônio Perez Pizarroso Junior; Cristiano Dias Tebaldi (187.019/OAB-RJ), representando Sérgio Rodrigues Simoes e Luiz Carlos Miranda Barbuda; Pedro Rodrigues Campos Soares (209765/OAB-RJ), representando Graice Magalhães de Oliveira; Anna Paula Vieira Ribeiro (204229/OAB-RJ), representando Ana Maria Marinho e Silva; André Barreto Fernandes (103325/OAB-RJ) e Edilberto Nerry Petry (37288/OAB-DF), representando Marcos Barreto Fernandes, José Raul Franco Reis e Júlio Cesar Saraiva; Giovanna de Mello Pedrosa Marum (235.196/OAB-RJ), Leonardo da Cunha e Silva Espíndola Dias (97964/OAB-RJ) e outros, representando Felipe Villarta Moreira; Caue Vecchia Luzia (20219/OAB-SC) e Joel de Menezes Niebuhr (12639/OAB-SC), representando Eduardo Moreira da Silva.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial autuada por força do Acórdão 2.166/2022-Plenário, lavrado no âmbito de representação formulada pela Secretaria de Fiscalização em Tecnologia da Informação (Sefti), reportando indícios de irregularidades no planejamento e gestão dos Contratos 63/2016, 76/2017 e 33/2018, firmados entre a Companhia Docas do Rio de Janeiro (CDRJ) e a empresa Linkcon Ltda. - EPP (posteriormente denominada "Linkcon Eireli" e atualmente denominada "Linkcon Ltda."), cujos objetos eram "a prestação de serviços de modernização administrativa portuária",

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

9.1. excluir da relação processual os Srs. Eduardo Moreira da Silva, Luiz Carlos Miranda Barbuda, Sérgio Rodrigues Simões e Roque Antônio Perez Pizarroso Júnior e as Sras. Ana Maria Marinho e Silva e Graice Magalhães de Oliveira;

9.2. com fundamento nos arts. 16, inciso I, e 17, da Lei 8.443/1992, julgar regulares as contas dos Srs. Rafael da Silva Mendes e Vladimir Feitosa de Siqueira, dando-lhes quitação;

9.3. com fulcro nos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alíneas "b" e "c", da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas dos Srs. Felipe Villarta Moreira, Júlio César Saraiva, Marcos Barreto Fernandes e José Raul Franco Reis e da sociedade empresária Linkcon Ltda.;

9.4. condenar os responsáveis mencionados a seguir ao pagamento das quantias abaixo indicadas, com a incidência dos devidos encargos legais, calculados a partir das datas correspondentes até o efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor:

9.4.1. Srs. Júlio César Saraiva e Marcos Barreto Fernandes e empresa Linkcon Ltda.:

Data do Pagamento	Valor Original (R$)
27/9/2017	172.716,00

9.4.2. Sr. Marcos Barreto Fernandes e Linkcon Ltda.:

Data do Pagamento	Valor Original (R$)
27/9/2017	718.094,00
8/1/2018	549.752,73
21/3/2018	478.857,60
24/4/2018	140.531,60
3/8/2018	140.531,60
3/8/2018	363.492,80

14/9/2018	29.051,00
14/9/2018	29.051,00
27/9/2018	29.051,00
27/9/2018	183.202,00
14/9/2018	223.104,00
14/9/2018	111.552,00
27/9/2018	279.664,00

9.4.3. Sr. Felipe Villarta Moreira e sociedade empresária Linkcon Ltda.:

Data do Pagamento	**Valor Original (R$)**
22/12/2017	357.660,00

9.4.4. Srs. Felipe Villarta Moreira e Marcos Barreto Fernandes e sociedade empresária Linkcon Ltda.:

Data do Pagamento	**Valor Original (R$)**
19/12/2017	166.800,00
12/12/2017	1.068.396,40

9.4.5. Srs. Felipe Villarta Moreira, Marcos Barreto Fernandes e Júlio César Saraiva e empresa Linkcon Ltda.:

Data do Pagamento	**Valor Original (R$)**
22/9/2017	86.180,00

9.4.6. Srs. Marcos Barreto Fernandes e José Raul Franco Reis e Linkcon Ltda.:

Data do Pagamento	**Valor Original (R$)**
29/5/2018	303.318,57
29/5/2018	370.722,70
20/2/2019	153.779,48

9.5. fixar o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da data da notificação, para que os responsáveis comprovem, perante este Tribunal, o recolhimento das quantias designadas, com os devidos encargos legais, aos cofres da CDRJ, 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 (RITCU);

9.6. aplicar aos responsáveis as seguintes multas com fulcro no art. 57 da Lei 8.443/1992:

9.6.1. R$ 2.750.000,00 (dois milhões, setecentos e cinquenta mil reais) à sociedade empresária Linkcon Ltda.;

9.6.2. R$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais) ao Sr. Felipe Villarta Moreira;

9.6.3. R$ 40.000,00 (quarenta mil reais) ao Sr. Júlio César Saraiva;

9.6.4. R$ 1.250.000,00 (um milhão, duzentos e cinquenta mil reais) ao Sr. Marcos Barreto Fernandes; e

9.6.5. R$ 125.000,00 (cento e vinte e cinco mil reais) ao Sr. José Raul Franco Reis;

9.7. fixar o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da data das notificações, para que os responsáveis comprovem, perante este Tribunal (arts. 214, inciso III, alínea "a", e 269 do RITCU), 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 dos efetivos recolhimentos, na forma da legislação em vigor;

9.8. autorizar a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992; e

9.9. dar ciência desta deliberação aos responsáveis, à CDRJ e à Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro, neste caso, com fulcro no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992.

10. Ata n° 32/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 25/8/2026 – Extraordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2266-32/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Jorge Oliveira e Odair Cunha.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto que alegou impedimento na Sessão: Augusto Sherman Cavalcanti.
13.4. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.
13.5. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário
TC 034.301/2018-6
Natureza: Embargos de declaração (em Embargos de declaração)
Entidade: Fundação Nacional de Saúde
Responsáveis: Albert Queiroz Silva (089.190.426-32); Carlos Luiz Barroso Junior (563.644.741-87); Jefferson Rafael Silva (334.643.268-88); Leonardo Cezar Cavalieri dos Santos (034.421.077-41); Leonardo Selhorst (021.352.881-95); PTV Tecnologia da Informação Ltda. (03.488.073/0001-62); Raquel Marra Molina de Aguiar (842.163.521-20); Rodrigo Sergio Dias (225.510.368-01); TGV Tecnologia Ltda. (04.989.440/0001-74).
Representação legal: Rafael Ramires Araújo Valim (248606/OAB-SP), Marcela Perillo Baptista (162271/OAB-RJ) e outros, representando Ptv Tecnologia da Informação Ltda.; Marcelo Goncalves da Cruz, representando Fundação Nacional de Saúde; Rafael Cezar dos Santos (342475/OAB-SP) e Carlos Eduardo Gomes Callado Moraes (242.953/OAB-SP), representando Rodrigo Sergio Dias; Luiz Gustavo Rocha Oliveira Rocholi (72.002/OAB-MG), representando TGV Tecnologia Ltda.; Bruna Wills (130657/OAB-RJ), representando Leonardo Selhorst; Marlúcio Lustosa Bonfim (16619/OAB-DF), representando Albert Queiroz Silva; Bruna Wills (130657/OAB-RJ), representando Jefferson Rafael Silva; Luiz Carlos Quintella Neto (67974/OAB-DF), Jhully Keitty da Silva Rodrigues (69863/OAB-DF), Murilo Queiroz Melo Jacoby Fernandes (41.796/OAB-DF) e outros, representando Leonardo Cezar Cavalieri dos Santos.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE. IRREGULARIDADE EM CONTRATO DE SOLUÇÃO DE MASCARAMENTO DE DADOS. FALHAS NO PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO. PAGAMENTO DE SUPORTE TÉCNICO SEM JUSTIFICATIVAS TÉCNICA E JURÍDICA ADEQUADAS. SUPERFATURAMENTO NOS SERVIÇOS DE OPERAÇÃO ASSISTIDA. CITAÇÃO. REDUÇÃO DO VALOR DO SUPERFATURAMENTO. ACOLHIMENTO PARCIAL. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSOS DE RECONSIDERAÇÃO. AFASTAMENTO DO DÉBITO IMPUTADO A UM MEMBRO DA EQUIPE DE PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO. PROVIMENTO PARCIAL. MANUTENÇÃO DA MULTA, MAS COM FUNDAMENTO NO ART. 58 DA LEI 8.443/1992. NEGATIVA DE PROVIMENTO PARA OS DEMAIS RECURSOS. CIÊNCIA. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONHECIMENTO DO RECURSO DE QUATRO RESPONSÁVEIS. NÃO CONHECIMENTO DE OUTRO RECURSO, POR SER INTEMPESTIVO. REJEIÇÃO DE TRÊS EMBARGOS. ATRIBUIÇÃO DE EFEITOS INFRINGENTES EM

RELAÇÃO A DOIS RESPONSÁVEIS PARA AFASTAMENTO DA RESPONSABILIDADE PELO DÉBITO E REDUÇÃO DA MULTA. CIÊNCIA. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONHECIMENTO. REJEIÇÃO.

RELATÓRIO

Trata-se de embargos de declaração opostos pelo sr. Albert Queiroz Silva ao Acórdão 1.946/2026-Plenário. Por meio dessa deliberação, embora este Tribunal não tenha conhecido dos embargos de declaração anteriormente opostos pelo mesmo jurisdicionado, houve o afastamento do débito a ele imputado, bem como a redução da multa aplicada.

2. Transcrevo a essência do recurso apresentado:

"*II. DO MÉRITO*

a) DA OMISSÃO QUANTO À AUSÊNCIA DE INDIVIDUALIZAÇÃO DE CONDUTA E DO ELEMENTO SUBJETIVO

O art. 28 do Decreto-Lei 4.657/1942, com a redação dada pela Lei 13.655/2018, estabelece que o agente público responde pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas apenas em caso de dolo ou erro grosseiro.

O art. 22, § 2º, do mesmo diploma determina que a aplicação de sanções considere a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem e os antecedentes do agente, exigindo, portanto, exame individualizado de cada responsável e não a extensão automática de conclusões formuladas para outro agente.

A própria estrutura sancionatória da Lei 8.443/1992, ao prever multas fixadas "individualmente" no subitem 9.16 do Acórdão 1.435/2024-Plenário, pressupõe que essa individualização se reflita também na motivação que a antecede, e não apenas no valor final atribuído a cada responsável.

Nos itens 36 a 42 do voto condutor do acórdão embargado, a conduta do Embargante é examinada sempre em conjunto com a do sr. Jefferson Rafael Silva, por meio de expressões como "ambos" e "os dois recorrentes", sem que se aponte um único ato, documento ou manifestação técnica praticados especificamente pelo embargante que evidenciem, de forma isolada, desvio manifesto e inescusável do dever de cuidado.

Observa-se o entendimento desta Corte:

Recurso de Reconsideração. Tomada de Contas Especial. Coordenação de Serviços Gerais do Ministério da Educação. Licitação. Vinculação da Administração às normas e condições do edital. Inexecução contratual. Ausência de culpa ou dolo de agente público. Descabimento da instauração de tomada de contas especial. Arquivamento, sem julgamento de mérito, por ausência de pressupostos de constituição válida e regular do processo. Conhecimento. Provimento. Insubsistência do acórdão recorrido. Arquivamento do processo, sem julgamento do mérito. Ciência aos recorrentes e à Coordenação de Serviços Gerais do Ministério da Educação. (TCU - TCE: 00275319995, Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES, Data de Julgamento: 06/12/2005)

REPRESENTAÇÃO. PROCEDIMENTO DE DISPENSA PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE OPERACIONALIZAÇÃO DO SAMU NO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE/MG. APRESENTAÇÃO DE ATESTADO INIDÔNEO PARA FINS DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA. FRAUDE A CERTAME PÚBLICO. DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE PARA LICITAR COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL. PEDIDO DE REEXAME. CONHECIMENTO. AUSÊNCIA DE ELEMENTOS QUE POSSIBILITEM DEMONSTRAR O DOLO. PROVIMENTO.

(TCU - RP: 17012022 021.474/2018-4, Relator: BRUNO DANTAS, Data de Julgamento: 27/07/2022)

A decisão reproduz, para o Embargante, a mesma fundamentação construída para outro responsável, apesar de as funções exercidas por cada um na Equipe de Planejamento da Contratação serem distintas: o Embargante atuou como integrante requisitante, enquanto Jefferson Rafael Silva ocupava a função de coordenador-geral substituto da Coordenação-Geral de Modernização e Tecnologia da Informação e aprovou os documentos técnicos elaborados pela equipe.

No mesmo sentido, o item 40 do voto atribui à equipe de planejamento, de forma coletiva, três falhas específicas: a ausência de levantamento do volume de dados a serem tratados, a falta de identificação dos sistemas e campos que demandariam mascaramento e a definição de um catálogo de complexidade sem critérios objetivos de enquadramento.

Porém, o acórdão não esclarece qual dessas falhas é imputável à atuação do Embargante enquanto integrante requisitante, distinguindo-a da atribuição técnica que cabia aos demais integrantes signatários do Termo de

Referência e do Estudo Técnico Preliminar, nem indica de que modo a posição funcional do Embargante dentro da equipe teria contribuído, especificamente, para cada uma dessas deficiências apontadas. Essa ausência de individualização compromete a validade da sanção pecuniária mantida contra o Embargante, na medida em que a responsabilização pessoal exigida pelo art. 28 da LINDB pressupõe demonstração concreta, para cada agente, do comportamento que configura erro grosseiro, não bastando a constatação genérica de participação na fase de planejamento da contratação.

b) DA CONTRADIÇÃO ENTRE O RECONHECIMENTO DE QUE O DANO DECORREU DE ATOS DE TERCEIROS E A MANUTENÇÃO DA SANÇÃO AO EMBARGANTE

O voto condutor reconhece, nos itens 37 a 39, que o dano ao erário somente se concretizou porque, em momento posterior à elaboração do Termo de Referência e do Estudo Técnico Preliminar, a cúpula da Funasa optou por ignorar o Despacho 47/2016 e prosseguir com a contratação, e que a não utilização do software, a instalação em máquina com capacidade inferior à especificada e a atribuição dos pesos de complexidade que resultaram no superfaturamento dos serviços de operação assistida são fatos ocorridos durante a execução do contrato, período em que o Embargante não exerceu função de gestão, fiscalização ou ateste, não havendo nos autos elemento que o vincule às decisões tomadas nessa etapa.

Trechos do Voto Condutor citados (itens 37 a 39):

37. O nexo de causalidade entre a elaboração e a aprovação dos artefatos de planejamento (ETP/TR) e o dano ao Erário deve ser examinado à luz do mesmo raciocínio empregado no Acórdão 926/2026-Plenário para o caso do sr. Leonardo Selhorst. Ali se reconheceu que o dano somente se concretizou porque em momento posterior à elaboração do termo de referência (TR) e do estudo técnico preliminar a cúpula da Funasa optou por ignorar o Despacho 47/2016, que recomendava a revisão do planejamento e a suspensão dos trâmites de contratação. Essa decisão tomada por agentes diversos dos responsáveis pela elaboração dos documentos técnicos foi determinante para o resultado danoso.

38. Diferentemente do sr. Leonardo Selhorst, os srs. Jefferson Rafael Silva e Albert Queiroz Silva não praticaram ato equivalente ao Despacho 47/2016 tampouco manifestaram em qualquer momento objeção ao prosseguimento da contratação. Essa circunstância não os favorece da mesma forma que favoreceu o recorrente Leonardo Selhorst quanto à ruptura do nexo causal por conduta própria, mas não afasta a constatação de que o dano ao Erário decorreu de decisões tomadas na fase de execução contratual por agentes que não se confundem com os responsáveis pela elaboração e aprovação do TR/ETP.

39. A não utilização do software de mascaramento de dados, a instalação da ferramenta em máquina com capacidade de processamento inferior à especificada e a atribuição de pesos de complexidade que resultaram no superfaturamento dos serviços de operação assistida são fatos que se verificaram durante a execução do Contrato 37/2016, período em que os srs. Jefferson Rafael Silva e Albert Queiroz Silva não exerceram função de gestão, fiscalização ou ateste. Não há nos autos elemento que os vincule às decisões tomadas nessa etapa, tais como a definição do equipamento em que a solução seria instalada ou a classificação das atividades de operação assistida por ordem de serviço.

No entanto, apesar desse reconhecimento expresso, o item 41 do voto conclui que a responsabilidade pela deficiência do planejamento permanece, ainda que o dano concreto tenha se materializado por atos de terceiros em momento posterior, mantendo a sanção pecuniária individual ao Embargante.

Essa conclusão convive, sem enfrentamento expresso, com o tratamento dado à situação de Leonardo Selhorst, cuja responsabilidade solidária pelo débito foi integralmente afastada justamente em razão de sua não participação na fase decisória que efetivamente produziu o dano.

Ou seja, o acórdão não esclarece, quanto ao Embargante, qual conduta comissiva ou omissiva específica, distinta da mera integração da equipe de planejamento, seria apta a caracterizar o erro grosseiro exigido pelo art. 28 da LINDB, diante do mesmo afastamento fático da fase de execução contratual reconhecido para outro responsável.

O item 42 do voto fixa a multa do Embargante em valor superior ao imposto a Leonardo Selhorst justamente porque este último praticou ato concreto e voluntário, consubstanciado no Despacho 47/2016, destinado a interromper o processo de contratação, providência não adotada pelo embargante.

Essa fundamentação, no entanto, converte a ausência de uma conduta positiva de revisão em fator de agravamento da sanção, sem que se demonstre que essa conduta fosse exigível do Embargante em razão das atribuições que exercia como integrante requisitante da equipe de planejamento, tampouco que ele dispusesse, no exercício dessas atribuições, de competência funcional equivalente à exercida pelo autor do despacho.

c) DA OMISSÃO QUANTO À ALTERAÇÃO DO FUNDAMENTO LEGAL DA MULTA E À AUSÊNCIA DE VÍNCULO FUNCIONAL DO EMBARGANTE À ÉPOCA DOS FATOS SUPERVENIENTES

A multa originalmente applied ao Embargante pelo Acórdão 1.435/2024-Plenário tinha fundamento no art. 57 da Lei 8.443/1992. O acórdão embargado substituiu essa base legal, inserindo o subitem 9.16 com fundamento no art. 16, inciso III, alínea "b", combinado com o art. 19, parágrafo único, e com o art. 58, incisos I e II, da mesma lei — hipótese normativa distinta, relativa a contas julgadas irregulares sem débito. Essa mudança de capitulação jurídica ocorreu no contexto da extensão de efeitos prevista no art. 281 do Regimento Interno, aplicada a Embargante cujos próprios embargos de declaração não foram conhecidos por intempestividade, circunstância que impediu qualquer manifestação processual específica sobre a nova base legal da sanção antes de sua aplicação.

Ato contínuo, o dever de motivação dos atos administrativos, previsto no art. 93, inciso IX, da Constituição Federal, exige que a decisão que aplica sanção indique de modo expresso as razões pelas quais a nova tipificação jurídica se ajusta à conduta do agente sancionado, e o art. 20 da LINDB reforça essa exigência ao determinar que a motivação demonstre a necessidade e a adequação da medida imposta, inclusive em face das possíveis alternativas, o que pressupõe exame individualizado quanto ao Embargante e não a simples extensão de fundamentação construída para outro responsável.

Logo, a extensão de efeitos do art. 281 do Regimento Interno destina-se a situações de identidade objetiva de circunstâncias, e a requalificação jurídica da própria base legal da sanção, aplicada sem contraditório específico ao Embargante, ultrapassa esse âmbito, na medida em que a subsunção da conduta ao art. 16, inciso III, alínea "b", da Lei 8.443/1992 pressupõe verificação própria da gravidade da infração atribuída a cada responsável, e não apenas transposição do resultado alcançado para outro Embargante.

Some-se a isso circunstância fática não enfrentada quanto ao Embargante: sua exoneração do cargo que ocupava na Funasa ocorreu em 22/12/2015, antes da instituição do grupo de trabalho para implementação do Sistema Eletrônico de Informações, da emissão do Despacho 47/2016 e da própria formalização do Contrato 37/2016, ocorrida em 28/12/2016.

Ou seja, todos esses eventos, que o próprio acórdão embargado reputa relevantes para a reavaliação do planejamento da contratação, situam-se em período no qual o Embargante já não integrava os quadros da entidade, sem qualquer possibilidade fática ou funcional de deles tomar conhecimento ou sobre eles se manifestar.

Portanto, o art. 22, § 1º, da LINDB determina que sejam consideradas, em decisão sobre a regularidade de conduta, as circunstâncias práticas que houverem limitado ou condicionado a ação do agente, e o acórdão examinou essa circunstância, com resultado favorável, quanto a Leonardo Selhorst, sem enfrentá-la de modo específico em relação ao Embargante, que se encontrava em posição fática ainda mais distante dos fatos supervenientes, por não mais integrar os quadros da entidade em nenhum momento relevante para a formação do juízo condenatório mantido contra ele.

III. DO PEDIDO

Diante do exposto, requer:

a) O conhecimento dos presentes embargos de declaração, opostos tempestivamente;

b) O provimento dos embargos, para que este Tribunal supra as omissões e a contradição apontadas, com pronunciamento expresso e individualizado sobre:

(i) A conduta específica atribuída ao Embargante, distinta da atribuída a Jefferson Rafael Silva, apta a caracterizar dolo ou erro grosseiro nos termos do art. 28 da LINDB;

(ii) A compatibilização entre o reconhecimento de que o dano decorreu de decisões tomadas por terceiros na fase de execução contratual e a manutenção de sanção pecuniária individual ao embargante fundada na deficiência do planejamento;

(iii) A declaração de ausência de vínculo funcional do Embargante com a Funasa a partir de 22/12/2015 e sua repercussão sobre a possibilidade de imputação de responsabilidade por fatos supervenientes a essa data;

c) A atribuição de efeitos infringentes aos presentes embargos, para o fim de afastar a multa individual de R$ 80.000,00 aplicada ao Embargante."

3. A decisão embargada foi publicada no dia 30/7/2026 no Diário Eletrônico do TCU, conforme extrato juntado na peça 447. O recurso foi apresentado em 4/8/2026.

É o relatório.

VOTO

Trata-se de embargos de declaração, com pedido de efeitos infringentes, opostos pelo sr. Albert Queiroz Silva ao Acórdão 1.946/2026-Plenário. Por meio dessa deliberação, este Colegiado não conheceu dos embargos anteriormente apresentados pelo mesmo jurisdicionado, mas afastou sua responsabilidade pelo débito e diminuiu a multa aplicada, alterando-se o fundamento legal.

2. Este processo examina tomada de contas especial (TCE) instaurada para apurar irregularidades no planejamento e na execução do Contrato 37/2016, celebrado entre a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e o consórcio formado pelas empresas PTV Tecnologia da Informação Ltda. e TGV Tecnologia Ltda., no valor de R$ 4.707.295,00, para aquisição de solução de mascaramento de dados sensíveis, abrangendo o fornecimento de licenças de **software**, a prestação de serviços de instalação, a operação assistida, o suporte técnico e a atualização de versões.

3. Este Tribunal identificou graves falhas no planejamento da contratação, que resultaram na aquisição de um objeto desnecessário e não utilizado. A equipe de auditoria verificou que, passados dezoito meses da aquisição das licenças do **software**, a ferramenta não estava em uso efetivo. Além disso, transcorridos quinze meses desde a realização do treinamento dos técnicos da Funasa e seis meses após a prestação dos serviços de operação assistida, nenhum servidor da entidade sabia operar a ferramenta ou a utilizava em suas rotinas de trabalho.

4. Houve a responsabilização solidária da equipe de planejamento da contratação (EPC), composta pelos srs. Albert Queiroz Silva (integrante requisitante da EPC), Leonardo Selhorst (integrante técnico) e Jefferson Rafael Silva (coordenador-geral substituto da Coordenação-Geral de Modernização e Tecnologia da Informação – CGMTI), pelo débito de R$ 3.104.381,87 (valor histórico). Os dois primeiros foram signatários do Termo de Referência 1/2015 e do Estudo Técnico Preliminar (ETP), enquanto o último aprovou esses documentos técnicos.

5. Também se observou o pagamento de duas parcelas do serviço de suporte técnico supostamente prestado após os doze meses de vigência do Contrato 37/2016. Essa prorrogação contratual foi autorizada pelo então Presidente da Funasa, sr. Rodrigo Sérgio Dias, e atestada pelo gestor do contrato, fiscal requisitante e Coordenador da CGMTI, sr. Leonardo Cézar Cavalieri dos Santos, mesmo diante de parecer jurídico que apontava a inviabilidade da extensão do serviço de suporte técnico. O débito imputado solidariamente a esses gestores foi de R$ 133.333,32 (valor histórico).

6. O terceiro e último apontamento diz respeito ao superfaturamento nos serviços de operação assistida, apurado com base na diferença entre os valores efetivamente pagos e os custos reais estimados para a prestação dos serviços. O débito (R$ 947.925,33) foi imputado solidariamente aos integrantes da EPC (srs. Albert Queiroz Silva, Leonardo Selhorst e Jefferson Rafael Silva) e às empresas contratadas.

7. No Acórdão 1.435/2024-Plenário (rel. Min. Augusto Sherman), este Colegiado rejeitou as alegações de defesa dos responsáveis acima indicados, julgou irregulares suas contas e os condenou pelos débitos anteriormente mencionados. As multas aplicadas aos recorrentes tiveram por fundamento o art. 57 da Lei 8.443/1992 e variaram entre R$ 16 mil e R$ 500 mil.

8. A sanção aplicada ao sr. Albert Queiroz Silva foi de R$ 500 mil.

9. Contra essa deliberação foram interpostos recursos de reconsideração pelos cinco servidores responsabilizados e pelas duas empresas contratadas.

10. Ao apreciar esses recursos, este Tribunal, quanto ao sr. Leonardo Selhorst, entendeu que a emissão do Despacho 47/2016, no qual esse recorrente recomendou expressamente a revisão do planejamento e a suspensão dos trâmites de contratação, teve o condão de romper o nexo de causalidade entre os atos por ele praticados na fase de concepção da contratação e o dano ao Erário. Entendeu-se que o débito somente se concretizou porque outros agentes, em momento posterior, optaram por ignorar essa recomendação e dar prosseguimento à contratação.

11. Em razão disso, deu-se provimento parcial ao recurso do sr. Leonardo Selhorst para afastar sua responsabilização solidária pelo débito, reduzindo-se a multa para R$ 30.000,00, agora com fundamento no art. 58, incisos I e II, da Lei 8.443/1992. Isso porque os artefatos de planejamento da contratação (Termo de Referência e Estudo Técnico Preliminar) por ele subscritos continham graves deficiências técnicas.

12. Quanto aos demais recorrentes, entre eles o sr. Albert Queiroz Silva, negou-se provimento aos recursos. Essa deliberação deu origem ao Acórdão 926/2026-Plenário.

13. Contra o Acórdão 926/2026-Plenário, o sr. Albert Queiroz Silva opôs embargos de declaração, os quais não foram conhecidos por serem intempestivos. O sr. Jefferson Rafael Silva também opôs embargos de declaração contra o mesmo acórdão, os quais foram conhecidos e providos, com efeitos infringentes, sob o

entendimento de que sua atuação, tal como a do sr. Leonardo Selhorst, circunscreveu-se à fase de concepção da contratação, sem participação na condução da execução contratual.

14. Por essa razão, o dano ao Erário, decorrente de decisões tomadas por agentes distintos na fase de execução, tais como a não utilização do **software**, a instalação em máquina de capacidade inferior à especificada e a atribuição de pesos de complexidade que resultaram no superfaturamento da operação assistida, não lhe poderia ser imputado. Manteve-se, contudo, a multa, com fundamento no art. 58, incisos I e II, da Lei 8.443/1992, em razão da deficiência do Termo de Referência e do Estudo Técnico Preliminar, agora fixada em R$ 80.000,00.

15. A sanção foi fixada em patamar superior à imposta ao sr. Leonardo Selhorst porque, diferentemente deste, o sr. Jefferson Rafael Silva não praticou ato concreto e voluntário destinado a interromper o processo de contratação.

16. No mesmo Acórdão 926/2026-Plenário, em observância aos princípios do formalismo moderado, da busca pela verdade material e da isonomia, e não obstante não conhecidos os embargos de declaração opostos pelo sr. Albert Queiroz Silva, estendeu-se a ele a mesma providência conferida ao sr. Jefferson Rafael Silva (afastamento do débito e redução da multa para R$ 80 mil). Isso porque ambos atuaram de forma equivalente, na mesma fase de concepção da contratação, sem que se apontasse, quanto a qualquer um dos dois, participação na condução da execução contratual.

17. Insatisfeito, o sr. Albert Queiroz Silva opôs novos embargos de declaração, que são objeto de apreciação nesta assentada.

18. No seu entender, haveria omissão quanto à individualização de sua conduta e do elemento subjetivo, porquanto o voto condutor do acórdão embargado teria examinado sua atuação sempre em conjunto com a do sr. Jefferson Rafael Silva, por meio de expressões genéricas como “ambos” e “os dois recorrentes”, sem apontar ato, documento ou manifestação técnica específicos e individualizados do embargante aptos a caracterizar dolo ou erro grosseiro.

19. Aponta também suposta contradição entre o reconhecimento de que o dano ao Erário somente se concretizou em razão de decisões tomadas por terceiros na fase de execução contratual (período em que o embargante não exerceu função de gestão, fiscalização ou ateste) e a manutenção de sanção pecuniária individual em seu desfavor, fundada na deficiência do planejamento.

20. Alega omissão quanto à alteração do fundamento legal da multa e quanto à ausência de vínculo funcional do embargante com a Funasa a partir de 22/12/2015, data em que supostamente teria sido exonerado do cargo que ocupava.

21. Preliminarmente, não se verifica óbice ao conhecimento dos presentes embargos de declaração, ante a tempestividade da peça recursal.

22. No mérito, contudo, os embargos não merecem prosperar.

23. Não assiste razão ao embargante quanto à alegada ausência de individualização de conduta e de elemento subjetivo. O sr. Albert Queiroz Silva atuou como integrante requisitante da equipe de planejamento da contratação, na condição de representante da área que demandava a solução de mascaramento de dados, e figurou como signatário do Termo de Referência 1/2015 e do Estudo Técnico Preliminar. Cabia a ele, portanto, definir a necessidade de negócio, descrever com precisão o problema a ser resolvido e elaborar, em conjunto com o integrante técnico, os artefatos de planejamento da contratação.

24. Essa atribuição não foi adequadamente desempenhada. Consoante já apurado nas deliberações anteriores, cujos fundamentos incorporo como razões de decidir, o planejamento da contratação foi realizado sem o devido levantamento das necessidades de negócio: não houve identificação do volume de dados a serem submetidos ao processo de mascaramento, nem mapeamento dos sistemas corporativos que utilizariam a solução, tampouco das tabelas e dos campos específicos que continham dados sensíveis.

25. A justificativa para a contratação limitou-se à previsão genérica constante do Plano Diretor de Tecnologia da Informação e da Política de Segurança da Informação e Comunicações da Funasa, sem que se realizasse estudo técnico que comprovasse a necessidade, a viabilidade e o custo-benefício da aquisição. O catálogo de atividades de operação assistida, estruturado nessa mesma fase, incorporou sistema de pesos diferenciados conforme o nível de complexidade das tarefas sem delimitar de forma objetiva os requisitos de enquadramento, o que permitiu, na fase de execução, a atribuição discricionária de níveis de complexidade e o consequente superfaturamento apurado nas ordens de serviço 1 e 2.

26. O planejamento tampouco considerou estratégia de implantação paulatina ou a realização de prova de conceito que permitisse identificar previamente a adequação da ferramenta ao ambiente de dados da Funasa, nem definiu com precisão a capacidade de processamento necessária.

27. Essas falhas, todas elas relacionadas a deficiências na elaboração do Termo de Referência e do Estudo Técnico Preliminar, evidenciam conduta específica e individualizada, distinta da mera participação abstrata na equipe de planejamento. A meu ver, está devidamente configurado o erro grosseiro exigido pelo art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) para a responsabilização pessoal do agente público.

28. A subscrição de artefatos técnicos deficientes, que inverteram a lógica administrativa ao definir o objeto da contratação a partir das funcionalidades de um **software** disponível no mercado, e não a partir das necessidades da fundação, distancia-se do padrão mínimo de diligência exigido de gestores públicos. Não há, portanto, omissão a ser suprida quanto a esse ponto, tratando-se de simples inconformismo do embargante com a conclusão a que chegou este Tribunal.

29. Também não procede a alegação de contradição entre o reconhecimento de que o dano ao Erário decorreu de atos de terceiros na fase de execução contratual e a manutenção da sanção pecuniária ao embargante. As deliberações proferidas neste processo estabeleceram distinção entre a responsabilidade pelo dano patrimonial, apurada em sede de débito, e a responsabilidade pela deficiência técnica dos artefatos de planejamento, apurada em sede de multa, tratando-se de consequências jurídicas autônomas, com pressupostos distintos.

30. O afastamento do débito antes imputado ao embargante decorreu do reconhecimento de que o resultado danoso – a não utilização do **software**, a instalação em máquina de capacidade inferior à especificada e o superfaturamento da operação assistida – somente se concretizou em razão de decisões tomadas por agentes distintos encarregados do acompanhamento da execução contratual.

31. Essa constatação, contudo, não tem o condão de afastar a responsabilidade pela deficiência do artefato de planejamento, que permanece hígida ainda que o dano concreto tenha se materializado por atos de terceiros em momento posterior.

32. A diferenciação do valor da multa em relação ao sr. Leonardo Selhorst, para quem se fixou sanção de R$ 30.000,00, também não configura contradição, mas decorre de circunstância objetiva incontroversa: diferentemente do embargante, aquele responsável praticou ato concreto e voluntário (o Despacho 47/2016), em que propôs a interrupção do processo de contratação. Essa circunstância justifica tratamento mais benéfico ao sr. Leonardo Selhorst quanto à dosimetria da sanção.

33. No que se refere à alteração do fundamento legal da multa, também não se verifica omissão. A requalificação jurídica (do art. 57 para o art. 58, incisos I e II, da Lei 8.443/1992) decorreu diretamente do afastamento do débito antes imputado ao embargante e não representa fundamentação nova ou estranha aos fatos já submetidos ao contraditório ao longo do processo, mas mera consequência da adequação da capitulação legal ao resultado do julgamento.

34. Reitero: a sanção decorreu dos fatos submetidos ao contraditório (a elaboração de artefatos de planejamento deficientes), que foram exaustivamente debatidos desde a instrução original e nos recursos de reconsideração interpostos. A providência, ademais, foi estendida ao embargante em seu benefício, para lhe conferir o mesmo tratamento mais favorável já aplicado aos srs. Leonardo Selhorst e Jefferson Rafael Silva, não se cogitando de prejuízo à ampla defesa.

35. Por fim, quanto à alegada ausência de vínculo funcional do embargante com a Funasa a partir de 22/12/2015, não há nos autos comprovação documental dessa exoneração, ônus que competia ao embargante e do qual não se desincumbiu. De todo modo, ainda que comprovada tal circunstância, ela não socorreria o embargante, pois a multa mantida não decorre da imputação de responsabilidade por fatos supervenientes a 22/12/2015, mas dos atos efetivamente praticados pelo embargante enquanto integrante da equipe de planejamento da contratação.

36. A elaboração do Termo de Referência 1/2015 e do Estudo Técnico Preliminar é anterior à data alegada de seu desligamento. Sendo assim, a exoneração do embargante é irrelevante para a apuração de sua responsabilidade, pois está lastreada em conduta pretérita e específica, e não em fatos posteriores ao seu afastamento dos quadros da entidade.

Ante o exposto, voto por que este Tribunal conheça dos embargos de declaração opostos pelo sr. Albert Queiroz Silva, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade, para, no mérito, rejeitá-los, mantendo-se em seus exatos termos o Acórdão 1.946/2026-Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 25 de agosto de 2026.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 2267/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 034.301/2018-6.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de declaração (em Embargos de Declaração).
3. Responsáveis/Embargantes:
3.1. Responsáveis: Albert Queiroz Silva (089.190.426-32); Carlos Luiz Barroso Júnior (563.644.741-87); Jefferson Rafael Silva (334.643.268-88); Leonardo Cézar Cavalieri dos Santos (034.421.077-41); Leonardo Selhorst (021.352.881-95); PTV Tecnologia da Informação Ltda. (03.488.073/0001-62); Raquel Marra Molina de Aguiar (842.163.521-20); Rodrigo Sérgio Dias (225.510.368-01); TGV Tecnologia Ltda (04.989.440/0001-74).
3.3. Embargante: Albert Queiroz Silva (089.190.426-32).
4. Entidade: Fundação Nacional de Saúde.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Sergio Ricardo Costa Caribé.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI).
8. Representação legal: Rafael Ramires Araújo Valim (248606/OAB-SP), Marcela Perillo Baptista (162271/OAB-RJ) e outros, representando PTV Tecnologia da Informação Ltda; Marcelo Gonçalves da Cruz, representando Fundação Nacional de Saúde; Rafael Cézar dos Santos (342475/OAB-SP) e Carlos Eduardo Gomes Callado Moraes (242.953/OAB-SP), representando Rodrigo Sérgio Dias; Paola Karina Ladeira Bernardes (110459/OAB-MG), representando TGV Tecnologia Ltda.; Bruna Wills (130657/OAB-RJ), representando Leonardo Selhorst; Marlúcio Lustosa Bonfim (16619/OAB-DF), representando Albert Queiroz Silva; Bruna Wills (130657/OAB-RJ), representando Jefferson Rafael Silva; Luiz Carlos Quintella Neto (67974/OAB-DF), Jhully Keitty da Silva Rodrigues (69863/OAB-DF), Murilo Queiroz Melo Jacoby Fernandes (41.796/OAB-DF) e outros, representando Leonardo Cezar Cavalieri dos Santos.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos pelo sr. Albert Queiroz Silva ao Acórdão 1.946/2026-Plenário,

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

9.1. conhecer dos embargos de declaração opostos pelo sr. Albert Queiroz Silva para, no mérito, rejeitá-los; e

9.2. dar ciência desta deliberação ao embargante, à Fundação Nacional de Saúde e à Procuradoria da República no Distrito Federal.

10. Ata n° 32/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 25/8/2026 – Extraordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2267-32/26-P.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Jorge Oliveira e Odair Cunha.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.
13.4. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 016.283/2025-2
Natureza: Representação.
Unidade Jurisdicionada: Ministério das Relações Exteriores.
Representante: One Moving & Logistics Ltda. (09.070.606/0001-78)
Representação legal: Ana Luiza Queiroz Melo Jacoby Fernandes (51623/OAB-DF), entre outros, representando a One Moving & Logistics Ltda; Ariadne Maues Trindade (160202/OAB-SP) e Rosiane Maria Ribeiro (121848/OAB-SP), representando a G-inter Transportes Ltda.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. TRANSPORTE INTERNACIONAL DE BAGAGEM DESACOMPANHADA E DE AUTOMÓVEL. INDÍCIOS DE PREÇOS INEXEQUÍVEIS E DE NÃO ATENDIMENTO ÀS EXIGÊNCIAS EDITALÍCIAS. NÃO APRESENTAÇÃO DE GARANTIA DA PROPOSTA. SUSPENSÃO CAUTELAR DO CERTAME. AGRAVO. REVOGAÇÃO DA CAUTELAR. OITIVA. CONHECIMENTO. IMPROCEDÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução lavrada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações, reproduzida a seguir (peça 146), que contou com a anuência do corpo dirigente da unidade (peças 147 e 148):

"*INTRODUÇÃO*

1. Trata-se de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 90002/2025, sob a responsabilidade de Ministério das Relações Exteriores (MRE), com valor estimado de R$ 226.919.809,44, cujo objeto é a contratação de serviço contínuo de transporte internacional de bagagem desacompanhada e de automóvel com seguro específico, porta a porta, de Brasília para cidades no exterior, e dessas cidades para Brasília, com vistas ao atendimento das necessidades do Ministério das Relações Exteriores referentes a mudanças de servidores e dependentes, sem regime de dedicação exclusiva de mão de obra.

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 Governamentais (Compras.gov).

3. Seguem abaixo informações adicionais sobre o certame:

a) situação: homologado.

b) a licitação em tela envolve registro de preço: não.

c) houve assinatura do contrato decorrente da licitação: sim (peça 145)

HISTÓRICO

4. O representante alegou, em suma, a ocorrência das seguintes irregularidades (peça 1):

a) a licitante G-Inter Transportes Ltda, vencedora dos itens 2, 3, 4 e 6 do certame, teria feito ofertas manifestamente inexequíveis e, por isso, deveria ter sido desclassificada do certame;

b) além disso, a referida empresa teria apresentado atestados de capacidade técnica inválidos;

c) no mesmo sentido, os balanços apresentados para habilitação econômico-financeira estariam manipulados e não comprovariam a respectiva habilitação.

5. O representante trouxe como evidências para as irregularidades apontadas acima os documentos constantes nas peças 1 a 57.

6. Requereu a concessão de medida cautelar, nos termos do art. 276 do Regimento Interno do TCU, a fim de que fosse determinada a imediata suspensão do certame e da contratação da empresa consagrada como vencedora da licitação, evitando-se o perecimento do direito e a consolidação de uma contratação prejudicial ao interesse público.

7. A unidade técnica do Tribunal de Contas da União analisou as alegações e concluiu que não

havia plausibilidade jurídica nas irregularidades apontadas, propondo que a representação fosse conhecida, que o pedido de medida cautelar para suspender o certame fosse indeferido e que, no mérito, a denúncia fosse considerada improcedente (peça 61).

8. O relator, Ministro Augusto Nardes, divergiu do encaminhamento da unidade técnica (peça 69) diante dos fatos novos trazidos pela representante que apontavam que a licitante G-Inter Transportes Ltda havia sido inabilitada do certame por não apresentar a garantia contratual para os itens 2 e 3 (blocos B e C) e deixado de assinar esses contratos (peça 64). O relator considerou caracterizada a fumaça do bom direito e ressaltou que essa conduta pode sujeitar a empresa à sanção de impedimento de licitar e contratar com a Administração Pública, o que isoladamente já a impediria de assinar os contratos para os demais lotes em que venceu (itens 4 e 6).

9. O relator também levou em conta a ausência de perigo da demora reverso e os indícios de propostas inexequíveis (com descontos de 59% a 69% em relação ao orçamento), atestados de qualificação técnica inválidos e evidências de irregularidades e manipulações contábeis na qualificação econômico-financeira. Diante disso, decidiu (peça 69):

a) conhecer da representação e deferir a medida cautelar (sem oitiva prévia) para suspender os atos de adjudicação e homologação da G-Inter Transportes Ltda. no Pregão Eletrônico 90002/2025, bem como eventuais assinaturas de contratos, até a deliberação de mérito do TCU;

b) determinar a oitiva do Ministério das Relações Exteriores (MRE) para que, no prazo de 15 dias, preste esclarecimentos sobre a inexequibilidade das propostas, a invalidade dos atestados técnicos, as inconsistências na habilitação econômica da empresa e as medidas administrativas adotadas sobre a inabilitação da G-Inter; e

c) realizar a oitiva da G-Inter Transportes Ltda. para que, querendo, manifeste-se no prazo de 15 dias sobre os fatos e a cautelar adotada.

10. Após o Acórdão 2283/2025-TCU-Plenário (peça 77), que referendou a medida cautelar adotada pelo relator, apresentaram respostas à oitiva o MRE (peça 81), a Advocacia Geral da União (AGU) à peça 86 e a empresa G-Inter Transportes Ltda (peça 97).

11. A empresa One Moving Logistics Ltda. apresentou também petição em que reforça a existência de uma série de supostas graves irregularidades cometidas pela concorrente G-Inter Transportes Ltda. (declarada vencedora dos blocos B, C, D e F de um certame) e aponta omissões do Ministério das Relações Exteriores (MRE). O objetivo central da peça é defender a manutenção da medida cautelar que suspendeu as adjudicações e homologações dos contratos da G-Inter (peça 96).

12. Posteriormente, a AGU, representando o MRE, interpôs agravo contra a medida cautelar concedida (peça 90), apreciado pelo Acórdão 2473/2025-TCU-Plenário (relator Ministro-Substituto Augusto Sherman em substituição ao Ministro Augusto Nardes). Na ocasião, decidiu-se pela revogação da medida cautelar constante no item 9.1 do Acórdão 2.283/2025-TCU-Plenário, por restar comprovado o pressuposto perigo da demora reverso (peça 123).

13. Contrariada, a empresa One Moving Logistics Ltda. opôs embargos de declaração contra o Acórdão 2473/2025-TCU-Plenário, alegando a existência de obscuridade e omissão na decisão. Não obstante, o TCU, por meio do Acórdão 494/2026-TCU-Plenário, decidiu por unanimidade não conhecer dos embargos de declaração opostos pela One Moving, sob os seguintes argumentos (peça 140):

a) ausência de condição de interessada;

b) mera participação na licitação é insuficiente para configurar condição de interessado no processo; e

c) falta de novas provas.

14.Promovidas as oitivas e diligências 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:

15. Foram encaminhados em 29/09/2025, 30/09/2025, 06/10/2025, 07/10/2025, 03/11/2025 e 08/03/2026 ofícios de oitiva à Unidade Jurisdicionada (peças 74, 82, 127 e 141) e à sociedade empresarial G-inter Transportes Ltda (peças 76 e 84) 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 80, 81, 86, 87, 88 e 89, e a sociedade empresarial G-inter Transportes Ltda os documentos acostados às peças 97- 119. Segue a análise dos pontos questionados.

Item c.1: *inexequibilidade das propostas apresentadas pela G-Inter Transportes Ltda. nos itens 2, 3, 4 e 6 (blocos B, C, D e F) do certame, em afronta ao item 8.7 e seguintes do edital e aos dispositivos da Lei 14.133/2021;*

Fundamento legal ou jurisprudencial: item 8.7 do edital e arts. 11, III, e 59, III, da Lei 14.133/2021.

Manifestação da Unidade Jurisdicionada e da AGU sobre o indício de irregularidade (peças 81 e 86):

16. O Ministério das Relações Exteriores (MRE) apresentou uma resposta detalhada ao TCU (Ofício 41260/2025-TCU/Seproc), rebatendo ponto a ponto as questões levantadas no despacho do relator e destacando o grave impacto que a suspensão do certame causaria nas atividades diplomáticas do Brasil.

17. Sobre a exequibilidade das propostas (item c.1 do despacho), o MRE e a AGU argumentaram que o pregão foi altamente concorrido e que altos descontos (entre 59% e 69%) foram ofertados não apenas pela G-Inter, mas também pela outra vencedora, Concept Mobility (peça 86, p. 3). Após diligências, a G-Inter teria demonstrado internamente ter lucro em 51 dos 85 segmentos de mudanças.

18. Defende que a desclassificação da G-Inter e a convocação das próximas colocadas geraria um ônus adicional ao erário de até R$ 5,6 milhões por ano. Para comprovar a viabilidade econômica, informa que o MRE realizou diligências e analisou planilhas de custos internos e notas fiscais de subcontratadas da G-Inter, não encontrando indícios de impossibilidade de execução.

19. Alega que se baseou na jurisprudência do TCU, que avalia a exequibilidade pelo preço global (lucros em rotas maiores compensam eventuais prejuízos em rotas menores) e considera legítimo que a empresa assuma 'custos de oportunidade' para ganhar mercado, não cabendo ao Estado atuar como tutor da lucratividade privada.

Manifestação da empresa G-Inter sobre o indício de irregularidade (peça 97):

20. Em sua resposta à oitiva, a empresa G-Inter Transportes Ltda refuta detalhadamente as alegações feitas pela empresa One Moving Logistics Ltda referente ao Pregão 90002/2025 do Ministério das Relações Exteriores (MRE). A G-inter requer a revogação da medida cautelar e a improcedência da representação.

21. Alega que não há 'fumaça do bom direito' nem 'perigo da demora' que justifiquem a suspensão da licitação. Argumenta que as alegações da One Moving já haviam sido rejeitadas por duas instâncias do MRE, pela AGU, por três instâncias técnicas do próprio TCU e, inclusive, por um Juiz Federal em um Mandado de Segurança do qual a One Moving desistiu (peça 98). Além disso, alerta que a paralisação dos serviços prejudica os servidores públicos transferidos.

22. Sobre a alegada inexequibilidade da sua proposta, a G-inter aponta que a própria One Moving praticou descontos de 57% a 73% em outros pregões do MRE (como o DSE 01/2019 e 9001/2024), valores de desconto até maiores que os ofertados pela G-inter.

23. Cita entendimentos do TCU afirmando que lances abaixo do orçado não presumem inexequibilidade automática, sendo uma questão de estratégia comercial da empresa. A G-inter sustenta ter enorme capacidade operacional, sendo licenciada exclusiva da marca Granero, com acesso a 500 caminhões, 58 unidades e 1.200 funcionários.

24. Por transparência, a G-inter apresentou voluntariamente planilhas de custos e notas fiscais comprovando os valores de suas margens de lucro. Além disso, comprovou 'custos de oportunidade', tendo negociado reduções reais com fornecedores após o pregão.

25. Alega que sua proposta representa uma economia de mais de R$ 3,4 milhões anuais para o MRE em comparação à segunda colocada.

Análise:

26. A tese de que a proposta da vencedora seria economicamente inexequível não se sustenta material nem juridicamente. O pregão foi caracterizado por uma alta competitividade, no qual descontos expressivos (entre 59% e 69%) foram uma constante no mercado, inclusive por parte da outra empresa declarada vencedora em lotes distintos.

27. Verifica-se também, com base na resposta encaminhada pela AGU, que a One Moving, ora representante, ofereceu lances pouco competitivos e classificou-se em posições distantes das vencedoras: 5º lugar (bloco A); 4º lugar (bloco B); 4º lugar (bloco C); 6º lugar (bloco D); 4º lugar (bloco E); e 3º lugar (bloco F).

28. A unidade técnica do TCU em sua primeira instrução e o MRE ressaltaram que a lucratividade da empresa não é condição necessária para a exequibilidade da proposta. A jurisprudência consolidada do TCU (Acórdão 803/2024-TCU-Plenário, relator Ministro Benjamin Zymler) estabelece que o Estado não deve atuar como tutor da lucratividade privada, sob pena de interferir indevidamente no mercado, senão veja-se:

24. O melhor tratamento da matéria parece remeter ao entendimento de que não é papel do Estado pugnar pela exequibilidade das propostas, exercendo uma espécie de curatela dos licitantes. Ao tutelar a lucratividade dos proponentes e a exequibilidade das propostas, o Poder Público interfere indevidamente na seara privada criando restrições indevidas para o setor produtivo praticar os preços que bem entender e, por conseguinte, também arcar com as consequências de suas decisões.

25. Ainda que fosse possível estabelecer em lei regras realmente eficazes para analisar a exequibilidade, tais regras não poderiam captar diferentes tipos de decisão empresarial. A título de exemplo, cito o caso do particular que oferta preço inexequível porque deseja obter um determinado atestado de capacidade técnica para conseguir entrar em um novo mercado. É o custo de aquisição de um novo cliente, que muitas vezes o setor produtivo está disposto a incorrer. Em outro exemplo, o particular poderia ofertar preço inexequível por necessidades de obter caixa ou desovar estoques de produtos que estão prestes a perecer ou que não terão outra serventia.

26. Existem outros benefícios indiretos ao particular além dos preços ofertados na licitação. Cita-se o exemplo de um fabricante de veículos que tem um retorno positivo de sua imagem ao fornecer viaturas para as forças policiais, assim como os futuros ganhos que terá ao vender as peças de reposição e realizar a manutenção das viaturas. Esta própria Corte de Contas recentemente obteve em comodato, de forma totalmente gratuita, a utilização de dois veículos de alto custo para uso de suas autoridades. Qualquer regra de exequibilidade que se preveja em lei dificilmente captará todas as nuances da atividade empresarial privada.

29. Nesse passo, entende-se que a viabilidade dos preços da G-Inter pode ser justificada por 'custos de oportunidade': a licitante adotou a estratégia legítima de renunciar a lucros imediatos em troca de ganhar projeção estratégica no mercado internacional e garantir volume (escala) para futuras negociações de redução de custos com fornecedores. Além disso, segundo a jurisprudência do TCU (Acórdão 2239/2018-TCU-Plenário), a exequibilidade deve ser aferida pelo preço global da operação, de maneira que a empresa pode compensar eventuais prejuízos de rotas menores com os lucros obtidos em rotas maiores.

30. Além disso, o edital prevê mecanismos que mitigam riscos de dano ao erário como a exigência de garantia de execução de 5% e os pagamentos são condicionados à prestação e ao recebimento definitivo de cada serviço (peça 5, p. 13 e 30):

4.10. Será exigida a garantia da contratação de que tratam os arts. 96 e seguintes da Lei nº 14.133, de 2021, com validade durante a execução do contrato e 90 (noventa) dias após término da vigência contratual, podendo o Contratado optar pela caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública, seguro-garantia, fiança bancária ou título de capitalização, em valor correspondente a 5% (cinco por cento) do valor total da contratação.

6.11. A comprovação de volume de transporte de mudança, feita por fiscal designado pela DPAG, serve para liberação do pagamento, não sendo, contudo, única nem definitiva, reservando-se o Contratante o direito de questioná-la e auditá-la, a qualquer tempo e em qualquer etapa do processo, podendo valer-se, para esse fim, de meios investigativos diretos e/ou indiretos, a seu critério.

31. Por fim, verifica-se que a desclassificação indevida da G-Inter geraria um ônus adicional injustificado de até R$ 5,6 milhões anuais aos cofres públicos.

32. Em função do exposto, considera-se que ***não há*** *plausibilidade jurídica nas irregularidades tratadas nesse tópico.*

Item c.2: *atestados de qualificação técnica inválidos e inconsistências na habilitação econômica da empresa G-Inter Transportes;*

Item c.3: *medidas administrativas adotadas para apurar a possível inabilitação da G-Inter Transportes nos itens 2 e 3 (blocos B e C) do certame, a teor dos arts. 155, VI, e 156, III § 4º, da Lei 14.133/2021;*

Fundamento legal ou jurisprudencial: itens 9.26 e 9.33 do termo de referência

Manifestação da Unidade Jurisdicionada e da AGU sobre o indício de irregularidade (peças 81 e 86):

33. No que toca aos atestados de capacidade técnica (item c.2), o MRE refutou as alegações de invalidade dos atestados sob os seguintes argumentos:

a) ***serviço 'porta a porta':*** *o edital exigia apenas a comprovação de experiência em 'mudanças internacionais', e não explicitamente na modalidade 'porta a porta';*

b) ***atestados nacionais:*** *os atestados emitidos por entidades nacionais não foram utilizados pelo pregoeiro para aferir a capacidade técnica da empresa; e*

c) ***atestados de parceiros:*** *a subcontratação de etapas (como transporte marítimo e embalagem) é praxe absoluta no setor. O MRE confirmou via diligência a autenticidade dos quatro atestados utilizados (que*

somavam os volumes exigidos) e esclareceu que não há impedimento legal para atestados emitidos por parceiros comerciais, desde que o serviço tenha sido prestado.

34. Alega que a G-Inter cumpriu todas as exigências do edital quanto aos índices de liquidez e capital circulante mínimo com base nos balanços de 2023 e 2024, devidamente transmitidos à Receita Federal via SPED.

35. Esclarece que o aumento no patrimônio via 'provisão de receita' é um lançamento contábil usual e que a fase de habilitação não tem escopo legal ou capacidade técnica para analisar a composição qualitativa detalhada de cada lançamento contábil ou apurar eventuais estratégias de elisão fiscal da empresa, sendo vedado o uso de índices baseados em lucratividade (Súmula TCU 289)

36. Sobre o item c.3 da oitiva, alega que a G-Inter apresentou garantia e assinou os contratos referentes apenas aos blocos D e F. Como a empresa não assinou os blocos B e C, o MRE tomou as seguintes providências imediatas:

a) convocou a licitante remanescente (Concept Mobility), que assumiu os blocos B e C; e

b) abriu um processo administrativo de responsabilização contra a G-Inter pela recusa, sujeitando-a a multas e impedimento de licitar.

37. O MRE destacou que essa omissão nos blocos B e C não anula a validade técnica e jurídica da habilitação original, tratando-se de infração posterior. Além disso, ressaltou que os contratos dos blocos D e F, já assinados, estão em plena execução com ordens de serviço sendo cumpridas a contento.

38. Em adição, o MRE enfatizou que a suspensão cautelar do certame causaria prejuízo superior ao que busca evitar, paralisando a remoção de servidores entre o Brasil e 221 representações no exterior:

a) a paralisação afeta postos estratégicos como a embaixada em Washington e a delegação na ONU, impedindo o trânsito de diplomatas e gerando insegurança jurídica.

*b) apenas nos blocos D e F, **cerca de 50 servidores seriam impedidos de se deslocar**, acarretando graves danos pessoais, materiais e morais (devolução de imóveis no exterior, transferências escolares e demissão de cônjuges com base na expectativa da mudança).*

39. O MRE ressalta que, segundo o TCU e a AGU, eventuais sanções futuras à G-Inter (como impedimento de licitar) possuem efeito ex nunc (não retroativo) e não obrigam a extinção imediata de contratos que já estão em andamento.

40. Ao final, argumentando que a condução do pregão seguiu estritamente a lei, o MRE solicitou ao TCU a suspensão imediata da medida cautelar. Subsidiariamente, caso a suspensão não fosse concedida, solicitou a modulação dos efeitos da cautelar para permitir, ao menos, o deslocamento dos servidores cujas remoções já haviam sido publicadas.

<u>Manifestação da empresa G-Inter sobre o indício de irregularidade (peça 97):</u>

41. A G-inter esclarece que não assinou os contratos dos blocos B e C porque o MRE rejeitou o seguro-garantia apresentado, sob a justificativa, supostamente inexistente no edital, de que a apólice não poderia estar em nome da empresa patrimonial dos sócios. A empresa argumenta que a não assinatura não invalida sua vitória nos blocos D e F, que já estão sendo executados e possuem garantias próprias

42. Sobre a validade dos atestados de capacidade técnica, pondera que o edital exigia a comprovação de 3.179,61 m³ para os blocos assinados (D e F). A G-inter apresentou atestados que somam 14.798,48 m³ (sendo 1.810,69 m³ de empresas brasileiras, como o próprio MRE, ABIN e ENEL, e 12.987,79 m³ de empresas estrangeiras).

43. Argumenta que foi provado, por documentos societários, que não detém nenhuma relação administrativa ou societária com as empresas que emitiram os maiores atestados (Formula Global Mobility LLC e Granero Moving dos EUA), derrubando a acusação de que seriam atestados emitidos por 'empresas parceiras' interessadas.

44. Refuta a alegação de que faltavam documentos ou de que os atestados não eram para serviço 'porta a porta'. A G-inter afirma que o edital não exigia a execução integral sem subcontratação (prática comum no setor) e que enviou todos os documentos solicitados pelo pregoeiro (Invoices, Bills of Lading e declarações de importação/exportação).

45. Sobre as alegações de manipulação contábil e incapacidade financeira, alega que provisão de receitas não é fraude. A G-inter explica que o valor de R$ 15 milhões questionado trata-se de uma 'provisão de receita de exportação', prática contábil lícita para planejamento de caixa futuro.

46. Aduz que, mesmo que esse lançamento de R$ 15 milhões fosse desconsiderado, seu capital circulante líquido (R$ 11.202.912,22) representava 31,22% do total licitado, sendo que o edital exigia apenas 16,66%, provando que não houve 'maquiagem' para atingir índices.

47. Justifica a diferença de impostos pelo fato de que o faturamento internacional é isento de tributos como PIS, COFINS e ISS, e que a ausência de IR/CSLL decorre de ajustes fiscais permitidos no livro LALUR.

48. Argumenta que os protestos apontados pela Serasa decorriam de honorários advocatícios em Dívida Ativa da União que já estavam devidamente parcelados e regularizados junto à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN).

49. Para provar sua excelente saúde financeira e baixo risco de crédito, a G-inter informou que foi aprovada sem dificuldades em uma linha de crédito de R$ 5 milhões pelo BNDES/Bradesco, sem necessidade de garantia patrimonial.

50. A G-inter confirma que compõe um grupo econômico horizontal com a empresa americana B3E Holding LLC (ambas administradas por Emerson Granero), mas afirma que a relação ocorre de forma estritamente legal, mediante contratos de prestação de serviços transparentes, fechamentos de câmbio e pagamento regular de impostos nos EUA.

<u>Análise:</u>

51. A acusação de que os atestados seriam inválidos por não comprovarem exclusivamente serviços da modalidade 'porta a porta' ou por terem sido emitidos por empresas parceiras não procede diante das regras do certame. A unidade técnica do TCU e a AGU esclareceram que o princípio da vinculação ao edital obriga o pregoeiro a julgar apenas o que está expressamente escrito. Isto posto, constata-se que o termo de referência exigia apenas a comprovação de experiência em 'mudanças internacionais', sem incluir o qualificativo 'porta a porta' como requisito obrigatório para a aceitação do documento. Entende-se que exigir tal restrição a posteriori representaria uma limitação indevida à competitividade.

52. Sobre a origem dos documentos, não há qualquer impedimento legal para que atestados de capacidade técnica sejam fornecidos por parceiros comerciais com os quais a licitante possua vínculo de negócios. A subcontratação de etapas operacionais (como transporte marítimo, embalagem e seguro) é uma praxe no setor de mudanças internacionais e é expressamente permitida pelo próprio edital do MRE.

53. O pregoeiro agiu com zelo ao realizar diligências que confirmaram a autenticidade dos serviços prestados e comprovaram a inexistência de vínculo societário direto entre a G-Inter e a emissora dos atestados internacionais, Formula Global Mobility.

54. Quanto à alegação de irregularidade econômico-financeira ('maquiagem de balanço'), as alegações de manipulação contábil, evasão de divisas e omissão de tributos não possuem escopo para fundamentar a inabilitação. A G-Inter cumpriu estritamente todos os requisitos formais econômico-financeiros do edital, apresentando capital circulante mínimo e os índices de liquidez exigidos. Seus balanços patrimoniais foram assinados por contador responsável e devidamente encaminhados à Receita Federal via Sistema SPED.

55. As normativas de licitações e contratos não exigem que o pregoeiro comprove a origem do patrimônio líquido ou do capital circulante durante a fase de habilitação. O lançamento de aumento patrimonial por meio de 'provisão de receita' é um mecanismo contábil usual. A fase de licitação não possui capacidade técnica nem competência legal para auditar qualitativamente a composição de cada lançamento ou investigar supostas elisões fiscais da licitante. Eventuais inconsistências tributárias devem ser fiscalizadas pelo órgão competente, a Receita Federal. Ademais, a Súmula 289 do TCU proíbe a utilização de índices baseados em lucratividade para fins de habilitação.

56. Acerca dos fatos novos trazidos à luz no aditamento à representação (peça 64), que apontam a não assinatura dos contratos relativos aos blocos B e C, constata-se que a representante busca utilizar tal fato como prova retroativa de inexequibilidade e fraude. A AGU e o MRE demonstraram que essa infração posterior não possui o condão de anular a validade técnica e jurídica da habilitação original.

57. Vale frisar que a empresa apresentou a garantia contratual e assinou perfeitamente os contratos dos Blocos D e F, que já se encontram em plena execução, com diversas ordens de serviço sendo cumpridas a contento.

58. Diante da omissão nos Blocos B e C, a Administração atuou de forma escorreita e legal, convocando imediatamente a licitante remanescente (Concept Mobility) e instaurando um processo administrativo de responsabilização contra a G-Inter, sujeitando-a a multas e impedimento de licitar.

59. O MRE e a AGU destacaram que, mesmo que a G-Inter venha a ser penalizada com o impedimento de licitar no futuro, a jurisprudência do TCU estipula que essa sanção possui efeito ex nunc (não retroativo), não obrigando a extinção automática dos contratos (D e F) que já estão vigentes e em andamento.

60. Sobre o perigo da demora, entende-se que a paralisação dos contratos impediria o trânsito diplomático de servidores para 221 representações do Brasil no exterior (incluindo embaixadas cruciais como

Washington e ONU), causando danos materiais e morais severos a dezenas de famílias que já devolveram imóveis, matricularam filhos em escolas no exterior e dependem da mudança.

61. Adicionalmente, verifica-se que por meio do Acórdão 2473/2025-TCU-Plenário (relator Ministro-Substituto Augusto Sherman em substituição ao Ministro Augusto Nardes). Este Tribunal decidiu pela revogação da medida cautelar constante no item 9.1 do Acórdão 2.283/2025-TCU-Plenário, por restar comprovado o pressuposto perigo da demora reverso (peça 123).

62. Em função do exposto, considera-se que ***não há*** *plausibilidade jurídica nas irregularidades tratadas nesse tópico.*

CONCLUSÃO

63. 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.

64. Quanto aos indícios de irregularidades, os elementos constantes dos autos permitem, desde já, a avaliação quanto ***ao mérito*** *da presente representação como* ***improcedente****.*

65. Por fim, diante dos encaminhamentos propostos, entende-se que não haverá impacto relevante na unidade jurisdicionada e/ou na sociedade.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

66. Não houve pedido de ingresso aos autos.

67. Não houve pedido de vista e/ou cópia.

68. Não houve pedido de sustentação oral.

69. Não há processos conexos e apensos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

70. Em virtude do exposto, propõe-se:

70.1. 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;

70.2. no mérito, considerar a presente representação improcedente;

70.3. informar ao(à) Ministério das Relações Exteriores 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;

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

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de representação formulada pela empresa licitante One Moving Logistics Ltda., com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 90002/2025, a cargo do Ministério das Relações Exteriores, com valor estimado de R$ 226,9 milhões, cujo objeto é a contratação de serviço contínuo de transporte internacional de bagagem desacompanhada e de automóvel, referente a mudanças de servidores e dependentes.

2. A representante, em síntese, alegou que a G-Inter Transportes Ltda. se sagrou vencedora dos blocos B, C, D e F (itens 2, 3, 4 e 6) do certame com preços manifestamente inexequíveis e sem comprovar sua habilitação técnica e econômico-financeira. Em documentação complementar, informou que a mencionada empresa havia sido posteriormente inabilitada dos blocos B e C do certame por não apresentar a garantia contratual para os itens 2 e 3, tendo deixado de assinar tais contratos, situação que deveria levá-la à sanção de impedimento de licitar (peça 64).

3. Com base nesses indícios de irregularidade, concedi medida cautelar que foi referendada pelo Acórdão 2.283/2025-Plenário, para suspender os efeitos dos atos de adjudicação e homologação da G-Inter Transportes Ltda., no âmbito do Pregão Eletrônico 90002/2025, bem como dos demais atos decorrentes (inclusive a eventual assinatura de contratos), até que o TCU deliberasse sobre o mérito da matéria.

4. Na sequência, o Ministério das Relações Exteriores, representado pela Advocacia-Geral da União (AGU/MRE), interpôs agravo que foi julgado mediante Acórdão 2.473/2025-Plenário, dando-lhe parcial provimento de modo a revogar a medida acautelatória concedida, por restar comprovado o pressuposto perigo da demora reverso. Também se recomendou ao MRE que, enquanto não decidido o mérito da matéria tratada

nesta representação, limitasse a execução do contrato celebrado com a empresa representada às situações caracterizadoras do perigo da demora reverso, ou seja, às situações de risco iminente de claro prejuízo à atividade institucional do órgão, aduzidas em sede de agravo.

5. Na presente etapa processual, os autos foram submetidos ao meu Gabinete para julgamento do mérito das irregularidades apontadas, tendo a Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) sugerido considerar a representação improcedente.

6. De plano, observo que a presente representação preenche os requisitos de admissibilidade. No mérito, acompanho as conclusões da unidade técnica, cujos fundamentos adoto como minhas razões de decidir, sem prejuízo dos comentários a seguir.

7. A AudContratações anuiu à alegação do MRE de que a lucratividade da empresa não é condição necessária para a exequibilidade da proposta. No mais, considerou que a viabilidade dos preços da G-Inter poderia ser justificada por "custos de oportunidade", estratégia legítima de renunciar a lucros imediatos em troca de ganhar projeção estratégica e garantir volume (escala) para futuras negociações de redução de custos com fornecedores.

8. Em acréscimo às considerações acima, verifico que o pregão foi caracterizado por uma alta competitividade, no qual descontos expressivos (entre 59% e 69%) foram uma constante no mercado, inclusive por parte da outra empresa declarada vencedora em lotes distintos.

9. Destarte, reconheço que esse fato revela aderência ao preço de mercado, mostrando que a proposta de fato se encontrava exequível.

10. Quanto à suposta apresentação de atestados de qualificação técnica inválidos e inconsistências na habilitação econômico-financeira da empresa G-Inter Transportes, também não tenho reparos à análise da AudContratações.

11. A irregularidade consistiu na alegação de que os atestados de capacidade técnica apresentados pela G-Inter seriam inválidos, por não comprovarem serviços na modalidade "porta a porta" e por terem sido emitidos por empresas parceiras. Adicionalmente, foram apontadas inconsistências na habilitação econômico-financeira da empresa, incluindo suposta manipulação contábil e omissão de tributos. Em sua oitiva, o MRE argumentou que o edital exigia apenas a comprovação de experiência em "mudanças internacionais", sem especificar a modalidade "porta a porta", e que a subcontratação de etapas do serviço é uma prática comum no setor, expressamente permitida pelo edital. O órgão confirmou, ainda, a autenticidade dos atestados por meio de diligências e alegou que não há impedimento legal para que sejam emitidos por parceiros comerciais.

12. Quanto à habilitação financeira, a empresa demonstrou ter cumprido os índices exigidos, esclarecendo que o lançamento de "provisão de receita" é uma prática contábil usual. Concluiu-se assim que as exigências do edital foram atendidas.

13. O último indício de irregularidade versa sobre a não assinatura dos contratos referentes aos blocos B e C pela empresa G-Inter, o que gerou questionamentos sobre a validade de sua habilitação e a regularidade do certame.

14. O MRE esclareceu que a empresa apresentou a garantia contratual, mas o seguro-garantia foi rejeitado por estar em nome de uma empresa patrimonial dos sócios. Diante da recusa da G-Inter em assinar os blocos B e C, o MRE adotou medidas imediatas: convocou a licitante remanescente (Concept Mobility) para assumir os referidos blocos e instaurou um processo administrativo de responsabilização contra a G-Inter, sujeitando-a a multas e ao impedimento de licitar.

15. Na mesma linha da unidade técnica, concluo que a omissão da empresa em assinar contrato dos blocos B e C não invalida sua habilitação original, pois se trata de infração posterior. Como os contratos dos blocos D e F foram assinados e estão em plena execução, e considerando que a jurisprudência do TCU estabelece que sanções futuras possuem efeito **ex nunc** (não retroativo), não há obrigatoriedade de extinção automática dos contratos vigentes.

Ante o exposto, VOTO pela aprovação do acórdão que ora submeto à apreciação.

TCU, Sala das Sessões, em 25 de agosto de 2026.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

1. Processo nº TC 016.283/2025-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Representante: One Moving & Logistics Ltda. (09.070.606/0001-78).
4. Unidade Jurisdicionada: Ministério das Relações Exteriores.
5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Ana Luiza Queiroz Melo Jacoby Fernandes (51623/OAB-DF), entre outros, representando a One Moving & Logistics Ltda; Ariadne Maues Trindade (160202/OAB-SP) e Rosiane Maria Ribeiro (121848/OAB-SP), representando a G-inter Transportes Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de representação, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 90002/2025, a cargo do Ministério das Relações Exteriores, cujo objeto é a contratação de serviço contínuo de transporte internacional de bagagem desacompanhada e de automóvel, referente a mudanças de servidores e dependentes;

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. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 235 e 237, VII, do RITCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014, em:

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

9.2. comunicar este acórdão ao Ministério das Relações Exteriores e à representante; e

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

10. Ata n° 32/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 25/8/2026 – Extraordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2268-32/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Relator), Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Odair Cunha.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE I – Plenário
TC 025.764/2024-1
Apenso: TC 006.924/2025-5
Natureza: Embargos de declaração (Representação)
Unidade Jurisdicionada: Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos
Embargante: Movesa – Móveis Planejados Ltda (63.595.482/0001-90)
Representação legal: Acelon da Silva Dias (6682/OAB-AC), representando a Movesa.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. PREGÕES ELETRÔNICOS. APRESENTAÇÃO DE DECLARAÇÃO FALSA DA CONDIÇÃO DE EMPRESA DE PEQUENO PORTE POR LICITANTE. ADOÇÃO DE

CRITÉRIO DE DESEMPATE NÃO PREVISTO NO EDITAL. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE DE LICITANTE. PEDIDO DE REEXAME. CONHECIMENTO. NEGATIVA DE PROVIMENTO. CIÊNCIA. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONHECIMENTO. AUSÊNCIA DE APRECIAÇÃO DO PEDIDO DE SUSTENTAÇÃO ORAL. PROVIMENTO. INSUBSISTÊNCIA DO ACÓRDÃO RECORRIDO.

RELATÓRIO

Trata-se, nesta fase processual de embargos de declaração opostos por Movesa – Móveis Planejados Ltda. em face do Acórdão 2.755/2025-Plenário, por meio do qual o Tribunal conheceu e negou provimento ao pedido de reexame interposto pela embargante, mantendo a declaração de inidoneidade pelo prazo de seis meses para participar de licitações da Administração Pública Federal ou por ela contratada, bem como daquelas promovidas com aporte de recursos federais.

2. A embargante sustenta, em síntese, a existência de omissão, contradição e obscuridade na decisão embargada. Argumenta, inicialmente, que o acórdão não teria apreciado pedido de sustentação oral regularmente formulado e protocolado em duas oportunidades, o que, segundo alega, configuraria **erro in procedendo** e cerceamento de defesa, em afronta ao art. 168 do Regimento Interno do TCU e aos princípios do contraditório e da ampla defesa. Sustenta que a ausência de apreciação do pedido de sustentação oral, bem como a falta de comunicação específica acerca da pauta de julgamento, teria gerado prejuízo à defesa, tornando o julgamento nulo.

3. Aduz, ainda, que a decisão embargada teria deixado de enfrentar questões essenciais, como a ausência de oitiva da UFAC, órgão responsável pelo certame. Por fim, requer a concessão de efeito suspensivo aos embargos, a anulação do acórdão embargado, a reabertura da fase instrutória com a realização de diligência específica à UFAC.

4. Em petição superveniente, a embargante solicita informações ao TCU (peça 107), destacando que há elementos informativos relevantes para a elucidação dos fatos, especialmente quanto à comunicação prévia da licitante acerca do erro de enquadramento como ME/EPP e à iniciativa de corrigir a situação, o que seria circunstância diretamente relacionada à tese de retificação voluntária (arrependimento eficaz).

É o Relatório.

VOTO

Trata-se, nesta fase processual, de embargos de declaração opostos por Movesa – Móveis Planejados Ltda. em face do Acórdão 2.755/2025-Plenário, por meio do qual o Tribunal conheceu e negou provimento ao pedido de reexame interposto pela embargante, mantendo a declaração de inidoneidade pelo prazo de seis meses para participar de licitações da Administração Pública Federal ou por ela contratada, bem como daquelas promovidas com aporte de recursos federais.

2. A embargante alega, em resumo, que o TCU deixou de analisar pedido de sustentação oral que teria sido apresentado e protocolado em duas ocasiões, o que, segundo sustenta, configuraria falha processual e limitação ao direito de defesa, contrariando o art. 168 do Regimento Interno do TCU e os princípios do contraditório e da ampla defesa.

3. Defende que a não apreciação do pedido de sustentação oral, somada à ausência de comunicação específica sobre a pauta de julgamento, teria causado prejuízo à sua defesa, tornando o julgamento inválido. Acrescenta, ainda, que a decisão embargada não teria enfrentado questões essenciais, como a falta de oitiva da UFAC, órgão responsável pelo certame. Por fim, solicita que seja atribuído efeito suspensivo aos embargos, a anulação do acórdão questionado e a reabertura da fase instrutória, com a realização de diligência específica junto à UFAC.

4. Em manifestação posterior, a parte embargante encaminhou petição ao Tribunal (peça 106), solicitando informações e ressaltando a existência de elementos relevantes para o esclarecimento dos fatos. Em especial, destacou a comunicação prévia feita pela licitante sobre o equívoco no enquadramento como ME/EPP e a iniciativa de corrigir tal situação, circunstância que, segundo alega, estaria diretamente relacionada à tese de retificação.

5. Preliminarmente, esclareço que os presentes embargos de declaração devem ser conhecidos, com base nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992.

6. No mérito, assiste razão à embargante quanto à nulidade do julgamento, por ausência de apreciação do pedido de sustentação oral regularmente formulado. A análise dos autos revela que tal requerimento não foi objeto de deliberação, o que configura cerceamento de defesa e afronta aos princípios do contraditório e da ampla defesa, bem como ao art. 168 do RITCU, impondo-se, assim, a anulação do acórdão embargado para que seja oportunizada a manifestação oral da parte interessada.

7. Tal situação remete a enunciado dos Acórdãos 7.716/2019-TCU e 10.172/2020-TCU, ambos da 2ª Câmara, que estabelecem: "*padece de nulidade, por erro de procedimento* **(error in procedendo)***, acórdão que julgou processo sem analisar requerimento de sustentação oral efetuado nos termos das disposições regimentais*".

8. Por outro lado, não acolho os demais argumentos apresentados. Não se verifica omissão relevante quanto à ausência de oitiva da UFAC, tampouco há previsão legal para que o Tribunal atenda a pedidos de informações ou realize diligências a requerimento das partes.

9. Contudo, embora a anulação do acórdão seja em defesa da ampla defesa, a petição à peça 106 apresenta elementos que deve ser examinado no âmbito da unidade instrutora.

10. Nessa linha, os presentes embargos de declaração devem ser acolhidos de forma a tornar insubsistente o Acórdão 2.755/2025-Plenário, com o retorno dos autos à unidade técnica, para a apreciação da petição à peça 106 e eventual documentação posterior.

Ante o exposto, VOTO pela aprovação do acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 25 de agosto de 2026.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

ACÓRDÃO Nº 2269/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 025.764/2024-1.
1.1. Apenso: TC 006.924/2025-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Embargos de declaração (Representação).
3. Embargante: Movesa Móveis Planejados Ltda. (63.595.482/0001-90).
4. Unidade Jurisdicionada: Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos.
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Augusto Nardes.
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: Enilson Gomes da Silva (4485/OAB-AC), representando a Real Mveis Ltda; Acelon da Silva Dias (6682/OAB-AC), representando a Movesa Móveis Planejados Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação em que, nesta fase processual, são apreciados embargos de declaração contra o Acórdão 2.755/2025-TCU-Plenário;

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

9.1. conhecer dos presentes embargos de declaração, para, no mérito, acolhê-los com efeitos infringentes, de forma a tornar insubsistente o Acórdão 2.755/2025-TCU-Plenário;

9.2. comunicar esta deliberação à embargante; e

9.3. retornar os autos à AudRecrusos, para a apreciação da petição à peça 106 e eventual documentação posterior.

10. Ata n° 32/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 25/8/2026 – Extraordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2269-32/26-P.
13. Especificação do quórum:

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

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário
TC 005.981/2020-4
Natureza: Embargos de Declaração (em Aposentadoria)
Unidade: Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios
Embargante: Marcos Sisnando Rodrigues de Araújo (385.305.621-00)

SUMÁRIO: APOSENTADORIA. REVISÃO DE OFÍCIO. ILEGALIDADE DO ATO. DETERMINAÇÕES. OITIVA DA UNIDADE JURISDICIONADA. PAGAMENTOS IRREGULARES. EXPEDIÇÃO DE DETERMINAÇÃO À UNIDADE JURISDICIONADA PARA ACOMPANHAR AÇÃO JUDICIAL E COBRAR OS VALORES RECEBIDOS INDEVIDAMENTE EM CASO DE DECISÃO DESFAVORÁVEL AO INTERESSADO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONHECIMENTO. AUSÊNCIA DA OMISSÃO ALEGADA. REJEIÇÃO DOS EMBARGOS.

RELATÓRIO

Trata-se, neste momento, de embargos de declaração opostos por Marcos Sisnando Rodrigues de Araújo contra o Acórdão 1.629/2026-Plenário, por meio do qual este Tribunal examinou oitiva do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT) determinada pelo Acórdão 1.517/2021-Plenário. Esta última decisão tratou de revisão de ofício do Acórdão 2.171/2020-1ª Câmara para considerar ilegal o ato de aposentadoria do recorrente.

2. A decisão embargada foi proferida nos seguintes termos (peça 84):

"*9.1. determinar ao Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios que:*
9.1.1. acompanhe o andamento da Ação Ordinária 0035522-49.2016.4.01.3400/JFDF e, caso a decisão definitiva seja desfavorável ao pleito do interessado, adote medidas para o ressarcimento ao erário dos valores indevidamente recebidos por Marcos Sisnando Rodrigues de Araujo, a título de proventos pagos a maior (1/3 da remuneração), quando deveriam corresponder a 3/35 da remuneração, desde a ciência do Acórdão 525/2014-2ª Câmara até a correção dos pagamentos, nos termos do art. 46 da Lei 8.112/1990;
9.1.2. em 120 dias encaminhe a este Tribunal informações atualizadas sobre o caso;
9.2. comunicar esta decisão ao Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios."

3. O ato de aposentadoria foi considerado ilegal porque o cálculo dos proventos foi efetuado em 1/3 da remuneração da atividade, aplicando-se equivocadamente o art. 191 da Lei 8.112/1990, quando o correto seria o cálculo proporcional ao tempo de contribuição, que resulta na proporção de 3/35, pois o servidor se aposentou por invalidez permanente com apenas três anos de contribuição. Assim, por meio do Acórdão 525/2014-2ª Câmara (relator: Ministro José Jorge), o ato de aposentadoria foi considerado ilegal.

4. Verificou-se que o problema foi corrigido apenas após a prolação do Acórdão 1.517/2021-Plenário, proferido no bojo de revisão de ofício do ato de aposentadoria, em razão de erro operacional na tramitação do processo administrativo no âmbito do TJDFT, com efeitos financeiros a partir de 15/7/2021. Assim, caberia a

restituição dos valores recebidos ilegalmente pelo interessado desde a ciência do Acórdão 525/2014-2ª Câmara até a data de correção dos pagamentos.

5. No entanto, no âmbito da Ação Ordinária 0035522-49.2016.4.01.3400/JFDF, foi proferida decisão favorável ao interessado em 17/6/2026, *in verbis*: "*julgar procedente o pedido, declarando a decadência do direito do TCU de revisar o ato de aposentadoria e determinando a manutenção dos proventos nos termos do ato concessório original*". Contra essa decisão foram opostos embargos de declaração, que estavam pendentes de julgamento.

6. Como a decisão judicial ainda não era definitiva, o Tribunal expediu determinação ao TJDFT para que acompanhasse o desfecho da referida causa e, em caso de resultado desfavorável ao interessado, promovesse a devolução dos valores indevidos desde a ciência do Acórdão 525/2014-2ª Câmara.

7. O embargante registra que o Tribunal determinou "*em 2026, o ressarcimento ao erário por valores que teriam sido recebidos de forma indevida de 2014 a 2021, período em que o processo administrativo tramitava sem julgamento definitivo*", desconsiderando que:

"*tendo em vista a demora na apreciação da legalidade da aposentadoria, operou-se a prescrição intercorrente para a cobrança, conforme previsão do art. 8º da Resolução TCU nº 344/2022, uma vez que o processo ficou paralisado por mais de três anos (cf. decurso de tempo entre o Acórdão 15617/2021, de 01.07.2021, peça 50, e o Ofício 0580/2024, de solicitação de diligências ao TJDFT, datado de 30.08.2024, peça 66)*"

8. Aduz, ainda, a sua boa-fé com relação ao recebimento do valor a maior, pois, "*para além do ajuizamento do referido Processo 0035522-49.2016.4.01.3400, com acórdão favorável ao servidor, foram várias as decisões administrativas tanto do TJDFT quanto dessa Corte de Contas que – sempre de ofício – procederam a sucessivas revisões no seu ato de aposentadoria*".

9. Com isso, considera "*natural que o servidor aposentado não estranhasse a continuidade do recebimento dos proventos no patamar que já vinha lhe sendo pago, donde ser perfeitamente possível o reconhecimento da sua boa-fé no recebimento, de modo a excluir a obrigação de restituir imposta pelo acórdão embargado*".

10. Por fim, o embargante requer que este processo seja sobrestado até o trânsito em julgado da causa judicial, ora em grau de recurso de apelação no Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1). Alternativamente, requer o reconhecimento da boa-fé do recorrente e da prescrição intercorrente para cobrança dos valores recebidos indevidamente.

11. A defesa juntou aos autos decisão proferida no bojo dos embargos de declaração opostos pela União, os quais foram rejeitados em decisão proferida em 13/7/2026 pelo Desembargador Federal Rui Gonçalves do TRF1 (peça 91).

É o relatório.

VOTO

Em exame, embargos de declaração opostos por Marcos Sisnando Rodrigues de Araújo contra o Acórdão 1.629/2026-Plenário. Nessa decisão, o Tribunal examinou oitiva do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT) determinada pelo Acórdão 1.517/2021-Plenário, por meio do qual o Tribunal revisou de ofício o Acórdão 2.171/2020-1ª Câmara para considerar ilegal o ato de aposentadoria do recorrente.

2. Destaca-se que, inicialmente, o ato de aposentadoria do servidor foi considerado ilegal pelo Acórdão 525/2014-2ª Câmara em razão da aplicação indevida do art. 191 da Lei 8.112/1990 no cálculo dos seus proventos. É que esse cálculo foi efetuado considerando 1/3 da remuneração da atividade, quando o correto seria o cálculo proporcional ao tempo de contribuição, que resulta na proporção de 3/35, pois o servidor se aposentou por invalidez permanente com apenas três anos de contribuição. Diante disso, o Tribunal determinou ao TJDFT que emitisse novo ato, livre da irregularidade.

3. Quando da apreciação desse novo ato, o Tribunal considerou legal a aposentadoria no Acórdão 2.171/2020-1ª Câmara (relator: Ministro Augusto Sherman Cavalcanti). No entanto, este foi revisto pelo Acórdão 1.517/2021-Plenário (da minha relatoria), pois a unidade especializada constatou a manutenção da irregularidade nos proventos do aposentado. Assim, além de negar registro ao ato, o Tribunal determinou ao TJDFT que suspendesse os pagamentos indevidos e emitisse novo ato, bem como a oitiva do órgão para coletar informações sobre as providências adotadas para evitar a perpetuação da ilegalidade apurada nos autos.

4. Nessa toada, após análise da resposta à oitiva, a decisão embargada determinou ao TJDFT que acompanhasse o desfecho da Ação Ordinária 0035522-49.2016.4.01.3400/JFDF, na qual havia decisão

favorável ao interessado, proferida em 17/6/2026, e, em caso de reversão dessa decisão em grau de recurso, promovesse a devolução dos valores indevidos desde a ciência do Acórdão 525/2014-2ª Câmara.

5. Em suma, o recorrente alega em seus embargos que:

5.1. o Tribunal determinou a devolução de valores recebidos em período em que não havia decisão administrativa transitada em julgado;

5.2. teria ocorrido prescrição intercorrente para a cobrança, aplicando-se o art. 8º da Resolução-TCU 344/2022; e

5.3. teria agido com boa-fé ao receber os valores a maior, pois foram proferidas várias decisões administrativas e judiciais sobre sua aposentadoria.

6. Considerando esses argumentos, o embargante requer o sobrestamento deste processo até o trânsito em julgado da causa judicial acima mencionada ou o reconhecimento da prescrição intercorrente e da sua boa-fé.

7. Satisfeitos os requisitos atinentes à espécie, os presentes embargos devem ser conhecidos, com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992.

8. Cumpre, inicialmente, ressaltar a natureza dos embargos de declaração, conforme assentado no Acórdão 3.339/2013-1ª 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, segundo seus próprios critérios de justiça e de acordo com sua particular interpretação das leis e da jurisprudência.*

Não há falar em omissão quando o acórdão analisa todas as questões submetidas a exame e as decide com base em teses jurídicas, jurisprudência, interpretação de leis e análise dos fatos que são diversos dos que os jurisdicionados entendem como mais adequados. (...) a contradição deve estar contida nos termos do decisum atacado, este compreendido no âmbito desta Corte como o conjunto: Relatório, Voto e Acórdão."

9. Observo que os argumentos apresentados pelo embargante não configuram contradição ou omissão nos termos da decisão embargada. De todo modo, cabe tecer comentários pertinentes sobre o caso.

10. Registrei, no voto embargado, que o Acórdão 525/2014-2ª Câmara alertou o recorrente de que "*o efeito suspensivo proveniente da interposição de eventuais recursos junto ao TCU não o exime da devolução dos valores percebidos indevidamente, caso os recursos não sejam providos*". Posteriormente, o Acórdão 4.468/2016-2ª Câmara (relator: Ministro Augusto Nardes) negou provimento ao pedido de reexame interposto pelo interessado.

11. No entanto, os pagamentos indevidos foram mantidos, primeiramente em razão de decisão liminar favorável ao interessado e, posteriormente, devido a equívocos da Administração. O problema foi efetivamente corrigido apenas após a prolação do Acórdão 1.517/2021-Plenário. Desse modo, entre a ciência do Acórdão 525/2014-2ª Câmara até a data de correção dos pagamentos (15/7/2021), o aposentado recebeu valores indevidamente e tinha consciência da precariedade desses pagamentos, considerando os Acórdãos 525/2014 e 4.468/2016, ambos da 2ª Câmara, e o alerta acerca da necessidade de devolução de recursos percebidos indevidamente, acima mencionado.

12. Importa recordar o teor da Súmula-TCU 106: "*o julgamento, pela ilegalidade, das concessões de reforma, aposentadoria e pensão, não implica por si só a obrigatoriedade da reposição das importâncias já recebidas de boa-fé,* ***até a data do conhecimento da decisão pelo órgão competente***". Ainda nessa linha, cito os seguintes enunciados da jurisprudência selecionada deste Tribunal (destaques acrescidos):

Acórdão 1.682/2026-1ª Câmara (relator: Ministro Bruno Dantas)

"*A ciência, pelo interessado, da notificação do órgão jurisdicionado acerca do recebimento de pagamentos irregulares* ***faz cessar a presunção de boa-fé necessária para a dispensa de reposição ao erário*** *prevista nas Súmulas TCU 106 e 249,* ***tornando obrigatório o ressarcimento*** *das parcelas percebidas a partir daquele marco.*"

Acórdão 4.266/2025-1ª Câmara (relator: Ministro Benjamin Zymler)

"*A reposição ao erário de valores recebidos indevidamente é obrigatória,* ***independentemente de boa-fé do beneficiário, quando se tratar de erro operacional da Administração****, pois a dispensa de ressarcimento somente se admite na hipótese de erro escusável de interpretação da lei (Súmula TCU 249).*"

13. Com relação ao pedido de sobrestamento deste processo até o trânsito em julgado da causa judicial mencionada anteriormente, destaco que essa providência é desnecessária, pois o acórdão embargado deixa clara a necessidade de o TJDFT acompanhar o andamento do processo e promover o ressarcimento ao erário dos valores indevidos apenas se a decisão definitiva for desfavorável ao pleito do embargante.

14. Quanto à alegação de prescrição, o embargante afirma que teria ocorrido entre a emissão do Acórdão 1.517/2021-Plenário, em 1º/7/2021, e a expedição do Ofício 580/2024-TCU/AudPessoal, em 30/8/2024. No entanto, não há que se falar em prescrição no presente caso, pois o entendimento expresso no Acórdão 1.517/2021-Plenário foi definitivo no que tange ao interessado. A oitiva do TJDFT determinada por essa decisão e o monitoramento posterior, apreciado pelo acórdão embargado, dizem respeito à atuação do órgão emissor do ato em face das decisões do Tribunal, não mais havendo discussão sobre a aposentadoria do embargante.

15. Por fim, em nova consulta ao portal do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, verificou-se que ainda não há trânsito em julgado da Ação Ordinária 0035522-49.2016.4.01.3400/JFDF, de modo que permanece a necessidade de o TJDFT acompanhar o desfecho dessa causa, em cumprimento ao Acórdão 1.629/2026-Plenário.

16. Assim, ante a ausência de omissão, contradição ou obscuridade na decisão anterior, devem ser rejeitados os presentes embargos.

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 25 de agosto de 2026.

JORGE OLIVEIRA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2270/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.981/2020-4.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de Declaração (em Aposentadoria)
3. Embargante: Marcos Sisnando Rodrigues de Araújo (385.305.621-00)
4. Unidade: Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios
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: Lucas Mesquita Moreyra (OAB/DF 34.351), Raquel Saraiva Gomes de Barros (OAB/DF 8.992) e outros, representando Marcos Sisnando Rodrigues de Araújo

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de aposentadoria, em que, nesta fase processual, se examinam embargos de declaração opostos por Marcos Sisnando Rodrigues de Araújo contra o Acórdão 1.629/2026-Plenário, por meio do qual este Tribunal examinou oitiva do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT) determinada pelo Acórdão 1.517/2021-Plenário, que, por sua vez, apreciou revisão de ofício do Acórdão 2.171/2020-1ª Câmara para considerar ilegal o ato de aposentadoria do recorrente;

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

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

9.2. comunicar esta decisão ao embargante e ao órgão de origem.

10. Ata n° 32/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 25/8/2026 – Extraordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2270-32/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Jorge Oliveira (Relator), Antonio Anastasia e Odair Cunha.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.
13.4. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário
TC 011.540/2026-5
Natureza: Representação
Unidades: Centro de Preparação de Oficiais da Reserva e Colégio Militar de Belo Horizonte, vinculados ao Exército Brasileiro

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. SERVIÇOS CONTINUADOS DE LIMPEZA E CONSERVAÇÃO COM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA. DESCLASSIFICAÇÃO DE PROPOSTA EXCLUSIVAMENTE PELA INDICAÇÃO DE QUANTITATIVO DE PESSOAL INFERIOR AO ESTIMADO PELA ADMINISTRAÇÃO. NECESSIDADE DE EXAME DA EXEQUIBILIDADE DA PROPOSTA. INDEVIDO AFASTAMENTO DE PROPOSTA POTENCIALMENTE MAIS VANTAJOSA. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DETERMINAÇÃO PARA RETORNO DO CERTAME À FASE DE JULGAMENTO DAS PROPOSTAS. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

1. Nas contratações de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, o quantitativo de trabalhadores estimado pela Administração possui, em regra, caráter referencial.
2. A proposta ofertada no certame que preveja equipe inferior à estimada não pode ser desclassificada apenas por esse motivo, devendo ser examinadas a produtividade, a metodologia operacional e a exequibilidade da solução, preservados os padrões de desempenho exigidos; mediante diligência quando necessário.
3. Aceita a proposta, a contratada vincula-se aos termos ofertados e arca com o ônus de eventual erro no dimensionamento dos recursos necessários à execução contratual (arts. 59, § 2º, e 115 da Lei 14.133/2021; arts. 62 e 63 e subitem 7.3 do Anexo VII-A da Instrução Normativa Seges/MPDG 5/2017).

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada pela Unidade de Auditoria Especializada em Contratações do TCU e aprovada por seus dirigentes, a qual reproduzo a seguir, com ajustes de forma (peça 36):

"***INTRODUÇÃO***

1. Trata-se de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão 90004/2026 sob a responsabilidade de Centro de Preparação de Oficiais da Reserva de BH/ Colégio Militar de Belo Horizonte, com valor estimado de R$ 1.172.734,56, cujo objeto é a contratação de empresa para a prestação dos serviços de limpeza e conservação, com dedicação exclusiva de mão de obra, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste Edital e seus anexos.

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. Segundo a UJ, o Pregão Eletrônico 90004/2026 permanece em regular processamento, não tendo havido adjudicação, homologação ou celebração de contrato decorrente do certame, circunstância que afasta a existência de situação consolidada ou de risco concreto de dano ao erário (peça 31, p. 7).

HISTÓRICO

4. O representante alegou, em suma, a ocorrência das seguintes irregularidades:

a) sua proposta foi desclassificada por quantitativos inferiores aos do Termo de Referência, desconsiderando a memória de cálculo disponibilizada e os índices técnicos previstos, tratando os quantitativos

máximos como obrigatórios, quando o próprio edital adota metodologia de dimensionamento baseada em produtividade e quantitativos variáveis, conforme demonstra o Apêndice III;

b) a planilha de custos da empresa vencedora apresenta subdimensionamento de encargos trabalhistas obrigatórios (especialmente vale-transporte), itens com custo zerado (equipamentos essenciais como roçadeiras e dispositivos de proteção), ausência de comprovação do regime tributário efetivamente adotado e incompatibilidade entre percentuais tributários utilizados e documentos contábeis, o que compromete a exequibilidade da proposta em violação ao art. 59, inciso IV, da Lei 14.133/2021;

c) os atestados de capacidade técnica da vencedora apresentam descrições genéricas sem detalhamento de quantitativos, áreas ou complexidade operacional equivalente ao objeto, não comprovando experiência com mão de obra em dedicação exclusiva ou execução integrada de múltiplos serviços;

d) a Administração aceitou os atestados apresentados pela vencedora sem a realização de diligências para confirmar quantitativos executados, estrutura operacional anterior ou compatibilidade entre atestados e objeto, enquanto submeteu a representante à rigorosa análise de produtividade, configurando violação aos princípios da isonomia e julgamento objetivo; e

e) a empresa vencedora descumpre a cota mínima de aprendizes prevista no art. 429 da CLT, conforme consulta à certidão de cota de aprendizagem, constituindo irregularidade trabalhista relevante não verificada pelo pregoeiro durante a habilitação.

5. Em instrução anterior (peça 24), o auditor responsável pelo exame do feito propôs que a representação fosse conhecida, uma vez presentes os requisitos de admissibilidade.

6. Quanto ao pedido de concessão da medida cautelar, identificou a presença dos pressupostos do perigo da demora e da plausibilidade jurídica em parte das alegações da autora, notadamente quanto à desclassificação da proposta da empresa M.S.A. - Serviços, Comércio e Conservação Ltda. por prever quantitativos inferiores aos fixados no Termo de Referência, desconsiderando a metodologia de dimensionamento por produtividade e quantitativos variáveis prevista no Apêndice III do edital e o item 7.3 do Anexo VII-A da Instrução Normativa Seges/MPDG 5/2017, e à aceitação de proposta da empresa JN Serviços Especializados Ltda. com custos zerados para equipamentos obrigatórios (roçadeiras e dispositivos de proteção), sem as devidas justificativas , e com ausência de documentação que comprove o regime tributário adotado, em desacordo com o art. 59, inc. III, da Lei 14.133/2021, que prevê a desclassificação de propostas com preços inexequíveis, propondo a realização da oitiva prévia do órgão contratante.

7. Acerca do perigo da demora reverso, constatou-se a insuficiência de informações necessárias para uma adequada manifestação, razão pela qual propôs-se a realização de diligência.

8. A proposta contou com a anuência do corpo diretivo da AudContratações (peça 25) e, mediante despacho (peça 26), o ministro-relator Jorge de Oliveira autorizou as medidas processuais sugeridas por esta Unidade Técnica.

9. Em cumprimento ao despacho, foram expedidos os ofícios anexados às peças 27-28 e o Centro de Preparação de Oficiais da Reserva de Belo Horizonte do Exército Brasileiro se manifestou mediante documentos anexados às peças 31-33.

10. Em 29/7/2026, o CPOR/CM-BH apresentou nova petição, por meio da qual informou que ***o contrato anteriormente vigente encerrou sua vigência e que não existe, atualmente, empresa contratada para a execução dos serviços de limpeza e conservação.*** *Acrescentou que o Pregão Eletrônico 90004/2026 permanece sem adjudicação, homologação ou contratação e que a ausência dos serviços compromete as condições de higiene e salubridade dos ambientes escolares e administrativos, a conservação das instalações e o regular desenvolvimento das atividades de ensino. Ao final, requereu apreciação prioritária da representação e, subsidiariamente, esclarecimento quanto à existência de eventual óbice ao prosseguimento do certame (peça 35, p. 1-3)*

11. Promovidas as oitiva prévia e 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.

EXAME TÉCNICO

I. Análise dos pressupostos para adoção de medida cautelar

12. 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

13. O perigo da demora está configurado, ante a possibilidade da celebração do contrato em curto espaço de tempo.

I.2. Perigo da demora reverso

14. Os serviços de limpeza e conservação possuem natureza contínua e são essenciais ao funcionamento do estabelecimento de ensino. O ETP já informava que o Contrato 2/2025 tinha vigência até 2/4/2026 e que a então contratada manifestara desinteresse em sua prorrogação. Posteriormente, por meio de nova petição, a UJ confirmou que o ajuste anterior encerrou sua vigência e que não existe, atualmente, empresa contratada para assegurar a continuidade dos serviços, permanecendo o Pregão Eletrônico 90004/2026 sem adjudicação, homologação ou contratação (peça 35, p. 1-2).

15. A UJ esclareceu que a ausência dos serviços compromete as condições mínimas de higiene e salubridade dos ambientes escolares e administrativos, a conservação das salas de aula, laboratórios, alojamentos, sanitários e áreas comuns, a preservação do patrimônio público e o regular desenvolvimento das atividades de ensino. Nesse contexto, eventual suspensão do certame agravaria o risco de descontinuidade de serviço essencial, razão pela qual se considera configurado o perigo da demora reverso.

I.3. Plausibilidade jurídica

16. Foram encaminhados em 9/6/2026 ofícios de oitiva à Unidade Jurisdicionada (peças 27 e 28) 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 31, 32 e 33. Segue a análise dos pontos questionados.

Item 54.2.a da instrução: a) desclassificação da proposta da empresa M.S.A. - Serviços, Comércio e Conservação Ltda. por prever quantitativos inferiores aos fixados no Termo de Referência, desconsiderando a metodologia de dimensionamento por produtividade e quantitativos variáveis prevista no Apêndice III do edital e o item 7.3 do Anexo VII-A da Instrução Normativa Seges/MPDG 5/2017;

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre o indício de irregularidade:

a) a contratação foi regularmente planejada, mediante elaboração do Estudo Técnico Preliminar, do Termo de Referência e de seus anexos, em observância aos arts. 5º, 6º, inciso XX, e 18 da Lei 14.133/2021 e os quantitativos foram definidos a partir do levantamento das áreas internas, externas e verdes, da periodicidade das atividades e dos índices de produtividade previstos na IN Seges/MP 5/2017 (peça 32, p. 1);

b) além dos parâmetros de área e produtividade, o planejamento considerou as peculiaridades do ambiente de ensino militar, especialmente a dispersão física das áreas, as distâncias percorridas entre os setores, as restrições de horários para a execução de determinadas tarefas, a necessidade de limpeza de mobiliários, lousas, alojamentos, vestiários e instalações sanitárias, a multiplicidade das atividades, a necessidade de manutenção contínua dos padrões de limpeza e o histórico dos contratos anteriores. Esses fatores teriam demonstrado a necessidade de um encarregado, dez serventes, um jardineiro e seis capineiros (peça 32, p. 1);

c) o ETP teria registrado expressamente esses quantitativos, esclarecendo que sua definição considerou a metragem das áreas, a complexidade e a periodicidade das rotinas, a manutenção contínua das áreas verdes, a experiência contratual anterior e a necessidade de garantir qualidade e continuidade dos serviços., sendo que a estimativa buscou evitar tanto a insuficiência de mão de obra quanto o superdimensionamento da contratação (peça 32, pp. 1-2);

d) os quantitativos constantes do Termo de Referência não teriam sido definidos de forma arbitrária, mas decorreram dos estudos técnicos realizados na fase preparatória e foram devidamente motivados, documentados e justificados, em conformidade com os princípios da eficiência, da motivação, do planejamento, da razoabilidade, da economicidade e da busca da proposta mais vantajosa (peça 32, p. 2);

e) alega inexistir divergência entre o Termo de Referência e o Apêndice III, destacando que o apêndice não teria a finalidade de estabelecer uma faixa de livre escolha para os licitantes, mas de demonstrar a metodologia utilizada pela Administração para definir a força de trabalho necessária à execução dos serviços (peça 32, pp. 2-3);

f) os cálculos e as especificidades da contratação deixaram pouca ou nenhuma margem de flexibilização quanto ao número de trabalhadores, mesmo com o emprego de máquinas e equipamentos e eventual aceitação de quantitativos inferiores geraria risco de contratação de empresa incapaz de executar integralmente e com eficiência o objeto (peça 32, p. 3);

g) o próprio Apêndice III teria concluído expressamente pela necessidade de dez serventes, um encarregado, um jardineiro e seis capineiros, motivo pelo qual os quantitativos consolidados no Termo de Referência seriam compatíveis com a memória de cálculo e com as características operacionais específicas do estabelecimento (peça 32, p. 3);

h) o Termo de Referência estabeleceu os quantitativos como mínimos e obrigatórios. Antes da sessão pública, uma licitante formulou pedido de esclarecimento sobre a possibilidade de apresentar efetivo inferior ou utilizar equipamentos e tecnologias para reduzir o número de trabalhadores. Em resposta disponibilizada no Compras.gov.br em 28/4/2026, a Administração informou que os quantitativos previstos no item 1.1 do Termo de Referência eram obrigatórios e não poderiam ser reduzidos (peça 32, p. 3);

i) os interessados tiveram ciência prévia e inequívoca dessa interpretação e a representante, embora tivesse acesso ao edital, ao Termo de Referência, ao Apêndice III e ao esclarecimento publicado, não apresentou impugnação nem pedido de esclarecimento no prazo previsto no art. 164 da Lei 14.133/2021 (peça 32, p. 4);

j) em razão da ausência de impugnação, teria ocorrido a preclusão administrativa e a representante somente passou a questionar a obrigatoriedade dos quantitativos depois de ser desclassificada, não sendo admissível que, após participar do certame sem insurgência contra as regras, pretendesse afastá-las em razão do resultado desfavorável, defendendo que a aceitação dessa pretensão afrontaria a segurança jurídica, a boa-fé objetiva, a vinculação ao edital e o julgamento objetivo (peça 32, p. 4);

k) a desclassificação teria sido regular porque a proposta contemplou quantitativos inferiores aos expressamente exigidos e foi realizada diligência, permitindo à empresa explicar o dimensionamento e comprovar a exequibilidade da proposta, contudo, a licitante manteve os quantitativos inicialmente ofertados e apresentou justificativa técnica destinada a afastar os parâmetros definidos pela Administração (peça 32, p. 4);

l) a demonstração de exequibilidade não seria suficiente para sanar a desconformidade, pois o problema não decorreria apenas da capacidade de executar o serviço pelo preço proposto, mas do descumprimento de requisito objetivo e mínimo do Termo de Referência, e a aceitação da proposta, nessas condições, violaria a isonomia, a vinculação ao instrumento convocatório e o julgamento objetivo (peça 32, pp. 4-5); e

m) por fim, a unidade reafirma que os quantitativos previstos no edital constituíram a consolidação das conclusões dos estudos técnicos; que sua obrigatoriedade foi esclarecida antes da sessão pública; e que a desclassificação decorreu exclusivamente do descumprimento de requisito objetivo, não havendo discricionariedade para afastá-lo em benefício da representante (peça 32, p. 6).

Análise:

17. Os esclarecimentos apresentados pelo Centro de Preparação de Oficiais da Reserva e Colégio Militar de Belo Horizonte ***não são suficientes*** *para afastar a irregularidade identificada na instrução inicial.*

18. A UJ sustenta, em essência, que os quantitativos de dez serventes, seis capineiros, um jardineiro e um encarregado decorreram dos estudos técnicos realizados durante o planejamento da contratação; que não haveria divergência entre o Apêndice III e o Termo de Referência; e que tais quantitativos constituiriam requisitos mínimos e obrigatórios, previamente esclarecidos aos interessados. Acrescenta que a proposta da representante, ao prever sete serventes e quatro capineiros, deixou de observar requisito objetivo do edital, razão pela qual sua desclassificação teria decorrido dos princípios da vinculação ao instrumento convocatório, da isonomia e do julgamento objetivo.

19. Embora os documentos da contratação contenham justificativa para a escolha de dez serventes e seis capineiros como quantitativos estimados pela Administração, essa circunstância não demonstra que tais números poderiam ser convertidos em limites mínimos absolutos, insuscetíveis de alteração pelos licitantes mediante a apresentação de produtividade diferenciada e a correspondente comprovação da exequibilidade da proposta.

20. Conforme registrado na instrução inicial, o próprio Apêndice III adotou metodologia de dimensionamento baseada na metragem das áreas, na periodicidade dos serviços e em índices mínimos e máximos de produtividade. A aplicação desses parâmetros resultou em quantitativo variável de serventes, entre aproximadamente 6,29 postos, no cenário de produtividade mais elevada, e 9,33 postos, no cenário mais conservador. A proposta da representante, ao prever sete serventes, situou-se, portanto, dentro da faixa técnica apurada pela própria Administração.

21. Situação semelhante se verifica quanto aos serviços de capinagem. A memória de cálculo constante do Apêndice III apresenta resultados correspondentes a aproximadamente quatro e seis trabalhadores, conforme o índice de produtividade aplicado. A representante adotou quatro capineiros,

quantitativo correspondente ao cenário de maior produtividade contemplado na própria planilha elaborada pela Administração.

22. Desse modo, não se está diante de proposta formulada mediante parâmetros estranhos ao edital ou de redução arbitrária dos postos de trabalho. Os quantitativos apresentados pela representante decorrem diretamente da aplicação dos índices de produtividade e dos critérios de conversão em homem-mês constantes dos documentos técnicos da contratação.

23. O aspecto central da irregularidade reside no fato de que o item 7.3 do Anexo VII-A da IN Seges/MPDG 5/2017 determina que o ato convocatório permita aos licitantes apresentar produtividades diferenciadas daquela estabelecida pela Administração como referência, desde que não haja alteração do objeto ou contrariedade à legislação e que, quando os índices não estiverem contidos nas faixas referenciais, seja comprovada a exequibilidade da proposta. No caso concreto, a produtividade adotada pela representante não apenas estava compreendida nos parâmetros constantes do Apêndice III, como foi acompanhada de memória de cálculo e justificativa técnica destinada a demonstrar a viabilidade operacional da solução proposta.

24. A manifestação da UJ não enfrentou esse fundamento normativo. A unidade limitou-se a afirmar que os quantitativos definidos no Termo de Referência eram obrigatórios e que as peculiaridades do estabelecimento deixariam 'pouca ou nenhuma margem de flexibilização'. Não demonstrou, contudo, por que a regra do item 7.3 do Anexo VII-A da IN Seges/MPDG 5/2017 não seria aplicável à contratação, nem por que os índices máximos de produtividade expressamente adotados no Apêndice III não poderiam ser utilizados pelos licitantes.

25. As referências às distâncias percorridas, às restrições de horários, à limpeza de mobiliários, lousas, alojamentos, vestiários e instalações sanitárias podem justificar a estimativa elaborada pela Administração e a adoção de um cenário mais conservador para a formação do orçamento. Não são suficientes, entretanto, para impedir previamente que licitante proponha metodologia mais produtiva e demonstre sua capacidade de executar integralmente o objeto com menor quantidade de trabalhadores.

26. Com efeito, a produtividade adotada pela Administração funciona como parâmetro de referência para o planejamento e para a análise das propostas, e não necessariamente como estrutura operacional única e imutável. A fixação antecipada do número de trabalhadores, sem admissão de soluções baseadas em produtividade distinta, desloca o foco da contratação dos resultados esperados para a imposição dos meios de execução definidos pela própria Administração.

27. Durante a diligência realizada pelo pregoeiro, a representante apresentou justificativa técnica complementar, na qual demonstrou que os quantitativos propostos estavam compreendidos na faixa resultante da memória de cálculo do edital, reiterou a exequibilidade operacional da solução e esclareceu que a elevação compulsória do número de trabalhadores alteraria substancialmente sua estrutura de custos e a metodologia originalmente ofertada.

28. A resposta da UJ não evidencia que esses elementos tenham sido examinados concretamente. Não foram apontadas atividades, áreas, frequências ou níveis de serviço que deixariam de ser atendidos pela solução apresentada. Tampouco foi demonstrada incorreção na memória de cálculo da representante ou incompatibilidade entre sua proposta e os padrões de qualidade e desempenho exigidos.

29. A desclassificação decorreu, assim, da mera comparação entre o número de trabalhadores oferecido e o quantitativo fixado no Termo de Referência, sem efetiva análise da produtividade proposta e de sua exequibilidade. Esse procedimento contraria a metodologia prevista no próprio Apêndice III e a disciplina do item 7.3 do Anexo VII-A da IN Seges/MPDG 5/2017.

30. A alegação de que a obrigatoriedade dos quantitativos foi divulgada em resposta a pedido de esclarecimento também não afasta a irregularidade. O esclarecimento prestado pela Administração apenas explicitou a interpretação segundo a qual não seriam admitidos quantitativos inferiores. Não poderia, contudo, afastar a aplicação da norma que permite a apresentação de produtividades diferenciadas, nem sanar a ausência de justificativa técnica suficiente para impedir a adoção dos índices previstos na própria memória de cálculo.

31. Além disso, a vinculação ao instrumento convocatório não constitui fundamento autônomo para preservar exigência incompatível com a regulamentação aplicável. Esse princípio vincula tanto os licitantes quanto a Administração, mas deve ser observado conjuntamente com a legalidade, a competitividade, a economicidade, a razoabilidade e a seleção da proposta mais vantajosa.

32. Também não procede a alegação de preclusão administrativa em razão da ausência de impugnação ao edital. A falta de questionamento tempestivo pela representante não convalida eventual

irregularidade do instrumento convocatório, nem impede o Tribunal de examinar, no exercício do controle externo, condição potencialmente restritiva à competitividade e contrária à regulamentação dos serviços terceirizados.

33. A relevância concreta da irregularidade é reforçada pelo fato de que a representante havia alcançado a primeira colocação após a fase de lances, com proposta de R$ 925.354,80, enquanto a proposta então aceita pela Administração correspondia a R$ 1.016.145,00. A instrução inicial estimou que a diferença poderia alcançar R$ 907.902,00 ao longo dos dez anos possíveis de vigência contratual, evidenciando o risco de afastamento de solução potencialmente mais vantajosa (peça 24, p. 1 e 12).

34. Com a inabilitação da empresa JN e a convocação das demais licitantes na ordem de classificação, a empresa provisoriamente habilitada passou a ser a Village Administração e Serviços Ltda., como valor de R$ 1.061.030,40 e a diferença poderá alcançar R$ 1.356.756,00 ao longo dos dez anos possíveis de vigência contratual, o que agrava ainda mais a situação.

35. Evidencia-se que a proposta da representante adotou quantitativos compatíveis com a metodologia e com os índices de produtividade constantes do Apêndice III, foi acompanhada de justificativa técnica e de elementos destinados a demonstrar sua exequibilidade e não implicava alteração do objeto contratado. Adicionalmente, a desclassificação fundada exclusivamente na adoção de quantitativos inferiores aos fixados no Termo de Referência desconsiderou a possibilidade de produtividade diferenciada prevista no item 7.3 do Anexo VII-A da IN Seges/MPDG 5/2017, restringiu indevidamente a competitividade e afastou proposta potencialmente mais vantajosa para a Administração.

36. Conclui-se, portanto, que os esclarecimentos apresentados não são capazes de afastar a irregularidade, razão pela qual será proposta a realização da ***construção participativa das deliberações****, na forma prevista no art. 14 da Resolução - TCU 315/2020.*

Item 54.2.b da instrução: aceitação de proposta da empresa JN Serviços Especializados Ltda. com custos zerados para equipamentos obrigatórios (roçadeiras e dispositivos de proteção), sem as devidas justificativas, e com ausência de documentação que comprove o regime tributário adotado, em desacordo com o art. 59, inc. III, da Lei 14.133/2021, que prevê a desclassificação de propostas com preços inexequíveis;

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre o indício de irregularidade:

a) as alegações formuladas contra a JN Serviços Especializados Ltda. foram examinadas no curso do procedimento, mas que a empresa deixou de ocupar a posição de vencedora, por ter sido posteriormente desclassificada. Em razão disso, sustenta que não subsistiria possibilidade de contratação com base na proposta questionada e, consequentemente, não haveria risco concreto ao interesse público decorrente das irregularidades apontadas em relação à licitante (peça 32, p. 5);

b) a desclassificação da JN decorreu especificamente da composição tributária relativa ao ISS, informando que a metodologia utilizada pela empresa estava vinculada a situação jurídica particular, cuja existência deveria ser comprovada pela própria licitante. Contudo, em suas contrarrazões, a empresa não demonstrou possuir fundamento jurídico ou enquadramento tributário que justificasse os percentuais empregados na planilha de custos (peça 32, p. 5-6);

c) a licitante teria se limitado a informar que, caso fosse necessária futura adequação da tributação incidente, adotaria as providências cabíveis perante os órgãos competentes. Para a Administração, essa alegação não seria suficiente, pois a regularidade da composição da proposta deveria estar demonstrada durante o certame, cabendo à empresa comprovar, no momento oportuno, a correção dos encargos e tributos utilizados na formação do preço. Não seria admissível transferir para momento posterior a regularização da situação tributária considerada na proposta (peça 32, p. 6);

d) diante da ausência de comprovação da legitimidade da composição tributária adotada, concluiu que ficaram comprometidas a confiabilidade da proposta e a aferição de sua exequibilidade, circunstância que ocasionou a desclassificação da JN Serviços Especializados Ltda. A unidade ressalta, assim, que a empresa se encontra excluída da disputa e que inexiste possibilidade de contratação com base na proposta objeto da representação (peça 32, p. 6); e

e) quanto aos equipamentos obrigatórios cotados com custo zero, a manifestação não apresenta resposta técnica específica. A UJ não informa se foram realizadas diligências para verificar se a empresa já possuía as roçadeiras e os dispositivos de proteção, se pretendia renunciar à remuneração correspondente à depreciação desses bens ou se os custos estavam absorvidos em outras rubricas da planilha. Também não esclarece se essa questão foi considerada na decisão de desclassificação (peça 32, p. 5-6).

Análise:

37. A oitiva prévia também abrangeu a aceitação da proposta da empresa JN Serviços Especializados

Ltda. com custos zerados para equipamentos obrigatórios, especialmente roçadeiras e dispositivos de proteção, sem justificativa, e sem documentação suficiente para comprovar o regime tributário adotado na formação do preço.

38. Em resposta, a UJ informou que a empresa JN Serviços Especializados Ltda. não permaneceu vencedora do certame, tendo sido posteriormente desclassificada durante a análise de sua proposta. Segundo a unidade, a licitante não comprovou o fundamento jurídico ou o enquadramento tributário necessário para justificar a metodologia utilizada na composição do ISS, limitando-se a afirmar que promoveria eventual adequação tributária em momento posterior. A Administração considerou que a regularidade dos tributos empregados na formação do preço deveria ser comprovada durante o certame, razão pela qual concluiu pelo comprometimento da confiabilidade e da exequibilidade da proposta.

39. A providência adotada pela Administração afasta o risco concreto de contratação da empresa com base na proposta questionada. Uma vez excluída a JN Serviços Especializados Ltda. da disputa, não subsiste a possibilidade de celebração do contrato com planilha de custos cuja composição tributária não tenha sido devidamente comprovada. Nesse aspecto, a desclassificação elimina a necessidade de determinação corretiva específica destinada a impedir a contratação da licitante.

40. A medida adotada, contudo, não afasta integralmente a irregularidade examinada.

41. A instrução inicial não questionou apenas a composição tributária da proposta, mas também a aceitação de custos zerados para equipamentos indispensáveis à execução dos serviços e, consequentemente, a adequada análise quanto à exequibilidade da proposta da JN.

42. Conforme apurado, a JN Serviços Especializados Ltda. atribuiu valor zero às roçadeiras e aos dispositivos de proteção exigidos no Termo de Referência, sem apresentar justificativa técnica ou econômica para a ausência desses custos em sua planilha.

43. A cotação de custo zero para determinado insumo ou equipamento não caracteriza, isoladamente, inexequibilidade. É possível, por exemplo, que a empresa já disponha dos bens necessários à execução ou opte por renunciar à remuneração relativa à sua utilização ou depreciação. Nessas hipóteses, porém, a situação deve ser adequadamente justificada, de modo a permitir que a Administração verifique se a proposta contempla todos os meios necessários à execução do objeto e se o preço ofertado é efetivamente exequível.

44. No caso concreto, não constam elementos que demonstrem que a JN já possuía as roçadeiras e os dispositivos de proteção, que os respectivos custos estavam absorvidos em outras rubricas da planilha ou que a empresa deliberadamente renunciaria à remuneração correspondente. A Administração também não informou ter realizado diligência específica para esclarecer a ausência desses custos antes de aceitar inicialmente a proposta.

45. A manifestação apresentada em resposta à oitiva não enfrenta essa questão. A UJ concentra sua defesa na posterior desclassificação da empresa em razão da composição tributária relativa ao ISS, sem esclarecer os fundamentos que levaram à aceitação inicial de proposta com custo zero para equipamentos obrigatórios, nem informar se esse aspecto foi posteriormente examinado no curso do certame.

46. Assim, embora a desclassificação da JN tenha eliminado o risco de contratação indevida e tornado desnecessária a adoção de providência corretiva específica em relação à sua proposta, permanece caracterizada falha na análise de exequibilidade realizada pela Administração. A proposta foi inicialmente aceita sem que houvesse justificativa para a ausência de custos relativos a equipamentos indispensáveis à execução do objeto e sem que fossem promovidas diligências para esclarecer a composição apresentada.

47. Entende-se necessário, portanto, dar ***ciência*** *à UJ, quando do exame de mérito, para que, em futuras contratações, antes de aceitar propostas que contenham custos zerados para insumos, equipamentos ou obrigações indispensáveis à execução contratual, avalie a necessidade de diligenciar o licitante e exija justificativas técnicas e econômicas suficientes para demonstrar que tais itens estão efetivamente contemplados na proposta e que sua ausência de preço específico não compromete a exequibilidade do objeto.*

Item 54.3 da instrução: diligenciar o Centro de Preparação de Oficiais da Reserva de Belo Horizonte, com fundamento nos artigos 157 e 187 do Regimento Interno deste Tribunal, para que, no prazo de cinco dias úteis, encaminhe elementos concretos para a análise do perigo da demora e do perigo da demora reverso relativos ao certame ora em análise;

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre o indício de irregularidade (peça 33, p. 5):

a) o Pregão Eletrônico 90004/2026 permanece em regular processamento. Até a presente data não houve adjudicação do objeto, homologação do certame ou assinatura de contrato decorrente da licitação (peça 33, p. 5); e

b) também não subsiste a condição de vencedora da empresa JN Serviços Especializados Ltda., mencionada na representação, uma vez que a referida licitante foi posteriormente desclassificada durante a análise de sua proposta (peça 33, p. 5).

Análise:

*48. Mediante novo expediente (peça 35), a Unidade Jurisdicionada informou o risco de descontinuidade na prestação dos serviços de limpeza e conservação, essenciais para o funcionamento da UJ, razão pela qual se considera presente o perigo da demora reverso, o que leva ao **indeferimento** da medida cautelar pleiteada.*

CONCLUSÃO

*49. 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.*

*50. Além disso, com relação aos pressupostos para a eventual adoção de medida cautelar, verifica-se que estão configurados o perigo da demora e o perigo da demora reverso, e que há a plausibilidade jurídica das alegações do representante e das verificações feitas por esta Unidade Técnica, razão pela qual cabe **indeferir a medida cautelar pleiteada**.*

*51. Será proposta, ainda, a realização da **construção participativa das deliberações**, na forma prevista no art. 14 da Resolução - TCU 315/2020, considerando a possibilidade de o Tribunal determinar o retorno de fase ou a não prorrogação do contrato resultante do certame, a depender do estágio em que se encontrar o certame, bem como a **oitiva** da empresa Village Administração e Serviços Ltda., provisoriamente vencedora do certame.*

52. Por fim, diante dos encaminhamentos propostos, entende-se que não haverá impacto relevante na unidade jurisdicionada e/ou na sociedade uma vez que não haverá interrupção na prestação dos serviços licitados e será dada à UJ a oportunidade de se manifestar a respeito de possível determinação a ser expedida pelo TCU.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

53. Não houve pedido de ingresso aos autos.

54. Não houve pedido de vista e/ou cópia.

55. Não houve pedido de sustentação oral.

56. Não há processos conexos e apensos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

57. Em virtude do exposto, propõe-se:

*57.1. **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;*

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

*57.3. considerando a possibilidade de **construção participativa das deliberações** deste Tribunal, nos termos do art. 14 da Resolução - TCU 315/2020, bem como o previsto nas Normas de Auditoria (NAT) aprovadas pela Portaria - TCU 280/2010, referente aos **comentários dos gestores** (no que se aplica a representações e denúncias):*

*a) **solicitar** ao Centro de Preparação de Oficiais da Reserva de Belo Horizonte/Colégio Militar e Belo Horizonte, caso queira, no prazo de **quinze dias:***

a.1) a apresentação de possíveis ações corretivas que poderão ser tomadas para prevenir ou corrigir os indícios de irregularidades detectados ou remover seus efeitos;

a.2) a apresentação de subsídios para a avaliação prévia da relação entre custo e benefício das possíveis proposições, conforme disposto no art. 171, inciso I, da Lei 14.133/2021;

a.3) na hipótese de serem consideradas insuficientes, pelo TCU, as alternativas apresentadas pela unidade jurisdicionada, a manifestação quanto aos possíveis impactos de determinação para: i) anulação da desclassificação da proposta da empresa M.S.A. – Serviços, Comércio e Conservação Ltda. e dos atos subsequentes que dela dependam, com retorno à fase de julgamento para que sejam examinadas a produtividade diferenciada, a metodologia operacional e a exequibilidade da proposta, sem que a adoção de quantitativos inferiores aos estimados pela Administração constitua, isoladamente, fundamento para sua rejeição, caso ainda não tenha sido celebrado o contrato ou ii) não prorrogação do contrato resultante do certame, caso tenha ocorrido a assinatura do ajuste;

*b) **alertar** o Centro de Preparação de Oficiais da Reserva De Belo Horizonte/Colégio Militar e Belo Horizonte **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;

*57.4. realizar, nos termos do art. 250, V, todos do Regimento Interno/TCU, a **oitiva** da sociedade empresária Village Administração e Serviços Ltda., (CNPJ 01.999.079/0001-79), para, no prazo de **quinze dias**, manifestar-se, caso queira, acerca da desclassificação da proposta da empresa M.s.a. - Serviços, Comércio e Conservação Ltda., por prever quantitativos inferiores aos fixados no Termo de Referência, desconsiderando a metodologia de dimensionamento por produtividade e quantitativos variáveis prevista no Apêndice III do edital e o item 7.3 do Anexo VII-A da Instrução Normativa Seges/MPDG 5/2017;*

*57.5. **comunicar** o Centro de Preparação de Oficiais da Reserva de Belo Horizonte/Colégio Militar e Belo Horizonte a decisão que vier a ser prolatada; e*

*57.6. **encaminhar** cópia da presente instrução ao Centro de Preparação de Oficiais da Reserva de Belo Horizonte/Colégio Militar e Belo Horizonte e à empresa Village Administração e Serviços Ltda., de maneira a embasar suas manifestações.*"

É o relatório.

VOTO

Cuida este processo de representação sobre possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico 90004/2026, conduzido pelo Centro de Preparação de Oficiais da Reserva de Belo Horizonte/Colégio Militar de Belo Horizonte (CPOR/CM/BH), vinculados ao Exército Brasileiro. O certame tem por objeto a contratação de serviços continuados de limpeza e conservação, com dedicação exclusiva de mão de obra, pelo prazo inicial de doze meses, prorrogável por até dez anos, e valor anual estimado em R$ 1.172.734,56.

2. No processo licitatório, a sessão pública foi aberta em 5/5/2026 e contou com a participação de 53 licitantes. Encerrada a fase de lances, a representante – MSA Serviços, Comércio e Conservação Ltda. – alcançou a primeira colocação, com proposta de R$ 925.354,80. Sua proposta, contudo, foi desclassificada porque os quantitativos de trabalhadores oferecidos foram inferiores aos fixados no Termo de Referência. Após a exclusão da representante, a órgão licitante aceitou a proposta da empresa JN Serviços Especializados Ltda., no valor de R$ 1.016.145,00.

3. Em sua representação, a MSA questiona a própria desclassificação e a regularidade da proposta da outra licitante. Alega que, para a execução dos serviços, previu quantitativos de mão de obra que decorreriam da aplicação dos índices de produtividade e da memória de cálculo constantes do Apêndice III do edital. Além disso, que a proposta da JN conteria custos zerados para equipamentos indispensáveis, além de inconsistências na composição dos encargos trabalhistas e tributários.

4. Em exame preliminar, a unidade técnica deste Tribunal (AudContratações) considerou presentes os requisitos para o conhecimento da representação e identificou plausibilidade, especialmente quanto ao dimensionamento da mão de obra. A unidade técnica observou que a IN Seges/MPDG 5/2017 admite a apresentação de produtividades diferentes das adotadas pela administração pública, desde que preservado o objeto e demonstrada a exequibilidade da proposta. Propôs, por isso, a realização de oitiva prévia e diligência à unidade jurisdicionada (peça 24). Concordei com as propostas e autorizei as medidas, por meio de despacho constante da peça 26.

5. Em resposta ao Tribunal, a unidade do Exército Brasileiro defendeu que os quantitativos previstos no Termo de Referência seriam obrigatórios, o que teria sido divulgado durante o certame. Informou também que a licitação permanecia em processamento, aguardando a decisão do TCU. Assim, apontou haver o risco de descontinuidade dos serviços de limpeza e conservação, essenciais ao funcionamento das unidades envolvidas (peça 33).

6. Informou ainda que a JN Serviços Especializados Ltda. foi desclassificada por não comprovar o fundamento jurídico e o enquadramento tributário utilizados na composição do ISS. Com isso, a empresa Village Administração e Serviços Ltda. passou à condição de primeira colocada, com proposta de R$ 1.061.030,40.

7. Ao reexaminar a matéria, a AudContratações entendeu que os esclarecimentos apresentados não afastaram o principal indício de irregularidade, pois a proposta da representante teria sido rejeitada sem avaliação efetiva da produtividade oferecida, da metodologia operacional e de sua exequibilidade. Não obstante, diante do risco de descontinuidade dos serviços, propôs o indeferimento da medida cautelar e a adoção do procedimento de construção participativa das deliberações, para avaliar as possíveis medidas corretivas e seus impactos antes da apreciação definitiva do mérito (peça 36).

II

8. Inicialmente, cabe conhecer da representação, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237 do Regimento Interno do TCU.

9. No mérito, concordo com as análises realizadas pela unidade técnica e as adoto como razões de decidir. Entendo, contudo, que o caso comporta uma solução mais assertiva, conforme passo a expor.

10. A principal alegação da empresa representante diz respeito à desclassificação de sua proposta, que previu a prestação dos serviços com **7 serventes de limpeza, 4 capineiros, 1 jardineiro e 1 encarregado**. Segundo sustenta, esses quantitativos são compatíveis com os índices de produtividade e com a memória de cálculo constante do Apêndice III do edital. O órgão licitante, entretanto, teria considerado obrigatórios os quantitativos de postos fixados no Termo de Referência – **10 serventes de limpeza, 6 capineiros, 1 jardineiro e 1 encarregado** – e rejeitado a proposta por apresentar número inferior de trabalhadores.

11. Para a representante, haveria contradição nos documentos da licitação. De um lado, o edital teria estabelecido a metodologia de dimensionamento baseada na metragem das áreas e em faixas de produtividade, das quais resultariam quantitativos variáveis de empregados. De outro, o órgão teria tratado como imutáveis os quantitativos indicados no Termo de Referência.

12. Acrescenta que, em diligência, apresentou justificativas sobre a produtividade adotada, a viabilidade operacional e a aderência de sua proposta à metodologia do edital (peça 1).

13. Já a unidade do Exército Brasileiro, em resposta à oitiva, defende que o Pregão Eletrônico 90004/2026 foi precedido do Estudo Técnico Preliminar, que, por sua vez, demonstrou a necessidade dos quantitativos exigidos.

14. A unidade jurisdicionada rejeita a alegação de incompatibilidade entre o Termo de Referência e o Apêndice III, pois afirma que este último contém apenas os cálculos que serviram para basear o TR, complementados por fatores operacionais próprios do estabelecimento. Esses quantitativos levariam em conta, além das dimensões das áreas, a dispersão física das instalações, as distâncias percorridas, as restrições de horário e a execução de tarefas não limitadas à simples varrição, como limpeza de mesas, lousas, parapeitos, banheiros, vestiários e alojamentos.

15. O CPOR/CM-BH argumenta que os quantitativos previstos no Termo de Referência constituíam exigências obrigatórias e, antes da abertura da sessão pública, teria apresentado resposta a licitantes nesse sentido (peça 33).

16. O edital, de fato exige, no subitem 8.14.2, que o licitante indique a produtividade adotada e o quantitativo de pessoal a ser alocado na execução contratual; em conjunto com o Termo de Referência, que prevê, no subitem 5.1.2, que a contratada deverá disponibilizar 10 serventes de limpeza, 6 capineiros, 1 jardineiro e 1 encarregado (peças 4 e 5).

17. De acordo com o Estudo Técnico Preliminar (ETP), a definição desses quantitativos considerou a metragem das áreas internas e externas do CPOR/CM-BH; a complexidade e a periodicidade das rotinas de limpeza e conservação; a necessidade de manutenção contínua das áreas verdes; a experiência acumulada em contratações anteriores e o histórico de execução dos serviços; bem como a necessidade de assegurar nível adequado de qualidade e continuidade às atividades institucionais (peça 6).

18. Além disso, o Apêndice III do Anexo I do edital apresenta a memória de cálculo na qual são detalhadas as áreas, as atividades e os quantitativos mínimos e máximos de profissionais estimados pelo órgão licitante. Segundo esses cálculos, seriam necessários de **6,3 a 9,3 serventes de limpeza, de 4 a 6 capineiros, e de 0,6 a 0,9 jardineiro**. O documento não apresenta memória de cálculo específica para o posto de encarregado (peça 8).

19. Fato é que, nas licitações destinadas à contratação de serviços terceirizados, o dimensionamento da mão de obra deve ser orientado para os resultados, como prevê a IN Seges/MPDG 5/2017. Embora a

Administração deva estimar o número de trabalhadores necessário à elaboração do orçamento e à avaliação das propostas, esse quantitativo possui **caráter referencial**, pois o objeto contratado é a prestação do serviço, e não o simples fornecimento de determinada quantidade de empregados.

20. Essa diretriz está item 2.1, alínea "a", Anexo VII-B, da IN Seges/MPDG 5/2017, que veda a fixação, no ato convocatório, do quantitativo de mão de obra a ser utilizado, exigindo a adoção de unidade de medida que permita dimensionar os recursos necessários à execução. De forma convergente, os itens 6.2 e 7.3, do Anexo VII-A, da mesma IN, estabelecem que a licitante deve indicar a produtividade, a quantidade de pessoal, os materiais e os equipamentos; e autorizam a apresentação de produtividades distintas daquela utilizada pela Administração, desde que não haja alteração do objeto ou comprometimento da exequibilidade.

21. Por outro lado, é certo que o número de trabalhadores é um parâmetro relevante, especialmente em contratos com dedicação exclusiva de mão de obra. Nessa modalidade, **há interesse concreto na disponibilidade dos empregados**. Assim, embora o quantitativo estimado não deva ser um requisito imutável, a Administração deve verificar se eventual redução do efetivo é compatível com as necessidades operacionais.

22. A MSA propôs reduzir de 10 para 7 o número de serventes, uma diminuição de 30%, e de 6 para 4 o de capineiros, com a redução de um terço. Para executar o mesmo volume de serviços, isso pressupõe, uma produtividade individual 43% superior para os serventes e 50% superior para os capineiros. Não é uma diferença desprezível e, por isso, **a solução ofertada demanda um exame de sua viabilidade**.

23. A fragilidade da atuação do CPOR/CM/BH está, porém, em não ter demonstrado a insuficiência da proposta. Não foi demonstrada a incompatibilidade da metodologia apresentada pela MSA com os níveis de serviço exigidos. A desclassificação acabou decorrendo da simples comparação entre os quantitativos ofertados e aqueles estimados pela Administração.

24. Esse fundamento, isoladamente, não é suficiente. A oferta de quantidade inferior de trabalhadores pode decorrer de ganhos de produtividade, melhor organização das equipes ou utilização mais eficiente de equipamentos e métodos de trabalho. O ponto decisivo não é, portanto, saber se a empresa ofertou 7 ou 10 serventes, mas se a combinação entre pessoal, equipamentos, metodologia e custos permite executar integralmente o objeto.

25. Havendo dúvida tecnicamente fundada, cabe aprofundar a análise da exequibilidade. O art. 59, § 2º, da Lei 14.133/2021 autoriza a realização de diligências para aferir a exequibilidade da proposta ou exigir sua demonstração pelo licitante. No caso, poderia ser requerida da MSA, por exemplo, uma matriz de capacidade operacional que demonstrasse a distribuição dos empregados por áreas e horários, os equipamentos empregados e a forma de cobertura de ausências e substituições. A produtividade superior deve, portanto, ser concretamente demonstrada.

26. Esse entendimento é compatível com a jurisprudência do Tribunal. No Acórdão 328/2023-Plenário, relator Ministro-Substituto Augusto Sherman, o TCU assentou que a licitante pode adotar produtividade distinta daquela utilizada pela Administração, pois a definição dos recursos humanos necessários integra, em princípio, a esfera de organização empresarial da contratada, desde que assegurada a execução do objeto. Posteriormente, no Acórdão 689/2024-Plenário, relator Ministro Walton Alencar, o Tribunal reputou irregular a fixação de índices de produtividade sem admitir índices diversos, ainda que a empresa pudesse demonstrar a exequibilidade da solução ofertada.

27. A IN Seges/MPDG 5/2017 também resguarda a Administração após a aceitação da proposta. Nos termos do item 7.5, Anexo VII-A, a apresentação da proposta implica compromisso de executar o serviço nos termos ofertados e de disponibilizar todos os materiais, equipamentos, ferramentas e utensílios necessários à perfeita execução. O art. 63 da mesma instrução atribui à contratada o ônus de eventual erro no dimensionamento dos quantitativos de sua proposta, de modo que, revelando-se insuficientes o pessoal, os insumos ou os equipamentos inicialmente previstos, caberá à empresa complementá-los, sem transferir à Administração os custos decorrentes de seu equívoco.

28. A Lei 14.133/2021 segue a mesma lógica. Uma vez aceita a proposta, a contratada permanece vinculada à solução ofertada e deve executar integralmente o objeto, nos termos do art. 115. Se, no curso da execução, ficar demonstrado que o dimensionamento foi insuficiente e que são necessários 9 ou 10 empregados para o cumprimento dos níveis de serviço contratados, o ônus de corrigir o subdimensionamento imputável à contratada deverá, em princípio, ser por ela suportado.

29. Por essas razões, considero **irregular a desclassificação** da proposta da MSA Serviços, Comércio e Conservação Ltda. fundada essencialmente na adoção de quantitativos inferiores aos estimados no instrumento convocatório. Considerando que o certame ainda não foi concluído, mostra-se adequado, com fundamento no art. 45 da Lei 8.443/1992, **determinar o retorno do procedimento à fase de julgamento das propostas**, para

que sejam examinadas concretamente a produtividade diferenciada, a metodologia operacional e a exequibilidade da solução apresentada, sem que a redução do número de trabalhadores constitua, por si só, fundamento para sua rejeição.

30. Por fim, examino brevemente os questionamentos relativos à proposta apresentada pela JN Serviços Especializados Ltda. A representante apontou indícios de inexequibilidade decorrentes do possível subdimensionamento dos custos com vale-transporte, da atribuição de valor zero a equipamentos indispensáveis à execução dos serviços, como roçadeiras e dispositivos de proteção, e da ausência de comprovação do regime tributário adotado na planilha de custos (peça 1).

31. Em resposta, o Exército informou que a JN foi posteriormente desclassificada por não comprovar o fundamento jurídico ou o enquadramento tributário utilizado no cálculo do ISS. A manifestação, contudo, não esclareceu as razões para a aceitação inicial de custos nulos relativos aos equipamentos necessários à execução dos serviços, tampouco informou se foram realizadas diligências para verificar a consistência dessa composição (peça 33).

32. A desclassificação da JN afastou, naquele momento, os riscos decorrentes das falhas apontadas. Não obstante, diante da determinação de retorno do certame à fase de julgamento das propostas, caso a oferta dessa empresa venha a ser novamente examinada, caberá ao CPOR/CM-BH verificar adequadamente a sua exequibilidade.

33. Embora a indicação de custo zero para determinado equipamento não conduza, por si só, à desclassificação da proposta, sua aceitação exige justificativa idônea, mediante diligência destinada a apurar se os bens já pertencem à licitante, se os respectivos custos estão contemplados em outras rubricas ou se houve renúncia à remuneração correspondente, nos termos do art. 59, § 2º, da Lei 14.133/2021 (peça 36).

34. Por essa razão, acolho a proposta de **dar ciência** ao Exército de que, em eventual reexame da proposta da JN Serviços Especializados Ltda., deverá apurar adequadamente a indicação de custos nulos para itens essenciais à execução contratual, exigindo da licitante as justificativas e comprovações necessárias antes de decidir por sua aceitação.

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 25 de agosto de 2026.

JORGE OLIVEIRA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2271/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 011.540/2026-5.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Representação
3. Interessado: Tribunal de Contas da União
4. Unidades: Centro de Preparação de Oficiais da Reserva e Colégio Militar de Belo Horizonte, vinculados ao Exército Brasileiro
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: Magdo Sérgio dos Anjos, representando MSA Serviços, Comércio e Conservação Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação acerca do Pregão Eletrônico 90004/2026, conduzido pelo Centro de Preparação de Oficiais da Reserva de Belo Horizonte/Colégio Militar de Belo Horizonte (CPOR/CM/BH), vinculado ao Exército Brasileiro, destinado à contratação de serviços continuados de limpeza e conservação, com dedicação exclusiva de mão de obra;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, por unanimidade, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento nos arts. 169, inciso II, 235, 237, inciso VII, e 250, inciso II, do Regimento Interno deste Tribunal; e no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, em:

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

9.2. no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.3. determinar ao Centro de Preparação de Oficiais da Reserva de Belo Horizonte/Colégio Militar de Belo Horizonte que, no prazo de 15 dias, retorne o certame à fase de julgamento das propostas e proceda ao reexame da proposta da representante, mediante avaliação da produtividade, da metodologia operacional e da exequibilidade da solução ofertada, sem que a adoção de quantitativos de mão de obra inferiores aos estimados pela Administração constitua, isoladamente, fundamento para sua rejeição;

9.4. dar ciência ao Centro de Preparação de Oficiais da Reserva de Belo Horizonte/Colégio Militar de Belo Horizonte de que a aceitação inicial da proposta da empresa JN Serviços Especializados Ltda., sem exigir justificativas para a indicação de custos nulos relativos a equipamentos indispensáveis à execução dos serviços, caracterizou falha na aferição de sua exequibilidade, em desacordo com os arts. 11, inciso III, e 59, § 2º, da Lei 14.133/2021;

9.5. comunicar esta decisão à representante e ao Centro de Preparação de Oficiais da Reserva de Belo Horizonte/Colégio Militar de Belo Horizonte; e

9.6. arquivar os presentes autos, sem prejuízo de que a unidade técnica competente monitore o cumprimento da determinação constante do subitem 9.3 deste acórdão.

10. Ata n° 32/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 25/8/2026 – Extraordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2271-32/26-P.

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

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 016.329/2026-0
Natureza: Representação
Unidade: Centro de Obtenções do Exército

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES EM PREGÃO ELETRÔNICO. CONHECIMENTO. INDEFERIMENTO DA CAUTELAR. IMPROCEDÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório, com ajustes de forma, a instrução elaborada pela Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), que contou com a concordância das instâncias diretivas da unidade (peças 26-28):

"*INTRODUÇÃO*

1. Trata-se de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico (PE) 28/2026, sob a responsabilidade do Centro de Obtenções do Exército, com valor estimado de R$

69.087.047,00, cujo objeto é o registro de preços para aquisição de equipamentos individuais e materiais de alojamento e estacionamento (peças 1 e 6).

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: edital publicado. Aguardando abertura da sessão pública, marcada para 6/8/2026 (peça 6, p. 1);

b) não houve homologação;

c) a licitação em tela envolve registro de preço (peça 6, p. 1);

d) não houve assinatura do contrato decorrente da licitação; e

e) não houve impugnações ao edital.

4. O representante alega, em suma, a ocorrência das seguintes irregularidades:

a) o Pregão Eletrônico 28/2026 reproduz prática reiteradamente adotada pelo Centro de Obtenções do Exército (COEx), consistente na previsão de quantitativos máximos elevados em contraste com quantitativos mínimos de aquisição reduzidos e desproporcionais, circunstância que faria com que os quantitativos mínimos não guardassem correspondência com a demanda efetiva anunciada pela Administração. Sustenta, ainda, que inexistiria garantia de contratação dos quantitativos estimados, permanecendo a Administração vinculada apenas às quantidades mínimas previstas (peça 1, p. 1);

b) essa sistemática induziria os licitantes a erro na elaboração de suas propostas comerciais, uma vez que a formação dos preços dependeria dos quantitativos estimados constantes do edital para viabilizar negociações de matérias-primas, contratação de fornecedores nacionais e internacionais, planejamento logístico, reserva de capacidade produtiva, importação de insumos, contratação de transporte e demais custos inerentes ao processo produtivo, argumentando que eventual contratação apenas dos quantitativos mínimos inviabilizaria as economias de escala, ocasionando prejuízos financeiros expressivos aos fornecedores (peça 1, p. 2);

c) a sistemática adotada comprometeria a competitividade do certame, afastaria potenciais interessados e violaria os princípios da transparência, da boa-fé objetiva, da segurança jurídica, da isonomia e da obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública (peça 1, p. 2);

d) os arts. 5º e 18 da Lei 14.133/2021 exigem que o planejamento das contratações observe critérios técnicos, transparentes e compatíveis com a necessidade administrativa, vedando estimativas artificiais ou incompatíveis com a realidade da contratação; e

e) por fim, alega que a previsão de quantitativos elevados associada ao compromisso de aquisição apenas de quantidades mínimas transferiria integralmente ao particular o risco econômico da contratação, em afronta aos princípios da razoabilidade, da proporcionalidade, da segurança jurídica, da boa-fé, da transparência e da seleção da proposta mais vantajosa, podendo, inclusive, resultar em sobrepreço das propostas em razão da incorporação desse risco pelos licitantes (peça 1, p. 2).

5. Ao final, requer a concessão de medida cautelar para suspensão do Pregão Eletrônico 28/2026 até o julgamento definitivo da representação e, no mérito, a retificação do edital para revisão dos quantitativos mínimos ou, subsidiariamente, a republicação do certame caso a Administração não demonstre estudos técnicos suficientes para justificar as estimativas adotadas (peça 1, p. 3).

6. O representante trouxe como evidências para as irregularidades apontadas acima os documentos constantes na peça 1.

7. Afirma ainda que existe dano irreversível para a administração pública caso o TCU não suspenda imediatamente o objeto, em razão de possível lesão ao interesse público e aos direitos dos licitantes (peça 1, p. 3).

8. Não foram registradas solicitações adicionais.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

9. 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.

10. Destaca-se que os recursos empregados na licitação são de origem federal, oriundos de aplicação direta de recurso federal.

11. Além disso, Yanos Comércio de Uniformes Profissionais Ltda., cuja qualificação é licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica (lei de licitações), tendo como procurador Flávio Artur Yano, possui legitimidade para representar ao Tribunal, consoante disposto no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021.

*12. Ainda, conforme dispõe o art. 103, § 1º, **in fine**, da Resolução - TCU 259/2014, verifica-se a existência do interesse público no trato das supostas irregularidades, tendo em vista que, caso confirmadas, há potencial risco de dano ao erário, em razão da possibilidade de não ser selecionada a proposta mais vantajosa obtida no certame.*

13. 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, inciso VII, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014.

EXAME SUMÁRIO

*14. Na oportunidade, deixa-se de proceder ao exame sumário previsto no **caput** do art. 106 da Resolução - TCU 259/2014, dando-se prosseguimento ao processo, consoante permissivo constante do § 5º do aludido artigo, visto que já é possível, com os elementos constantes dos autos, analisar definitivamente a questão central trazida pelo representante.*

EXAME TÉCNICO

I. <u>Análise dos pressupostos para adoção de medida cautelar</u>

15. 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. <u>Perigo da demora</u>

16. Está configurado o pressuposto do perigo da demora por tratar-se de contratação decorrente de registro de preço, cuja ata de registro de preços decorrente do certame não foi assinada.

I.2. <u>Perigo da demora reverso</u>

17. Não há como concluir acerca da presença do pressuposto, uma vez que, embora o Estudo Técnico Preliminar indique que as estimativas de contratação consideraram os estoques existentes (peça 22, p. 10), não há informações atualizadas acerca do nível de abastecimento das organizações militares, tampouco elementos que permitam concluir que os materiais atualmente disponíveis seriam suficientes para suportar eventual suspensão do certame.

I.3. <u>Plausibilidade jurídica</u>

18. A representante insurge-se contra a sistemática adotada no Pregão Eletrônico 28/2026, sustentando, em síntese, que o instrumento convocatório teria estabelecido quantitativos máximos elevados em contraste com quantitativos mínimos reduzidos, sem garantia de aquisição dos volumes estimados. Segundo a autora, essa configuração comprometeria a adequada formação das propostas, uma vez que os licitantes estruturariam seus preços considerando economias de escala associadas aos quantitativos máximos, embora permanecessem sujeitos à possibilidade de contratação apenas das quantidades mínimas.

19. A partir dessa premissa, sustenta que a sistemática transferiria integralmente ao particular o risco econômico da contratação, podendo ocasionar prejuízos aos fornecedores, afastar potenciais interessados e induzir à elevação dos preços ofertados, em afronta aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade, segurança jurídica, boa-fé, transparência, isonomia e seleção da proposta mais vantajosa.

20. Considera-se que os elementos constantes dos autos não conferem plausibilidade jurídica à alegação.

21. O pressuposto da plausibilidade jurídica deve ser examinado, inicialmente, à luz da natureza jurídica do Sistema de Registro de Preços (SRP), instituto disciplinado pelos arts. 82 a 86 da Lei 14.133/2021 e regulamentado, no âmbito da Administração Pública federal, pelo Decreto 11.462/2023. Trata-se de procedimento destinado ao registro formal de preços para futuras e eventuais contratações, permitindo à Administração selecionar previamente fornecedores e condições de fornecimento sem assumir, nesse momento, obrigação de adquirir a integralidade dos quantitativos registrados.

22. A adoção do SRP constitui técnica de gestão voltada justamente à racionalização das contratações administrativas em hipóteses nas quais não seja possível definir, com precisão, o momento ou a extensão da demanda futura. O modelo busca conferir maior eficiência ao planejamento das aquisições, evitando a realização de sucessivos procedimentos licitatórios para atender necessidades recorrentes, ao mesmo tempo em

que preserva a flexibilidade necessária para compatibilizar as contratações com a efetiva necessidade administrativa e com a disponibilidade orçamentária.

23. Nessa perspectiva, a existência de quantitativos estimados para registro não implica obrigação de contratação integral pela Administração. Ao contrário, a própria lógica do SRP pressupõe que as aquisições sejam realizadas de forma parcelada, durante a vigência da ata, conforme o surgimento da necessidade administrativa e a disponibilidade de recursos, razão pela qual a incerteza quanto ao volume efetivamente contratado constitui característica inerente ao modelo legalmente instituído, e não anomalia do procedimento.

24. A jurisprudência do Tribunal de Contas da União, assim assentou no Acórdão 2197/2015-TCU-Plenário, ministro-relator Benjamin Zymler:

Enunciado

A utilização do Sistema de Registro de Preços é adequada em situações em que a demanda é incerta, seja em relação a sua ocorrência, seja no que concerne à quantidade de bens a ser demandada.

25. Ou seja, este Tribunal reconhece a natureza instrumental do Sistema de Registro de Preços, ressaltando que sua utilização deve estar associada à existência de demandas futuras e variáveis, sendo incompatível com situações em que a Administração já conhece, desde a origem, a totalidade da contratação pretendida. Desse modo, o Tribunal considera irregular a utilização do SRP para realização de contratação única e integral do objeto registrado, justamente porque isso desnatura a finalidade do instituto.

26. Vale mencionar, também, o Acórdão 547/2026-TCU-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), que, embora trate de auditoria sistêmica, reafirma que o SRP é um mecanismo voltado para futuras contratações e que os riscos decorrem da falta de planejamento ou de estimativas artificiais são da própria flexibilidade inerente ao instituto. Isso reforça a ideia de que o problema não é haver diferença entre quantitativos, mas, sim, a ausência de justificativa técnica para eles — o que, em princípio, não se verifica neste caso.

27. No caso concreto, percebe-se situação diversa àquela reputada irregular pela jurisprudência desta Corte. O Estudo Técnico Preliminar demonstra que a utilização do Sistema de Registro de Preços decorre da necessidade de contratações frequentes, entregas descentralizadas, imprevisibilidade da disponibilidade orçamentária, possibilidade de recebimento de créditos adicionais ao longo da vigência da ata e atendimento de missões operacionais não previstas, circunstâncias que evidenciam a adequação do modelo adotado.

28. O próprio ETP (peça 22) registra que as quantidades decorrem das Tabelas de Necessidades encaminhadas pelas Regiões Militares, consolidadas pela Chefia de Suprimento, sendo posteriormente ajustadas em razão da limitação dos recursos orçamentários disponíveis. Além disso, apresenta memória de cálculo específica para cada item, considerando o Quadro de Dotação de Material Previsto, os estoques existentes, as contratações pendentes e o déficit de dotação, justificando tecnicamente os quantitativos levados à licitação.

29. O documento afirma, ainda, que a aquisição se destina à execução do orçamento anual planejado para as demandas de equipamentos do Exército Brasileiro, mas, também, deve permitir o aproveitamento de eventuais aportes adicionais provenientes de outras fontes e ações orçamentárias, além do atendimento de missões inopinadas realizadas no território nacional e de missões internacionais de paz.

30. Mais que isso, o estudo esclarece que os quantitativos propostos são inferiores aos déficits efetivamente apurados. Para justificar essa opção, a Administração menciona a priorização das regiões que apresentam situação mais crítica, a capacidade de recebimento e armazenamento das unidades, a estratégia de substituição gradual dos materiais e a mitigação do risco decorrente da concentração da recomposição em uma única contratação.

31. Nesse contexto, a existência de intervalo entre as quantidades mínimas passíveis de contratação e os quantitativos máximos registrados mostra-se compatível com a própria lógica que justificou a adoção do SRP. A flexibilidade conferida pelo modelo permite à Administração realizar aquisições conforme a concretização de suas necessidades e a efetiva disponibilidade de recursos, sem que o quantitativo máximo registrado represente, por si só, obrigação de aquisição integral durante a vigência da ata.

32. Tais elementos afastam a premissa de que a Administração teria estabelecido quantitativos máximos elevados sem correspondência com sua necessidade efetiva. Ao contrário, os documentos de planejamento indicam a existência de demanda superior aos quantitativos levados à licitação, tendo a Administração optado por uma recomposição gradual dos estoques em razão de limitações orçamentárias e operacionais (peça 22).

33. Também não se mostra suficiente, para caracterizar irregularidade, o argumento de que a discrepância entre os quantitativos mínimos e máximos dificultaria a formação dos preços pelos licitantes. É certo que a incerteza acerca do volume efetivamente contratado constitui elemento a ser considerado pelos

agentes econômicos na elaboração de suas propostas. Essa circunstância, contudo, não conduz automaticamente à conclusão de que o modelo seja ilegal ou antieconômico, especialmente quando a variabilidade das aquisições constitui precisamente uma das razões que fundamentaram a adoção do Sistema de Registro de Preços.

34. A propósito, a própria petição inicial evidencia que parcela substancial da insurgência está relacionada aos riscos econômicos assumidos pelos futuros fornecedores. A representante argumenta que as empresas necessitam negociar matérias-primas, contratar fornecedores, reservar capacidade produtiva, importar insumos e planejar sua logística com base nos quantitativos estimados, de modo que a aquisição de volumes inferiores poderia comprometer as economias de escala e ocasionar prejuízos ao contratado.

35. Embora tais preocupações sejam compreensíveis sob a perspectiva empresarial, não se confundem, por si sós, com lesão ao interesse público ou irregularidade do procedimento licitatório. Para que a questão assumisse relevância sob a ótica do controle externo, seria necessário demonstrar que a sistemática adotada compromete concretamente a competitividade, a economicidade ou a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração.

36. Nesse aspecto, a representante limita-se a afirmar que a configuração do certame afastaria potenciais participantes e poderia conduzir à elevação dos preços em razão da incorporação do risco às propostas, sem apresentar elementos concretos que sustentem essas conclusões, a exemplo de estudos de mercado, dados relativos à participação em certames anteriores, propostas comerciais, manifestações de fornecedores ou outros elementos capazes de evidenciar efetiva restrição à competição ou prejuízo econômico para a Administração.

37. Observa-se, assim, que, embora a representação invoque princípios relacionados à proteção do interesse público, a argumentação desenvolvida concentra-se predominantemente nos efeitos econômicos que o modelo de contratação poderia produzir sobre o futuro fornecedor, sem demonstrar de forma objetiva que a sistemática estabelecida pelo COEx tenha produzido ou seja concretamente apta a produzir prejuízo à competitividade, à economicidade ou à seleção da proposta mais vantajosa.

38. De igual modo, a invocação genérica dos arts. 5º e 18 da Lei 14.133/2021 não evidencia, no caso concreto, descumprimento dos deveres de planejamento da contratação. Ao contrário, os elementos constantes do ETP revelam que a Administração identificou a necessidade a ser atendida, justificou a utilização do Sistema de Registro de Preços e estabeleceu metodologia para dimensionamento da demanda, inclusive com consideração dos estoques disponíveis, das contratações pendentes e das limitações orçamentárias existentes (peça 22).

39. Dessa forma, não se identificam elementos suficientes para concluir que a diferença entre os quantitativos mínimos e máximos previstos no certame decorra de deficiência de planejamento ou represente, por si só, transferência indevida de riscos aos particulares, tampouco que tenha aptidão concreta para restringir a competitividade ou comprometer a economicidade da contratação.

40. Conclui-se, portanto, pela ausência de plausibilidade jurídica da alegação da representante.

CONCLUSÃO

41. 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, inciso VII, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014.

42. Além disso, com relação aos pressupostos para a eventual adoção de medida cautelar, verifica-se que está configurado o perigo da demora, é inconclusiva a análise sobre o perigo da demora reverso e não há a plausibilidade jurídica das alegações do representante e das verificações feitas por esta Unidade Técnica, razão pela qual cabe indeferir a medida cautelar pleiteada.

43. Quanto aos indícios de irregularidades, os elementos constantes dos autos permitem, desde já, a avaliação quanto ao mérito da presente representação como improcedente.

44. Por fim, diante dos encaminhamentos propostos, entende-se que não haverá impacto relevante na unidade jurisdicionada e/ou na sociedade.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

45. Não houve pedido de ingresso aos autos por parte do representante.

46. Não houve pedido de vista e/ou cópia por parte do representante.

47. Não houve pedido de sustentação oral por parte do representante.

48. Não há processos conexos e apensos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

49. Em virtude do exposto, propõe-se:

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

49.2. no mérito, considerar a presente representação improcedente;

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

49.4. informar 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

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

É o relatório.

VOTO

Cuidam estes autos de representação, apresentada pela empresa Yanos Comércio de Uniformes Profissionais Ltda., sobre possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico 28/2026, conduzido pelo Centro de Obtenções do Exército (COEx), cujo objeto é o registro de preços para aquisição de equipamentos individuais e materiais de alojamento e estacionamento, com valor estimado de R$ 69.087.047,00.

2. Em síntese, a representante sustenta que: i) o edital do certame previu quantitativos máximos elevados e, ao mesmo tempo, fixou quantitativos mínimos de aquisição reduzidos e desproporcionais, sem correspondência com a demanda efetiva e sem garantia de contratação dos volumes estimados; ii) essa previsão induziria os licitantes a erro na formação de suas propostas comerciais; iii) a contratação apenas dos quantitativos mínimos prejudicaria economias de escala, em prejuízo aos fornecedores; iv) a sistemática comprometeria também a competitividade da licitação, ao afastar potenciais interessados, e afrontaria os princípios da transparência, da boa-fé objetiva, da segurança jurídica, da isonomia, da razoabilidade e da proporcionalidade.

3. Com isso, solicita a adoção de medida cautelar para suspensão do certame e, no mérito, a retificação do edital para revisão dos quantitativos mínimos ou, subsidiariamente, a sua republicação, caso não sejam apresentados estudos técnicos suficientes para justificar as estimativas adotadas.

4. A Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), em uníssono, propôs conhecer da representação, indeferir o pedido de cautelar e, no mérito, considerar a representação improcedente (peças 26-28).

5. Primeiramente, conheço da representação, por atender aos requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237 do Regimento Interno do TCU e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014.

6. Anuo integralmente às conclusões da unidade instrutora, adotando-as como minhas razões de decidir, sem prejuízo de tecer os seguintes comentários.

7. Como bem detalhado pela unidade especializada, não há plausibilidade jurídica nas alegações da representante. Em essência, tais alegações questionam a própria natureza do Sistema de Registro de Preços (SRP), atualmente disciplinado nos arts. 82 a 86 da Lei 14.133/2021, procedimento em que a Administração promove registro formal de preços para futuras contratações, selecionando previamente os fornecedores, mas sem obrigação de aquisição integral dos quantitativos registrados.

8. O SRP tem o potencial de racionalizar as contratações quando não se sabe exatamente qual volume do produto será necessário ou possível adquirir, considerando as limitações orçamentárias e operacionais da Administração. Assim, a incerteza sobre o volume a ser adquirido é inerente ao modelo. Nessa linha, cito o seguinte enunciado da jurisprudência (Acórdão 2.197/2015-Plenário, relator: Ministro Benjamin Zymler):

"*a utilização do Sistema de Registro de Preços é adequada em situações em que a demanda é incerta, seja em relação a sua ocorrência, seja no que concerne à quantidade de bens a ser demandada* [...]".

9. Desse modo, a tese central da representante não se sustenta. Ou seja, a fixação de quantitativos máximos elevados e quantitativos mínimos reduzidos, sem garantia de aquisição do volume estimado, não configura, por si só, vício no edital. Ao contrário, reflete adequadamente a flexibilidade pretendida pelo SRP.

10. Além disso, como verificado pela AudContratações, o Estudo Técnico Preliminar (ETP) demonstra que a adoção do SRP se deve à necessidade de "*contratações frequentes, entregas descentralizadas, imprevisibilidade da disponibilidade orçamentária, possibilidade de recebimento de créditos adicionais ao longo da vigência da ata e atendimento de missões operacionais não previstas — circunstâncias que evidenciam a adequação do modelo eleito*" (peça 26, p. 4). Acrescente-se que o ETP apresenta justificativas

para os quantitativos propostos, considerando, por um lado, a demanda apurada pela Administração junto às regiões militares e, por outro, fatores orçamentários e operacionais relevantes para a contratação.

11. Com relação à alegação sobre dificuldades geradas pelo modelo para a formação dos preços pelos agentes interessados na licitação, destaco que, ainda que o argumento seja verossímil, não evidencia qualquer ilegalidade ou ofensa ao interesse público no procedimento. A representante não demonstrou concretamente, por exemplo, como tal característica do certame restringiria a competitividade e a economicidade da licitação em prejuízo à Administração.

12. Além do mais, o licitante que se apresenta a um certame estruturado sob o regime de registro de preços deve conhecer, de antemão, as condições e a lógica do modelo, aí incluída a inexistência de garantia de aquisição integral dos volumes registrados.

13. Noutra vertente, entendo que cabe ao Tribunal averiguar a existência de lastro técnico que justifique as escolhas e os requisitos adotados no certame. Ocorre que, no caso concreto, a unidade especializada deste Tribunal não identificou deficiências no planejamento da contratação, pois a Administração identificou a necessidade a ser suprida, justificou tecnicamente a escolha do SRP e adotou metodologia transparente de dimensionamento da demanda, com consideração de estoques, contratações pendentes e restrições orçamentárias.

14. Por fim, como bem registrado pela unidade técnica, embora a peça inaugural invoque princípios ligados à tutela do interesse público (como razoabilidade, proporcionalidade, isonomia e seleção da proposta mais vantajosa), a argumentação desenvolvida gira, substancialmente, em torno dos riscos econômicos suportados pelo futuro fornecedor em razão da ausência de garantia de aquisição do volume estimado. Assim, não se identifica prejuízo ao interesse público que exija a intervenção desta Corte.

15. Em suma, os argumentos da representante não indicam irregularidade no certame e a análise da AudContratações não revelou deficiências no planejamento das aquisições. Com isso, cabe indeferir o pedido de medida cautelar e considerar a representação improcedente.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que seja adotada a minuta de acórdão que submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 25 de agosto de 2026.

JORGE OLIVEIRA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2272/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 016.329/2026-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação
3. Representante: Yanos Comércio de Uniformes Profissionais Ltda. (14.515.131/0001-16)
4. Unidade: Centro de Obtenções do Exército
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: Flávio Artur Yano, representando Yanos Comércio de Uniformes Profissionais Ltda.

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida a representação de licitante, com pedido de medida cautelar, a respeito de possível irregularidade ocorrida no Pregão Eletrônico (PE) 28/2026, sob a responsabilidade do Centro de Obtenções do Exército, com valor estimado de R$ 69.087.047,00, cujo objeto é o registro de preços para aquisição de equipamentos individuais e materiais de alojamento e estacionamento,

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. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, nos arts. 169, inciso V, 235, 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno-TCU e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, em:

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

9.2. indeferir a medida cautelar pleiteada;

9.3. no mérito, considerar a representação improcedente;
9.4. comunicar esta decisão à sociedade representante e à unidade jurisdicionada; e
9.5. arquivar os presentes autos.

10. Ata n° 32/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 25/8/2026 – Extraordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2272-32/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Jorge Oliveira (Relator), Antonio Anastasia e Odair Cunha.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE I – Plenário
TC 039.254/2019-4
Natureza: Recurso de Reconsideração (em Tomada de Contas Especial)
Unidade: Base Administrativa do Comando de Operações Especiais
Recorrentes: Nuvem Branca Participações Ltda. (08.754.225/0001-45) e Euclides Abrão (895.500.991-72)

SUMÁRIO: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FRAUDE NA EMISSÃO DE GUIAS DE ENCAMINHAMENTO PARA A REALIZAÇÃO DE PROCEDIMENTOS MÉDICOS CUSTEADOS PELO FUNDO DE SAÚDE DO EXÉRCITO. DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO SOLIDÁRIO. MULTA. CONHECIMENTO DO RECURSO. REEXAME DA PRESCRIÇÃO À LUZ DA RESOLUÇÃO-TCU 367/2024. INADMISSIBILIDADE DE MARCOS INTERRUPTIVOS ORIUNDOS DE INQUÉRITO POLICIAL E DE PROCESSO JUDICIAL. INCIDÊNCIA DO PRAZO PRESCRICIONAL PREVISTO NA LEI PENAL. NÃO OCORRÊNCIA DA PRESCRIÇÃO. LEGITIMIDADE PASSIVA. INEXISTÊNCIA DE *BIS IN IDEM*. RAZÕES RECURSAIS INSUFICIENTES PARA ALTERAR O MÉRITO DO ACÓRDÃO RECORRIDO. NEGATIVA DE PROVIMENTO.

O art. 3º da Resolução-TCU 344/2022 condiciona a aplicação do prazo penal à identidade dos fatos – exige que a denúncia recebida verse sobre os mesmos fatos objeto do processo de controle externo –, e não à identidade dos denunciados.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), com ajustes de forma, cuja proposta de encaminhamento contou com a anuência do corpo diretivo da unidade técnica (peça 172-174) e do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (peça 175):

"***INTRODUÇÃO***

1. *Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Euclides Abrão e Nuvem Branca Participações Ltda. (peça 141) contra o Acórdão 508/2025-TCU-Plenário (peça 107, Rel. Min. Aroldo Cedraz), alterado em parte pelo Acórdão 1436/2025-TCU-Plenário (peça 142).*

2. *Esta AudRecursos examinou o presente recurso e apresentou proposta de encaminhamento no sentido de conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento (peças 167-168).*

3. *O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, na pessoa do Procurador Rodrigo Medeiros de Lima, manifestou-se, em caráter preliminar, pela restituição dos autos a esta AudRecursos, para que seja promovida nova análise da prescrição, em estrita observância às alterações promovidas na Resolução-TCU 344/2022 pela Resolução-TCU 367/2024 (em especial, o atual artigo 6º, § 2º); afastando-se, se for o caso, marcos interruptivos oriundos de atos praticados em inquéritos policiais, procedimentos investigatórios conduzidos pelo Ministério Público ou processos judiciais, ainda que relativos a fatos coincidentes ou conexos (peça 169).*

4. *O relator, Ministro Jorge Oliveira, acolheu o parecer do MPTCU e determinou o retorno do processo a esta Unidade para nova análise da prescrição (despacho de peça 170).*

EXAME TÉCNICO

5. ***Delimitação***

6. *O presente exame, em cumprimento ao despacho do relator de peça 170, contempla nova análise da ocorrência da prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU.*

7. ***Prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU***

8. *No presente processo, a instrução de peça 167, ao examinar a ocorrência ou não da prescrição ordinária, considerou equivocadamente como marcos interruptivos atos praticados no âmbito do Ministério Público Militar e do Poder Judiciário (eventos 2 a 4 da tabela constante do item 33 daquela instrução).*

9. *Transcreve-se a seguir a mencionada tabela de eventos/atos processuais interruptivos da prescrição:*

Evento	*Data*	*Documento*	*Resolução 344*	*Efeito*
1	*5/4/2013*	*Relatório pericial do IPL (peça 17, p. 14)*	*Art. 5° inc. II*	*Marco inicial da contagem do prazo prescricional*
2	***10/6/2016***	***Denúncia do Ministério Público Militar (peça 18, p. 7)***	*Art. 5° inc. II*	*1ª Interrupção – Marco inicial da prescrição intercorrente*
3	***19/7/2017***	***Sentença proferida pelo Conselho Especial de Justiça (peça 18, p. 27)***	*Art. 5° inc. II*	*2ª Interrupção*
4	***27/10/2018***	***Trânsito julgado ação judicial 218-79.2012.7.11.0011 (peça 1, p. 5)***	*Art. 5° inc. II*	*3ª Interrupção*
5	*23/4/2019*	*Autuação da TCE (peça 1, p. 3)*	*Art. 5° inc. II*	*4ª Interrupção*
6	*4/7/2019*	*Relatório de TCE (peça 22)*	*Art. 5° inc. II*	*5ª Interrupção*
7	*25/11/2019*	*Autuação do processo no TCU (capa)*	*Art. 5° inc. II*	*6ª Interrupção*
8	*26/6/2020*	*Data da instrução preliminar com proposta de citação (peça 35)*	*Art. 5° inc. II*	*7ª Interrupção*
9	*19/4/2022*	*Data da instrução de mérito da Secex/TCE (peças 98-100)*	*Art. 5° inc. II*	*8ª Interrupção*

10. *Observa-se que são os mesmos atos/eventos interruptivos antes adotados na instrução da AudTCE, de 8/9/2023 (peça 104, item 22), instrução ainda anterior à edição da Resolução TCU 367, de 13/3/2024, que alterou a Resolução TCU 344/2022.*

11. *A Resolução TCU 367/2024 promoveu alterações na Resolução 344/2022, entre elas, em particular, restringiu o aproveitamento de causas interruptivas a atos praticados no âmbito de processos administrativos relacionados ao desdobramento causal da irregularidade ou do dano em apuração, passando assim a não aproveitar atos praticados em inquéritos policiais ou procedimentos apuratórios conduzidos pelo Ministério Público ou processos judiciais, cíveis ou criminais (art. 6º, § 2º, da Resolução 344/2022, com a*

redação dada pela Resolução 367/2024). Assim, deveriam de fato ser afastados os marcos interruptivos oriundos dos atos/eventos 2 a 4 da tabela constante do item 9 desta instrução. Isso levaria à ocorrência da prescrição no presente processo. No entanto, verifica-se a aplicação ao caso concreto do art. 3º da Resolução 344/2022, ou seja, a aplicação do prazo de prescrição previsto na lei penal.

12. *Vale destacar que o MPTCU em Parecer de peça 102, de 16/8/2022 (anterior à Resolução 344/2022), na pessoa da Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, já apontava a aplicação do prazo de prescrição penal, considerando o disposto no § 2º, do art. 1º, da Lei 9.873/1999. Por pertinente, transcreve-se a seguir trecho do referido parecer:*

4. Em relação ao exame do termo prescricional, a unidade técnica verificou a não ocorrência da prescrição punitiva de acordo com os critérios do Acórdão n.º 1.441/2016-TCU-Plenário, tendo em vista que, entre as datas da irregularidade sancionada (28/12/2012) e do ato de ordenação da citação (30/6/2020), não transcorreram mais de dez anos.

5. Esta representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU) concorda com o posicionamento da unidade técnica, não obstante com ajustes nos fundamentos de análise da prescrição, bem como na proposta de encaminhamento, conforme exposto a seguir.

6. No que toca às premissas que devem orientar a análise da prescrição, em recentes pareceres exarados nos processos de controle externo, após a tese firmada pelo Supremo Tribunal Federal no RE n.º 636.886 (Tema 899 da repercussão geral), esta representante do Ministério Público de Contas tem defendido que seja adotado o regime previsto na Lei n.º 9.873/1999 como solução adequada para regular a prescrição para a atuação do Tribunal, até que sobrevenha norma específica, tanto por observar os parâmetros que preponderam no conjunto de normas do direito público, como por ser, também, a norma que já vem sendo utilizada pelo STF para reger a limitação temporal ao poder sancionador do TCU. Outrossim, entende-se que deva ser aplicado o mesmo marco normativo para as pretensões punitiva e de ressarcimento do dano ao erário.

*7. Conforme entendimento consolidado da Suprema Corte, a existência de precedente firmado pelo Plenário autoriza o julgamento imediato de causas que versem sobre o mesmo tema, independentemente da publicação ou do trânsito em julgado do '**leading case**' (ARE 673.256-AgR, rel. Min. Rosa Weber; ARE 930.647-AgR/PR, rel. Min. Roberto Barroso; RE 611.683-AgR/DF, rel. Min. Dias Toffoli, entre outros).*

8. Cabe registrar que a prescrição e a decadência são matérias de ordem pública, que podem ser arguidas em qualquer tempo e grau de jurisdição e, inclusive, ser reconhecidas de ofício pelo julgador, o que nos leva à convicção de que o novo entendimento veiculado pelo RE n.º 636.886 tem aplicação imediata a todos os processos em curso no TCU, independentemente da época da ocorrência dos fatos.

*9. De acordo com o §2º do art. 1º da Lei 9.873/1999, quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal. Nesse caso, há discussão sobre se seria possível utilizar tipificação **in abstrato** ou se seria necessário haver ação penal ou inquérito policial instaurados, de modo a buscar nesses instrumentos a delimitação do delito e, por conseguinte, o prazo prescricional devido na esfera penal.*

10. A questão é objeto de discussão junto ao Poder Judiciário, que tem se encaminhado, em decisões recentes, para a não subordinação da delimitação do delito ao início da ação penal ou à instauração do devido inquérito policial. O tema foi objeto de debate, especialmente, em questões envolvendo o art. 23 da Lei 8.429/1990 e o § 2º do art. 142 da Lei 8.112/1990, com redação similar ao § 1º do art. 1º da Lei 9.873/1999, ora em discussão, tendo o Superior Tribunal de Justiça se manifestado majoritariamente, nos seguintes termos:

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. PAD. FATO APURADO: VALER-SE DO CARGO PARA LOGRAR PROVEITO PESSOAL OU DE OUTREM, EM DETRIMENTO DA DIGNIDADE DA FUNÇÃO PÚBLICA, POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, E POR LESÃO AOS COFRES PÚBLICOS E DILAPIDAÇÃO DO PATRIMÔNIO NACIONAL (ARTS. 359-B; 359-D; 163; 299; 312, § 1O. E 317 DO CÓDIGO PENAL). PENA APLICADA: EXONERAÇÃO DO CARGO EM COMISSÃO. INFRAÇÃO DISCIPLINAR TAMBÉM PREVISTA COMO CRIME, MAS SEM NOTÍCIA DE INSTAURAÇÃO DA AÇÃO PENAL CORRESPONDENTE. PRESCRIÇÃO AFASTADA PELA EGRÉGIA PRIMEIRA SEÇÃO. CERCEAMENTO DE DEFESA. INEXISTÊNCIA. PREJUÍZOS NÃO DEMONSTRADOS PELA IMPETRANTE. ORDEM DENEGADA.

***1. Em primeiro lugar, quanto à preliminar da prescrição, me manifestei pela sua consumação. Entretanto, a egrégia Primeira Seção, na assentada de 22.5.2019, superando seu posicionamento anterior sobre o tema, firmou orientação de que, diante da rigorosa independência das esferas administrativa e criminal, não se pode entender que a existência de apuração criminal é pré-requisito para a utilização do prazo prescricional penal.** (Grifos acrescidos)*

(...)

5. Assim, não há como se reconhecer a nulidade do Processo Administrativo Disciplinar, que pressupõe a efetiva e suficiente comprovação do prejuízo ao direito da defesa, por força do princípio pas de nullité sans grief.

6. Ordem denegada, com ressalva das vias ordinárias.

(MS n. 20.857/DF, relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Seção, julgado em 28/8/2019, DJe de 6/9/2019.)

11. De todo modo, proposta a ação penal ou instaurado o inquérito policial, deve prevalecer enquadramento adotado pela autoridade policial ou na peça acusatória, havendo corrente que entende até mesmo que, se houver sentença proferida, com trânsito em julgado, será utilizada a pena efetivamente aplicada, o que está condizente com a análise da prescrição na esfera penal.

12. Para tanto, dispõe o art. 110 do Código Penal que a prescrição, depois de transitar em julgado a sentença penal condenatória, regula-se pela pena aplicada, considerados os prazos fixados no art. 109 do referido diploma legal. Há redação semelhante no § 1º do art. 125 do Código Penal Militar.

13. Transcreve-se, nesse sentido, ementa do julgamento do Superior Tribunal de Justiça no Mandado de Segurança 17.590/DF:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA INDIVIDUAL. SERVIDORA PÚBLICA FEDERAL DO QUADRO DO INSTITUTO BRASILEIRO DE MUSEUS - IBRAM CEDIDA AO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. COMPETÊNCIA DE AMBOS OS ENTES FEDERADOS PARA A APURAÇÃO DOS FATOS. INEXISTÊNCIA DE DECISÃO DE ARQUIVAMENTO DO PROCEDIMENTO ANTERIOR. AFASTADA A ALEGADA DUPLICIDADE DE PUNIÇÃO. SENTENÇA PENAL CONDENATÓRIA. PENA EM CONCRETO. PRAZOS PREVISTOS NA LEI PENAL. PENA DE DEMISSÃO APLICADA PELA MINISTRA DE ESTADO DA CULTURA. NÃO CONFIGURAÇÃO DA PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. ORDEM DENEGADA.

I. Mandado de segurança contra ato praticado pela Srª. Ministra de Estado da Cultura, que demitiu a Impetrante do cargo de Técnico do quadro permanente do Instituto Brasileiro de Museus - IBRAM, com fundamento no art. 132, XIII, da Lei n. 8.112/1990, por transgressão ao inciso IX do art. 117 da mesma lei.

II. A instauração de processo administrativo disciplinar pelo órgão cessionário para a apuração de responsabilidade de servidor a ele cedido não impede a atuação do órgão cedente, a quem compete prosseguir na investigação e aplicar a penalidade cabível.

III. A prescrição segue o disposto na legislação penal quando o ilícito disciplinar é também capitulado como crime. Considerada a pena aplicada em concreto de 03 (três) anos de reclusão e 15 (quinze) dias-multa, o lapso prescricional a ser aplicado é de 8 (oito) anos, nos termos do previsto no art. 109, IV, do Código Penal.

(Grifos acrescidos)

(...)

VI. Ordem denegada.

(MS n. 17.590/DF, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Seção, julgado em 11/12/2019, DJe de 13/12/2019.)

14. Por oportuno, há conclusão nessa linha interpretativa na própria 'Jurisprudência em Teses' do Superior Tribunal de Justiça, com entendimento formatado no sentido de que 'o prazo da prescrição no âmbito administrativo disciplinar, havendo sentença penal condenatória, deve ser computado pela pena em concreto aplicada na esfera penal'.

15. Compulsando os autos, verifica-se que o Senhor Jorge Antônio Peixoto Donato respondeu ao Processo nº 218-79.2012.7.11.0011 na Justiça Militar da União, tendo sido condenado pela prática do crime previsto no art. 251 do Código Penal Militar (estelionato) a sete anos, dois meses e 20 dias, com trânsito em julgado em 18/9/2018 (peça 18, p. 14-27 e 33-36). Portanto, a prescrição para o crime a que foi condenado é de doze anos, conforme o art. 125, inciso IV e § 1º, do Decreto Lei nº 1.001/1969 (Código Penal Militar).

16. De outra sorte, a aplicação da Lei 9.873/1999 ao Controle Externo avançou em diversos julgados do Supremo Tribunal Federal posteriores à deliberação quanto ao Tema 899 da Repercussão Geral, culminando no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.509, relatada pelo Ministro Edson Fachin. A Corte Suprema, nesse julgado, além de ratificar a aplicação da Lei 9.873/1999 aos processos nos Tribunais de Contas, estabeleceu parâmetros mais claros, sobretudo, para a definição do termo inicial da contagem do prazo prescricional.

17. Apesar de essa ação direta de inconstitucionalidade ter sido ajuizada em face de dispositivos da Constituição do Estado do Ceará e de lei ordinária estadual que fixaram prazo prescricional nos processos

administrativos do Tribunal de Contas daquele ente subnacional, a discussão se baseou no modelo federal. Logo, por simetria, as conclusões do julgado têm o condão de afetar a interpretação da questão na Corte de Contas federal.

18. Nessa linha, como regra geral, de acordo com voto condutor do referido julgado, o termo inicial da contagem do prazo deve ser o da entrada do processo no âmbito do Tribunal de Contas ou dos órgãos que, por lei, são encarregados do Controle Interno.

*19. O julgado delimita, ainda, as seguintes situações específicas na definição do termo **a quo** da contagem da prescrição:*

a) na hipótese de omissão de prestação de contas: 'o dano a ser apurado pela ausência de prestação de contas tem o lapso prescricional iniciado na data em que as contas deveriam ter sido entregues';

b) quando se tratar de irregularidades detectadas no exame da prestação de contas: 'o procedimento prévio à instauração da tomada de contas ... deve ser encerrado o quanto antes, sendo que as irregularidades que tenham porventura sido nele identificadas somente terão iniciada a fluência do prazo prescricional após a competente comunicação para o órgão de controle interno ou para o Tribunal de Contas';

c) em caso de irregularidades constatadas em fiscalizações, denúncias e representações: 'Finalmente, deve-se contar o prazo prescricional a partir da data do conhecimento da irregularidade nos casos em que, por iniciativa própria, o Tribunal realiza auditorias ou inspeções, assim como nos casos em que a ele são diretamente levadas as informações necessárias para a instauração de tomada de contas especial'.

*20. É importante observar que esse precedente adere, em grande medida, ao princípio da **actio nata**, com aplicabilidade em diversas situações e diplomas jurídicos no ordenamento pátrio, como o Código de Defesa do Consumidor; e acolhimento em alguns julgados do Tribunal, a exemplo do Acórdão 1.339/2022-TCU-Plenário, Relator Walton Alencar Rodrigues.*

21. Igualmente, esse conceito tem sido utilizado por esta representante do MPTCU desde o parecer inserido no TC 023.254/2017-3 (peça 88), em situações envolvendo fraudes, como no processo em análise. As condutas fraudulentas são, por natureza, de difícil constatação e acesso pelos Tribunais de Contas e pelo Controle Interno, não se mostrando razoável utilizar a data do fato ou da prestação de contas como termo inicial da prescrição.

22. De acordo com esse princípio, nos termos da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, 'o curso do prazo prescricional do direito de reclamar inicia-se somente quando o titular do direito violado passa a conhecer o fato e a extensão de suas consequências' (REsp 1257387/RS, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segundo Turma, julgado em 5/9/2013, DJe 17/9/2013).

23. Em sintonia com esse postulado, o Supremo Tribunal Federal, na ADI 5.509, entendeu que, como regra, a contagem do prazo prescricional deve ocorrer a partir do conhecimento da irregularidade pelo Tribunal de Contas ou pelos órgãos de Controle Interno legitimados. Esse posicionamento é relevante, sobretudo, nas situações de fraudes de difícil detecção, como no caso ora em debate.

24. Dessa forma, o termo inicial da contagem da prescrição a ser considerado no processo em epígrafe deve ser o dia 4/7/2019, data do Relatório do Tomador de Contas (peça 22), último ato antes do encaminhamento dos documentos à Controladoria-Geral da União, tendo em vista não estar presente no processo o momento exato do recebimento das conclusões da fase interna da TCE pelo Controle Interno.

25. De outro lado, prevê a Lei 9.873/1999 que a prescrição se interrompe 'pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital' (art. 2.º, inciso I). Aqui cumpre destacar que, nesse regime legal, a interrupção se dá pela notificação ou citação propriamente dita, e não pelo despacho que a ordena. A prescrição também se interrompe 'por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato' (art. 2.º, inciso II).

26. Sob esses fundamentos, houve a interrupção da prescrição pelo menos nas seguintes datas:

- Em 25/11/2019, data de autuação do processo de TCE no TCU (capa);

- Em 26/6/2020, data da instrução preliminar com proposta de citação (peça 35);

- Entre julho e setembro de 2020, recebimento das citações pelos responsáveis (peças 58-60, 74, 90 e 91, p. 1 e 2), e

- Em 19/4/2022, data da instrução de mérito pela Secex/TCE (peças 98-100).

27. Da análise dos marcos interruptivos acima, não se verifica incidência da prescrição, seja na modalidade ordinária ou intercorrente, mantendo-se incólumes as pretensões punitiva e ressarcitória do Tribunal.

13. Cabe lembrar que o MPTCU em Parecer de peça 106, de 26/9/2023 (também anterior a Resolução 367/2024), na pessoa do Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé, concordou com a Proposta de

Encaminhamento da AudTCE e complementou entendimento no sentido de que mesmo que o Inquérito Militar tenha resultado na denúncia unicamente do Sr. Jorge Antônio Peixoto Donato, os sócios-administradores das empresas e da Nuvem Branca Participações deveriam ser incluídos no rol de responsáveis em razão do envolvimento destes nas fraudes, conforme foi fundamentado no seguinte trecho:

14. No caso em exame, apesar de o Inquérito Policial Militar – cuja conclusão foi considerada o termo inicial da contagem do prazo prescricional – ter resultado na denúncia do Ministério Público Militar apenas em face do Sr. Jorge Antônio Peixoto Donato, já havia o relato do envolvimento das empresas nas fraudes. Assim, ainda que os sócios-administradores das empresas e a Nuvem Branca Participações tenham sido incluídos no rol de responsáveis apenas na fase externa da TCE, em 2020, entendo aplicar-se, ao caso vertente, o disposto no art. 204, §1º, do Código Civil:

Art. 204. [...]

§ 1º. A interrupção por um dos credores solidários aproveita aos outros; assim como a interrupção efetuada contra o devedor solidário envolve os demais e seus herdeiros.

14. Cumpre destacar que os reflexos das apurações em processos judiciais e processos de controle externo sobre a fluência do prazo prescricional referente aos diversos tipos de pretensão devem ser estabelecidos pelas normas específicas que regem a atuação de cada uma das instâncias.

15. A prescrição da pretensão de agir vincula-se ao titular do direito – neste caso a Administração Pública e, na sequência, o TCU.

16. No âmbito do TCU, o que se examina é a pretensão sancionatória e ressarcitória decorrente do exercício da atividade de controle externo.

17. O art. 3º da Resolução TCU 344/2022, com o acréscimo da Resolução 367/2024 ***in fine*** *do caput do art. 3º, dispõe que:*

Art. 3º 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. (NR)(Resolução-TCU nº 367, de 13/3/2024, BTCU Deliberações nº 42/2024)(grifos acrescidos)*

Parágrafo único. Alterado o enquadramento típico na ação penal, reavaliar-se-á o prazo de prescrição definido anteriormente.

18. O único ponto de contato aqui entre a prescrição judicial e a prescrição de controle externo refere-se à disposição contida no art. 3º da Resolução TCU 344/2022, no sentido de que, quando os fatos apurados no âmbito do TCU também constituírem crime, aplica-se o prazo de prescrição previsto na lei penal. Entende-se que esse efeito ocorre apenas em relação à importação do prazo prescricional penal para o processo de controle externo, desde que cumpridos os requisitos estabelecidos na norma, que exige o recebimento da denúncia pelos mesmos fatos naquela esfera, não se admitindo qualquer outra interpretação extensiva.

19. Nesse sentido são os enunciados da jurisprudência deste Tribunal em relação ao tema, que ainda consideram a aplicação no TCU da pena ***in abstrato****, no seu limite máximo, independentemente do desfecho da ação penal:*

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 abstrato****), nos termos do art. 109 do Código Penal, independentemente do desfecho da ação penal. (****Acórdão 1714/2025-TCU-Plenário****, rel. min. Jorge Oliveira)*

Em caso de recebimento de denúncia na esfera penal sobre os mesmos fatos objeto do processo de controle externo, o prazo de prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento no âmbito do TCU é o previsto na lei penal (art. 3º da Resolução TCU 344/2022), considerando-se o máximo da pena privativa de liberdade cominada ao crime (pena ***in abstrato****), nos termos do art. 109 do Código Penal, não possuindo relevância a pena em concreto eventualmente aplicada. Havendo concurso de crimes, o prazo prescricional é o previsto na lei penal para o crime com a maior pena. (****Acórdão 8043/2025-TCU-1ª Câmara****, rel. min. Benjamin Zymler)*

20. Outro aspecto relevante é de que o prazo da prescrição previsto na lei penal deve ser considerado para todos os responsáveis nesta TCE. A conclusão do MPTCU em seu Parecer de peça 102, item 27, na pessoa da Procuradora-Geral, foi no sentido de que não se verificou a incidência da prescrição, não houve delimitação do alcance da prescrição prevista na lei penal a responsável em específico.

21. De fato, a Lei 9.873/1999, em seu art. 1º, § 2º, dispõe que 'quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal'. Frise-se que as disposições da Resolução TCU 344/2022 levaram em consideração a ***mens legis*** *da Lei 9.873/1999.*

22. Antes mesmo, como mencionado pela Procuradora-Geral em seu parecer de peça 102, item 10, a Lei 8.112/1990 já tratava do tema prescrição para as infrações disciplinares e remetia, em seu art. 142, § 2º, aos prazos de prescrição previstos na lei penal. A relação é direta entre o prazo da prescrição prevista na lei penal e o cometimento de infração disciplinar capitulada como crime.

Art. 142. A ação disciplinar prescreverá:

I - em 5 (cinco) anos, quanto às infrações puníveis com demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade e destituição de cargo em comissão;

II - em 2 (dois) anos, quanto à suspensão;

III - em 180 (cento e oitenta) dias, quanto à advertência.

§ 1º O prazo de prescrição começa a correr da data em que o fato se tornou conhecido.

§ 2º ***Os prazos de prescrição previstos na lei penal aplicam-se às infrações disciplinares capituladas também como crime****. (grifos acrescidos)*

23. No caso concreto, observa-se que a denúncia do MPM foi recebida pela 2ª Auditoria da 11ª Circunscrição Judiciária Militar em 13/6/2016 e tratou dos mesmos fatos desta TCE.

24. Acompanhando o Parecer do MPTCU de peça 102, tem-se que o prazo de prescrição previsto na lei penal militar para aplicação ao presente caso é de doze anos. Verifica-se que o crime apontado na denúncia apresentada pelo MPM em desfavor de Jorge Antônio Peixoto Donato foi o capitulado no art. 251, ***caput****, do Código Penal Militar - CPM (Decreto-Lei 1001/1969), em razão de, no período compreendido entre 3/5/2007 e 28/12/2012, ter o réu fraudado a emissão de guias para realização de procedimentos médicos, causando prejuízo ao Fundo de Saúde do Exército (FuSEx).*

25. O art. 251, ***caput****, do CPM dispõe que:*

Estelionato

Art. 251. Obter, para si ou para outrem, vantagem ilícita, em prejuízo alheio, induzindo ou mantendo alguém em êrro, mediante artifício, ardil ou qualquer outro meio fraudulento:

Pena - reclusão, de dois a sete anos.

26. Portanto, tem-se que a pena in abstrato aqui é de sete anos.

27. Já o inciso IV do art. 125 do Código Penal Militar dispõe que:

Prescrição da pretensão punitiva *(Redação dada pela Lei nº 14.688, de 2023)*

Art. 125. A prescrição da pretensão punitiva, salvo o disposto no § 1º deste artigo, regula-se pelo máximo da pena privativa de liberdade cominada ao crime, verificando-se: (Redação dada pela Lei nº 14.688, de 2023)

(...)

IV - em doze anos, se o máximo da pena é superior a quatro e não excede a oito;

28. Portanto, considerando o disposto no art. 3º da Resolução TCU 344/2022, o prazo prescricional a ser aplicado é o de ***doze anos****, superando o prazo de cinco anos adotado até então por este Tribunal neste processo.*

29. Em sua instrução de peça 104, a AudTCE considerou a data de 5/4/2013 como o termo inicial para a contagem do prazo da prescrição ordinária, nos termos do art. 4º, inciso IV, da Resolução TCU 344/2022 (evento da tabela constante do item 9 desta instrução). Somados os doze anos, a prescrição ordinária ocorreria em 2025.

30. Uma outra alternativa plausível e utilizada no item 52 do voto-guia do citado Acórdão 1714/2025-Plenário, seria considerar o art. 1°, ***caput****,* ***in fine****, da Lei 9.873/1999, c/c o inciso V, da Resolução TCU 344/2022, que conta o prazo prescricional do dia em que tiver cessado a permanência ou a continuidade, no caso de irregularidade permanente ou continuada. No caso em tela, as irregularidades ocorreram de forma continuada de 3/5/2007 a 28/12/2012. Somados os doze anos, a prescrição ordinária se daria em 2024.*

31. Analisando-se o termo inicial da contagem do prazo prescricional, seja o inciso IV, seja o inciso V, do art. 4º da Resolução TCU 344/2022, bem como a sequência de eventos processuais enumerados de 5 a 9 na tabela anterior, os quais teriam o condão de interromper a prescrição da ação punitiva desta Corte, observa-se que não transcorreu o prazo prescricional de doze anos entre os eventos processuais consecutivos da tabela apresentada. Logo, não ocorreu a prescrição.

CONCLUSÃO

32. Do exame, é possível concluir que não ocorreu a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do Tribunal de Contas da União à luz da Resolução TCU 344/2022, que regulamenta no âmbito do TCU a Lei 9.873/1999, utilizando-se o prazo da prescrição previsto na lei penal, consoante art. 3º da Resolução TCU 344/2022.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

33. Ante o exposto e em cumprimento ao despacho de peça 170, manifesta-se pela não ocorrência da prescrição da pretensão ressarcitória e punitiva do TCU, ratificando a proposta de encaminhamento de peça 167, item 86, no sentido de conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento."

É o relatório.

VOTO

Em julgamento, recurso de reconsideração interposto por Euclides Abrão e Nuvem Branca Participações Ltda. contra o Acórdão 508/2025-Plenário (relator: Ministro Aroldo Cedraz), parcialmente alterado, em sede de revisão de ofício, pelo Acórdão 1.436/2025-Plenário, proferido nos autos desta tomada de contas especial (TCE), instaurada pelo Comando de Operações Especiais do Exército Brasileiro em razão da prática de fraudes na emissão de guias de encaminhamento para a realização de procedimentos médicos custeados pelo Fundo de Saúde do Exército (FuSEx).

2. O fundamento para a instauração da TCE foi a constatação de irregularidades em 110 guias de encaminhamento emitidas por Jorge Antônio Peixoto Donato, então Chefe do Posto Médico da Guarnição de Goiânia/GO, em nome próprio e de seus dependentes, seja para o atendimento de pessoas não vinculadas ao FuSEx, seja para o custeio de procedimentos já cobertos por outros planos de saúde, das quais resultou prejuízo no valor histórico de R$ 536.609,98.

3. Apurou-se que as organizações civis de saúde conveniadas recebiam os valores faturados e os repassavam ao ex-militar, direta ou indiretamente, por intermédio de empresas de participação, entre as quais a Nuvem Branca Participações Ltda., da qual Euclides Abrão é sócio. Conforme consignado pelo Conselho Especial de Justiça para o Exército, essa sociedade foi constituída para que os valores das guias fraudadas, faturadas em nome de outras organizações de saúde, chegassem ao responsável, em engenharia financeira destinada a mascarar as condutas ilícitas.

4. Por meio da decisão recorrida, o Tribunal, no que interessa aos ora recorrentes, julgou irregulares suas contas, condenando-os, solidariamente, ao pagamento dos débitos discriminados no subitem 9.4 do acórdão e aplicando a cada um deles a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor individual de R$ 100.000,00.

5. Irresignados, os recorrentes sustentam, em síntese:

a) a ocorrência da prescrição quinquenal das pretensões punitiva e ressarcitória, ante o decurso de mais de cinco anos entre os fatos e as citações, bem como a inadmissibilidade de múltiplas causas interruptivas de mesma natureza;

b) a ilegitimidade passiva da Nuvem Branca Participações Ltda., por não haver participado do esquema fraudulento, que teria sido obra pessoal do ex-militar, no exercício abusivo do cargo público;

c) a ilegitimidade passiva de Euclides Abrão, incluído no polo passivo por meio da desconsideração da personalidade jurídica da sociedade;

d) a ausência de nexo de causalidade e de comprovação do dano, uma vez que os valores transferidos corresponderiam a pagamentos por serviços médicos efetivamente prestados, sendo vedada a condenação fundada em presunção, agravada pela não juntada aos autos dos documentos obtidos mediante quebra de sigilo fiscal;

e) a vedação ao *bis in idem*, na medida em que a ação penal transitada em julgado já determinou o ressarcimento do mesmo dano por Jorge Antônio Peixoto Donato; e

f) a vedação ao *bis in idem* quanto às sanções pecuniárias, ante a aplicação de multas autônomas à pessoa jurídica e ao seu sócio pelo mesmo fato gerador, pleiteando, subsidiariamente, a redução dos valores, à luz do art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb).

6. A Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), em sua análise, concluiu que as razões recursais não são suficientes para alterar o mérito do acórdão recorrido, propondo o não provimento do recurso (peças 167-168).

7. O Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), antes de manifestar-se sobre o mérito, propôs a restituição dos autos à unidade técnica, por entender que o exame da prescrição fora realizado com base em premissas normativas superadas pela Resolução-TCU 367/2024, que passou a vedar expressamente o aproveitamento, como causas interruptivas, de atos praticados em inquéritos policiais, em procedimentos investigatórios conduzidos pelo Ministério Público ou em processos judiciais (peça 169). Acolhi a proposta por meio do despacho à peça 170.

8. Realizado o reexame, a AudRecursos concluiu, por fundamento diverso do inicialmente adotado, pela não ocorrência da prescrição, ratificando a proposta de mérito anterior (peça 172), no que foi acompanhada pelo *Parquet* especializado (peça 175).

9. Apresentado o histórico, passo a decidir.

10. Preliminarmente, ratifico o despacho de admissibilidade constante na peça 152, que conheceu do recurso de reconsideração, nos termos do art. 32 da Lei 8.443/1992, por atender aos respectivos requisitos de admissibilidade.

11. No mérito, acompanho os pareceres precedentes, incorporando os seus fundamentos às minhas razões de decidir, sem prejuízo de tecer as seguintes considerações.

12. Inicio pela prescrição, matéria de ordem pública que motivou o reexame determinado no despacho de peça 170.

13. Quanto à premissa, assiste razão ao Ministério Público. A Resolução-TCU 367/2024 conferiu nova redação ao art. 6º, § 2º, da Resolução-TCU 344/2022, para restringir o aproveitamento de causas interruptivas aos atos praticados no âmbito de processos administrativos relacionados ao desdobramento causal da irregularidade ou do dano em apuração, não se admitindo, ainda que relativos a fatos coincidentes ou conexos, os atos praticados em inquéritos policiais, em procedimentos investigatórios do Ministério Público ou em processos judiciais. Devem, pois, ser afastados os marcos anteriormente considerados sob os números 2 a 4 da tabela elaborada pela unidade técnica – a denúncia oferecida pelo Ministério Público Militar, a sentença do Conselho Especial de Justiça e o trânsito em julgado da ação penal.

14. Esse afastamento, contudo, não conduz ao reconhecimento da prescrição, porque o prazo aplicável a este processo não é o quinquenal.

15. Com efeito, o art. 3º da Resolução-TCU 344/2022, também na redação dada pela Resolução-TCU 367/2024, estabelece que, havendo recebimento de denúncia na esfera criminal sobre os mesmos fatos, a prescrição rege-se pelo prazo previsto na lei penal, inclusive quanto à modalidade intercorrente. É precisamente a hipótese dos autos: a denúncia oferecida pelo Ministério Público Militar em desfavor de Jorge Antônio Peixoto Donato, pela prática do crime de estelionato (art. 251, *caput*, do Código Penal Militar), foi recebida em 13/6/2016 pela 2ª Auditoria da 11ª Circunscrição Judiciária Militar e versou sobre os mesmos fatos apurados nesta tomada de contas especial.

16. Cominada ao delito a pena máxima em abstrato de sete anos de reclusão, o prazo prescricional é de doze anos, nos termos do art. 125, inciso IV, do Código Penal Militar. Cabe registrar, no ponto, o entendimento que tive oportunidade de firmar no Acórdão 1.714/2025-Plenário, no sentido de que, em caso de infrações administrativas ou financeiras previstas como crime pela legislação penal, a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU regula-se pelo máximo da pena privativa de liberdade cominada ao crime (pena *in abstrato*), independentemente do desfecho da ação penal. Defende o mesmo sentido o Acórdão 8.043/2025-1ª Câmara (relator: Ministro Benjamin Zymler), entre outros.

17. Fixado o prazo de doze anos e considerado como termo inicial da contagem a data do relatório pericial (5/4/2013, na forma do art. 4º, inciso IV, da Resolução-TCU 344/2022) ou, alternativamente, a data em que cessou a irregularidade continuada (28/12/2012, na forma do inciso V do mesmo dispositivo), não se verifica intervalo apto a consumar a prescrição, seja na modalidade ordinária, seja na intercorrente, entre os marcos interruptivos remanescentes – autuação da TCE na origem (23/4/2019), relatório do tomador de contas (4/7/2019), autuação do processo neste Tribunal (25/11/2019), instrução com proposta de citação (26/6/2020), recebimento das citações entre julho e setembro de 2020, instrução de mérito (19/4/2022) e o próprio acórdão condenatório (12/3/2025).

18. Não altera essa conclusão a circunstância de a denúncia criminal haver sido oferecida unicamente em desfavor do ex-militar. O art. 3º da Resolução-TCU 344/2022 condiciona a aplicação do prazo penal à identidade dos fatos – exige que a denúncia recebida verse sobre os mesmos fatos objeto do processo de controle externo –, e não à identidade dos denunciados. Soma-se a isso que, tratando-se de débito solidário, a interrupção operada contra um dos devedores alcança os demais, na forma do art. 204, § 1º, do Código Civil, como bem assinalou o *Parquet* especializado no parecer à peça 106.

19. Quanto à alegação de que o afastamento da prescrição dependeria da inadmissibilidade de múltiplas causas interruptivas de mesma natureza, registro que o art. 5º, § 1º, da Resolução-TCU 344/2022 admite expressamente que a prescrição seja interrompida mais de uma vez, não incidindo, no âmbito desta Corte, o princípio da unicidade da interrupção previsto no art. 202, *caput*, do Código Civil (Acórdão 56/2024-Plenário, relator: Ministro Benjamin Zymler, por exemplo). De todo modo, a questão perde relevo prático diante do prazo de doze anos ora reconhecido.

20. Superada a preliminar, também não assiste razão aos recorrentes quanto à alegada ilegitimidade passiva e à ausência de nexo de causalidade.

21. A responsabilização não decorreu da emissão das guias fraudadas, conduta privativa do ex-militar, mas de comportamento próprio dos recorrentes: o recebimento de valores faturados a partir de guias fraudadas e o subsequente repasse ao agente público. Conforme apurado mediante a quebra dos sigilos bancário e fiscal e sintetizado no diagrama elaborado pelo Centro de Pesquisa, Análise e Desenvolvimento de Sistemas de Apoio à Investigação do Ministério Público Militar (CPADSI/MPM), a Nuvem Branca Participações Ltda. transferiu ao ex-militar R$ 778.455,66, em vinte operações realizadas entre 25/11/2008 e 30/6/2010.

22. Havia, portanto, conduta diversa exigível dos recorrentes, qual seja: abster-se de cobrar por serviços não executados e de repassar a agente público valores recebidos indevidamente. É nessa inobservância do dever de conduta que se assenta a culpabilidade reconhecida pela decisão recorrida.

23. Acrescento que, regularmente citados, os recorrentes permaneceram silentes, vindo a ser considerados revéis. Nesta fase recursal, igualmente apresentaram documentação apta a demonstrar a efetiva prestação dos serviços médicos que justificaria as transferências realizadas, ônus do qual não se desincumbiram. Quanto ao alegado cerceamento de defesa pela não juntada dos documentos obtidos mediante quebra de sigilo fiscal, observo que o diagrama produzido pelo MPM constitui prova emprestada, regularmente submetida ao contraditório nestes autos, sem que os recorrentes dela se valessem para infirmar as conclusões da investigação.

24. A circunstância de outra organização civil de saúde, igualmente mencionada nas apurações, não haver integrado o polo passivo desta tomada de contas especial não socorre os recorrentes, porquanto a responsabilização perante esta Corte é aferida individualmente, à vista dos elementos probatórios existentes quanto a cada envolvido.

25. No que se refere ao alegado *bis in idem* decorrente de a ação penal já haver determinado o ressarcimento ao erário pelo ex-militar, a tese igualmente não prospera. Vigora entre as instâncias judicial e administrativa o princípio da independência, cuja única exceção relevante é a sentença penal que reconheça a inexistência do fato ou a negativa de autoria, hipóteses estranhas a estes autos.

26. A eventual coexistência de títulos executivos que imponham o ressarcimento do mesmo dano não configura *bis in ide*m, desde que, na execução do título remanescente, sejam deduzidos os valores já satisfeitos na outra instância, entendimento alinhado à jurisprudência desta Corte de Contas (Acórdãos 1.000/2015-Plenário, 4.992/2018-1ª Câmara e 10.535/2018-1ª Câmara, relator: Ministro Benjamin Zymler, e 115/2018-2ª Câmara, relatora: Ministra Ana Arraes).

27. Também não há *bis in idem* na aplicação de multa individual à pessoa jurídica e ao seu sócio. A solidariedade reconhecida pela decisão recorrida alcança o débito, e não a sanção pecuniária, que é aplicada individualmente a cada responsável, na medida de sua culpabilidade, nos termos do art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU. De igual modo, a cumulação da multa com a obrigação de ressarcimento encontra amparo expresso no art. 19 da mesma lei.

28. Registro, ademais, que a responsabilização de Euclides Abrão não se apoiou unicamente em sua posição societária, mas na conduta que lhe é própria, na condição de administrador da sociedade por meio da qual se operacionalizaram os repasses ao agente público, o que atende à exigência de individualização da conduta.

29. Quanto ao pedido subsidiário de redução das sanções, o valor individual de R$ 100.000,00 corresponde a cerca de 19% do débito apurado, em valores históricos, situando-se em patamar significativamente inferior ao limite de 100% do valor atualizado do dano estabelecido no art. 57 da Lei 8.443/1992. Considerado o elevado grau de reprovabilidade da conduta – a participação em estrutura societária concebida para dissimular o desvio de recursos públicos ao longo de anos –, não vislumbro desproporcionalidade a justificar a redução pretendida.

30. Diante do exposto, concluo que as razões recursais apresentadas por Euclides Abrão e pela Nuvem Branca Participações Ltda. não são suficientes para afastar as irregularidades que fundamentaram o acórdão recorrido, devendo ser mantidos integralmente os termos do Acórdão 508/2025-Plenário, na redação conferida pelo Acórdão 1.436/2025-Plenário.

Ante todo 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 25 de agosto de 2026.

JORGE OLIVEIRA

ACÓRDÃO Nº 2273/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 039.254/2019-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Recurso de Reconsideração (em Tomada de Contas Especial)
3. Recorrentes: Euclides Abrão (895.500.991-72) e Nuvem Branca Participações Ltda. (08.754.225/0001-45)
4. Unidade: Base Administrativa do Comando de Operações Especiais
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Aroldo Cedraz
6. Representante do Ministério Público: Procurador Rodrigo Medeiros de Lima
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos)
8. Representação legal: Alexandre Iunes Machado (OAB/GO 17.275), representando Euclides Abrão e Nuvem Branca Participações Ltda.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este recurso de reconsideração interposto por Euclides Abrão e pela empresa Nuvem Branca Participações Ltda. contra o Acórdão 508/2025-Plenário, parcialmente alterado pelo Acórdão 1.436/2025-Plenário, que julgou irregulares suas contas, condenando-os, solidariamente, ao pagamento de débito e aplicando-lhes multa individual, em razão da participação em esquema de desvio de recursos do Fundo de Saúde do Exército mediante fraude na emissão de guias de encaminhamento para a realização de procedimentos médicos,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, em:

9.1. conhecer do recurso de reconsideração e, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo-se integralmente os termos do Acórdão 508/2025-Plenário, na redação conferida pelo Acórdão 1.436/2025-Plenário; e

9.2. comunicar esta deliberação aos recorrentes e aos demais destinatários da deliberação original.

10. Ata n° 32/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 25/8/2026 – Extraordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2273-32/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Jorge Oliveira (Relator), Antonio Anastasia e Odair Cunha.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.
13.4. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO tagGrupo – CLASSE VII – tagColegiado
TC 004.887/2026-3
Natureza(s): Relatório de Acompanhamento
Órgãos/Entidades: Banco Central do Brasil; Ministério da Fazenda; Ministério da Gestão e da Inovação Em Serviços Públicos; Ministério do Planejamento e Orçamento; Secretaria de Coordenação e Governança das

Empresas Estatais; Secretaria de Orçamento Federal; Secretaria de Política Econômica; Secretaria do Tesouro Nacional; Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil
Representação legal: não há

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO. AVALIAÇÃO DAS PROJEÇÕES E EXECUÇÕES ATUALIZADAS DE RECEITAS E DESPESAS PRIMÁRIAS DA UNIÃO REFERENTES AO 1º BIMESTRE DE 2026, EM SUBSÍDIO AOS TRABALHOS DA COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL (CMO) E AO RELATÓRIO SOBRE AS CONTAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA RELATIVAS AO EXERCÍCIO DE 2026. CONFORMIDADE NORMATIVA DOS PROCEDIMENTOS ANALISADOS. COMPATIBILIDADE DAS PROJEÇÕES FISCAIS DO 1º BIMESTRE DE 2026 COM AS METAS E REGRAS FISCAIS VIGENTES. IDENTIFICAÇÃO DE RISCOS RELACIONADOS À GESTÃO FISCAL. OPORTUNIDADES DE MELHORIA NA QUALIDADE E NA TEMPESTIVIDADE DAS INFORMAÇÕES FISCAIS. RECOMENDAÇÕES. ENVIO DE INFORMAÇÕES À CMO (ART. 157 DA LEI 15.321/2025 - LDO DE 2026). CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Trata-se de acompanhamento para avaliação de consistência e conformidade das projeções e execuções atualizadas de receitas e despesas primárias da União referentes ao 1º bimestre de 2026, com objetivo de subsidiar o relatório sobre as contas do Presidente da República relativas ao exercício de 2026, sob minha relatoria.

2. Em termos mais específicos, o relatório em análise enfoca as projeções constantes do Relatório de Avaliação das Receitas e Despesas Primárias (RARDP) do 2º bimestre de 2026, bem como a aderência da programação orçamentária e financeira às metas fiscais da Lei 15.321/2025 (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO de 2026), aos limites individualizados da Lei Complementar 200/2023 (dispõe sobre o Regime Fiscal Sustentável) e às regras de limitação de empenho e movimentação financeira previstas na Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

3. O presente acompanhamento decorre basicamente das disposições do art. 3º, inciso IV, alínea "a", c/c 3º-A, da Resolução-TCU 142/2001 e do art. 157 da Lei 15.321/2025 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2026), *verbis:*

Resolução-TCU 142/2001:

Art. 3º (...)

IV - acompanhar, bimestralmente:

a) a execução orçamentária e financeira da União, por meio do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias, do Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais, do Relatório do Resultado do Tesouro Nacional, da Nota para a Imprensa de Política Fiscal do Banco Central e de outros demonstrativos e documentos, com vistas a avaliar a compatibilidade dos resultados fiscais alcançados com as respectivas metas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias e o desempenho de outros indicadores orçamentários e financeiros frente às respectivas projeções, bem como a necessidade e a conformidade da efetivação da limitação de empenho e movimentação financeira prevista no art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal;

Art. 3º-A No âmbito do acompanhamento de que trata o inciso IV do art. 3º, a unidade técnica responsável encaminhará ao relator, em até vinte dias após o decurso do prazo previsto no art. 165, § 3º, da Constituição Federal, de publicação do Relatório Resumido da Execução Orçamentária da União referente ao primeiro, segundo, terceiro, quarto e quinto bimestres de cada exercício, relatório conclusivo acerca:

I - das receitas e despesas primárias realizadas até o bimestre e da adequação desses montantes em relação às metas de resultado primário e nominal estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias;

II - da realização da necessária e obrigatória limitação de empenho e movimentação financeira por parte dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como do Ministério Público e da Defensoria Pública, em caso de possibilidade de não serem alcançadas as metas de que trata o inciso I;

III - da redução da limitação de empenho e movimentação financeira, no caso de restabelecimento da receita prevista ou de outras situações que ensejem tal redução;

IV - do cumprimento das demais disposições relativas à limitação orçamentária e financeira constantes da Lei de Diretrizes Orçamentárias, nos termos do art. 4º, inciso I, alínea "b", da Lei de Responsabilidade Fiscal.

*§ 1º Para subsidiar as análises contidas no relatório de que trata o **caput**, a unidade técnica responsável examinará as informações oficiais divulgadas, assim como aquelas constantes dos sistemas estruturantes de planejamento e orçamento e de administração financeira ou obtidas junto às unidades jurisdicionadas.*

*§ 2º Constituem informações essenciais a serem objeto de análise circunstanciada no relatório de que trata o **caput**:*

a) as metas fiscais vigentes e as eventuais propostas de alteração dessas metas;

b) os resultados fiscais apurados pelo Banco Central;

c) os parâmetros macroeconômicos que serviram de base para as projeções constantes dos projetos de lei de diretrizes orçamentárias e de lei orçamentária anual e dos decretos de programação orçamentária e financeira, bem como as respectivas memórias de cálculo das estimativas de receitas primárias e de despesas obrigatórias;

d) as ações orçamentárias e respectivas dotações sujeitas à limitação de empenho e movimentação financeira;

e) a evolução da programação orçamentária e financeira, os cronogramas de desembolso, os limites de empenho e de pagamento definidos ao longo do exercício e os respectivos atos expedidos pelas autoridades competentes;

f) as justificativas da limitação de empenho e da frustração de receitas;

g) as avaliações do cumprimento das metas fiscais, as justificativas de eventuais desvios e as medidas corretivas adotadas;

h) os resultados fiscais primário e nominal de que trata o art. 30, §1º, IV, da LRF;

i) os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas e as respectivas providências informadas no Anexo de Riscos Fiscais de que trata o §3º do art. 4º da Lei Complementar 101/2000;

j) eventos com potencial impacto fiscal relevante no exercício e o comportamento de variáveis fiscais capazes de afetar a sustentabilidade da dívida pública.

Lei 15.321/2025 (LDO para 2026):

Art. 157. Para fins de atendimento ao disposto no art. 59, § 1º, inciso I, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 [alerta de risco fiscal, especialmente sobre não cumprimento de metas de resultado primário ou nominal], *o Tribunal de Contas da União enviará subsídios à Comissão Mista a que se refere o art. 166, § 1º, da Constituição acerca de fatos e situações que possam comprometer a gestão fiscal e a consecução das metas fiscais previstas nesta Lei, em especial a necessidade de limitação de empenho e pagamento de que trata o art. 9º da referida Lei Complementar.*

4. Nesse passo, o acompanhamento obteve as conclusões assim resumidas (peça 120):

- "embora as projeções fiscais do 1º bimestre de 2026 permaneçam formalmente compatíveis com as metas e regras fiscais vigentes, subsistem fragilidades relevantes na consistência e transparência das estimativas que as fundamentam";

- "em comparação com a Lei Orçamentária Anual, houve deterioração nas projeções fiscais, caracterizada pela redução das receitas primárias líquidas e pelo aumento das despesas, resultando em ampliação do déficit projetado";

- após a aplicação das deduções legais, "o resultado primário projetado permaneceu dentro do intervalo de tolerância da meta estabelecida para o exercício", sem "necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira nos termos do art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal";

- "a reestimativa das despesas primárias indicou risco de descumprimento dos limites individualizados estabelecidos pela Lei Complementar 200/2023", o que motivou "bloqueio orçamentário para recomposição da aderência ao regime fiscal", com redução do risco fiscal;

- no plano das projeções fiscais e da gestão fiscal, "foram identificadas fragilidades relevantes que afetam a consistência, a transparência e a confiabilidade das informações utilizadas no processo decisório";

- achados específicos:

  - "exclusão de despesas do Conselho Nacional do Ministério Público do cômputo dos limites de despesas primárias", com base em "interpretação ampliativa" do decidido pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 7.922/DF, com risco de ampliação indevida do espaço fiscal;

  - "utilização de parâmetros macroeconômicos distintos daqueles definidos pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda na elaboração de estimativas de receitas primárias, sem justificativa formal ou validação institucional. Essa divergência compromete a coerência interna das projeções fiscais e pode distorcer a avaliação da necessidade de ajuste fiscal ao longo do exercício";

  - "risco de frustração de receitas do Imposto de Exportação de petróleo bruto, decorrente da adoção de premissas potencialmente superestimadas quanto ao volume exportado, com impacto estimado da ordem de

R$ 2,5 bilhões", com potencial redução da "margem de cumprimento da meta de resultado primário";

- "ausência de comunicação tempestiva por parte do Banco Central acerca de erro relevante na apuração do resultado primário das empresas estatais", com prejuízo à "transparência ativa e à confiabilidade das estatísticas fiscais utilizadas para avaliação do cumprimento das metas";

- "inconsistências entre os dados de arrecadação apresentados no Decreto de Programação Orçamentária e Financeira e os registros do Siafi, especialmente no detalhamento de tributos relevantes, indicando fragilidades na conciliação e na rastreabilidade das informações fiscais";

- "a ausência de memória de cálculo detalhada e de documentação suficiente por parte da Receita Federal", sobre a tributação de dividendos, impossibilitando "a validação independente das estimativas de arrecadação, reduzindo a possibilidade de validação independente sobre a consistência das projeções fiscais";

- risco de "não concretização da arrecadação prevista para 2026 para o tributo avaliado", pois "após o primeiro quadrimestre, (...) a RFB arrecadou somente 4,7% da previsão total de R$ 29,94 bilhões, composta por R$ 23,76 bilhões e R$ 6,18 bilhões";

- prejuízo à "avaliação do risco de descumprimento da meta de resultado primário", em virtude da "insuficiência de informações fornecidas pelos órgãos responsáveis pelas projeções de receita, especialmente no que se refere às premissas e metodologias utilizadas".

5. Reproduzo a seguir, com ajustes de forma, o teor principal do relatório conclusivo da Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal, cuja proposta de encaminhamento foi endossada pelos respectivos dirigentes (peças 120 a 122):

SUMÁRIO

I.1. Objetivo....653
I.2. Visão geral do objeto....653
I.3. Questões da fiscalização....656
I.4. Metodologia....656
I.5. Panorama orçamentário e financeiro no 1º bimestre....656
II. ACHADOS DO ACOMPANHAMENTO....659
II.1. Exclusão indevida das despesas do Conselho Nacional do Ministério Público custeadas por recursos das fontes próprias do cômputo dos limites de despesas primárias da LC 200/2023....659
II.2. Uso de parâmetros macroeconômicos distintos dos definidos pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda na elaboração de estimativas de receitas primárias do RARDP....664
II.3. Risco de frustração de R$ 2,5 bilhões na arrecadação do Imposto de Exportação de petróleo bruto....668
II.4. Ausência de divulgação do Banco Central sobre distorção de R$ 1,25 bilhão na apuração do resultado primário das empresas estatais federais em dezembro de 2025 e janeiro de 2026....671
II.5. Diferença de R$ 446 milhões, no mínimo, entre os valores de Imposto de Renda (IR), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) registrados no Decreto 12.914/2026 e no Siafi....674
III. DEMAIS ASSUNTOS DO ACOMPANHAMENTO....679
III.1. Limitações na análise e inconsistências de informações da Receita Federal do Brasil sobre dados do imposto sobre dividendos em 2026....679
III.2. Avaliação do risco de descumprimento dos limites de despesas primárias estabelecidos pela LC 200/2023, consideradas as projeções constantes do RARDP do 1º bimestre de 2026....681
III.3. Avaliação se a limitação de empenho e movimentação financeira, os bloqueios orçamentários e sua eventual redução foram definidos e implementados de forma necessária, tempestiva e conforme as normas legais 682
III.4. Avaliação se há risco de descumprimento da meta de resultado primário no exercício dadas as projeções de receitas e despesas primárias apresentadas no RARDP do 1º bimestre e se as projeções de receitas primárias apresentadas no RARDP do 1º bimestre são factíveis....687
IV. CONCLUSÃO....687
V. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO....688
APÊNDICE....690
APÊNDICE A - ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DOS GESTORES....690
1. Exclusão indevida das despesas do Conselho Nacional do Ministério Público custeadas por recursos das fontes próprias do cômputo dos limites de despesas primárias da LC 200/2023....690
2. Uso de parâmetros macroeconômicos distintos dos definidos pela Secretaria de Política Econômica do

Ministério da Fazenda na elaboração de estimativas de receitas primárias do RARDP .....
3. Risco de frustração de R$ 2,5 bilhões na arrecadação do Imposto de Exportação de petróleo bruto 693
4. Diferença de R$ 446 milhões, no mínimo, entre os valores de Imposto de Renda, Imposto sobre Produtos Industrializados e Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural registrados no Decreto 12.914/2026 e no Siafi 694
5. Limitações na análise e inconsistências de informações da Receita Federal do Brasil sobre dados do imposto sobre dividendos em 2026 695

I. INTRODUÇÃO

I.1. Objetivo

1. Esta fiscalização decorre da deliberação do Acórdão 427/2026-TCU-Plenário (TC 022.517/2025-1) e tem o objetivo de avaliar a consistência e a conformidade das projeções atualizadas de receitas e despesas primárias da União referentes ao 1º bimestre de 2026.

2. Para tanto, examinam-se a adequação das metodologias e premissas de projeção, os critérios de reestimativa e os procedimentos adotados para subsidiar decisões de limitação de empenho e movimentação financeira e de bloqueio de dotações, com vistas a verificar sua aderência às metas e regras fiscais vigentes.

I.2. Visão geral do objeto

3. O objeto da presente fiscalização consiste na avaliação dos resultados fiscais e da execução orçamentária e financeira da União referentes ao 1º bimestre de 2026, bem como das projeções de receitas e despesas primárias para o exercício. O acompanhamento, previsto no art. 3º, inciso IV, alínea "a", da Resolução-TCU 142/2001, tem por finalidade subsidiar, sobretudo, o exame das contas do Presidente da República e verificar o cumprimento das regras fiscais.

4. A legislação aplicável a esta fiscalização compreende, principalmente, a LC 200/2023, que estabelece limites para despesas primárias e metas de resultado primário; a Lei Complementar 101/2000 (LRF), que disciplina a gestão fiscal dos entes federativos; a Lei 15.321/2025 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2026 - LDO de 2026), que fixa as metas fiscais para o exercício; e a Lei 15.346/2026 (Lei Orçamentária Anual de 2026 – LOA de 2026), que estima as receitas e autoriza as despesas da União.

5. Complementam o arcabouço normativo os arts. 8º e 9º da LRF, que regulamentam os mecanismos de limitação de empenho e movimentação financeira, e os decretos de programação orçamentária e financeira vigentes no período, como o Decreto 12.846/2026 e os subsequentes que o alteraram, que disciplinam os procedimentos de contingenciamento e bloqueio no âmbito do Poder Executivo Federal.

6. Os objetivos institucionais dos órgãos fiscalizados, no contexto do acompanhamento bimestral, relacionam-se à preservação da sustentabilidade fiscal e ao cumprimento das regras do RFS, destacando-se, no âmbito do Ministério da Fazenda, a Secretaria do Tesouro Nacional e a Secretaria de Política Econômica, e a Secretaria de Orçamento Federal, que é vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, observando a matriz de responsabilidades definida na Resolução 13/2025 da Junta de Execução Orçamentária (JEO).

7. Os pontos críticos identificados em acompanhamentos anteriores, dentre outros, incluem a frustração de receitas primárias em relação às projeções iniciais, especialmente na alta volatilidade de algumas receitas administradas e não administradas; o subdimensionamento na projeção de despesas; a insuficiência ou intempestividade dos ajustes de despesas discricionárias quando as projeções indicam risco de descumprimento da meta fiscal; e a exclusão recorrente de despesas primárias da base de cálculo do resultado primário. A presente fiscalização verifica se as projeções apresentadas no RARDP do 1º bimestre de 2026 são factíveis, se há risco de descumprimento das metas e limites fiscais e se os procedimentos de bloqueio e contingenciamento estão em conformidade com a legislação aplicável.

8. Para 2026, a LOA previa uma receita primária total de R$ 3.198,1 bilhões. Após a dedução das transferências constitucionais e legais a estados e municípios, a receita primária líquida projetada era de R$ 2.590,6 bilhões. Para o mesmo período, as despesas primárias foram estimadas em R$ 2.613,5 bilhões.

9. No RARDP 1/2026, a receita primária total estimada para o exercício de referência foi atualizada para R$ 3.197,5 bilhões, com receita primária líquida de R$ 2.576,9 bilhões e despesas primárias previstas de R$ 2.636,8 bilhões. Em relação à LOA, isso representou redução de R$ 13,6 bilhões nas receitas líquidas e um aumento de R$ 23,3 bilhões nas despesas estimadas. Como consequência, a projeção de déficit primário do Governo Central, antes das deduções autorizadas, passou de R$ 22,9 bilhões para R$ 59,8 bilhões, uma piora de R$ 36,9 bilhões.

10. Contudo, aplicando-se as deduções relativas à Emenda Constitucional (EC) 136/2025 (quitação de precatórios) e às Leis Complementares 221/2025 (projetos estratégicos em defesa nacional) e 223/2025

(despesas temporárias com educação e saúde custeadas com recursos do Fundo Social), a projeção de resultado primário para 2026 resulta em superávit de R$ 3,5 bilhões, valor que não excede o limite inferior de tolerância da meta, fixado em R$ 0,00 (zero).

11. Assim, diante do estabelecido no art. 73 da LDO 2026 e considerando os dados do RARDP 1/2026, não houve necessidade de se realizar limitação de empenho e movimentação financeira, nos termos do art. 9º da LRF.

12. Ressalta-se, ainda, que as projeções de despesas do Poder Executivo ultrapassaram os limites individualizados de despesa por Poder e órgão, instituídos no art. 3º da LC 200/2023, gerando necessidade de bloqueio de dotações no montante de R$ 1,6 bilhão, como explicado nos parágrafos 12 e 13 do RARDP 1/2026 (peça 81, p. 10).

13. No mais, registra-se que em 2026 não haverá o acréscimo de limite de despesas previsto no § 1º do art. 4º, da LC 200/2023. Isso ocorre porque a diferença entre a correção calculada com base na variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) de julho de 2024 a junho de 2025 e o valor efetivamente apurado nos doze meses de 2025 foi negativa.

14. Esses números evidenciam a magnitude das contas públicas federais e reforçam a importância do acompanhamento sistemático da execução orçamentária e do cumprimento do ordenamento jurídico correlato. A análise de sua composição, de sua aderência às metas estabelecidas e de sua consistência com os limites do regime fiscal constitui o objeto dos achados apresentados no capítulo seguinte.

15. Nesse contexto, cabe destacar que a confiabilidade das estimativas de receitas e despesas primárias depende da adoção de premissas e parâmetros consistentes, que reflitam de maneira fidedigna o cenário mais provável para a execução orçamentária. A comparação entre as projeções governamentais e as estimativas do mercado (mediana extraída do relatório Prisma Fiscal de março), apresentada a seguir, oferece uma perspectiva adicional sobre a razoabilidade das premissas adotadas pelo Poder Executivo no RARDP 1/2026.

Tabela 1 - Receita primária líquida

R$ milhões

RECEITA PRIMÁRIA LÍQ.	Valor
LOA 2026 (a)	2.590.594,3
Avaliação 1.º bimestre (b)	2.576.939,0
Diferença (c) = (b) – (a)	-13.655,3
Diferença (%) (d) = (c) / (a)	-0,5%
Mercado (e)	2.520.000,0
Diferença (f) = (e) – (b)	-56.939,0
Diferença (%) (g) = (f) / (b)	-2,2%

[1]

Fontes: RARDP, Tabela 3 (peça 81, p.13), Prisma Fiscal (peça 83).

16. Como se pode observar, as projeções do mercado para a receita primária líquida são inferiores às do Executivo em R$ 56.939,0 milhões, correspondendo a -2,2% do total projetado. Esta diferença constitui indício de possível superdimensionamento das estimativas de receita do governo, o que, caso se confirme ao longo do exercício, poderá exigir a adoção de medidas de contingenciamento nos bimestres subsequentes.

Tabela 2 - Despesa primária total

R$ milhões

[1] **Prisma Fiscal:** sistema oficial do Ministério da Fazenda que coleta e divulga previsões de bancos, corretoras e consultorias sobre a economia nacional.

DESPESA PRIMÁRIA LÍQ.	Valor
LOA 2026 (a)	2.613.510,2
Avaliação 1.º bimestre (b)	2.636.779,3
Diferença (c) = (b) – (a)	23.269,1
Diferença (%) (d) = (c) / (a)	0,9%
Mercado (e)	2.587.717,0
Diferença (f) = (e) – (b)	-49.062,3
Diferença (%) (g) = (f) / (b)	-1,9%

Fontes: RARDP, Tabela 7, p. 21 (peça 81), Prisma Fiscal (peça 83).

17. Aponta-se, ainda, que a projeção do mercado para a despesa primária total de 2026 é inferior à do Executivo em R$ 49.062,3 milhões (-1,9%) quando comparada à estimativa do RARDP 1/2026.

Tabela 3 - Resultado primário

Prisma Fiscal é um sistema oficial do Ministério da Fazenda que coleta e divulga previsões de bancos, corretoras e consultorias sobre a economia do Brasil

R$ milhões

RESULTADO PRIMÁRIO	Valor
LOA 2026 (a)	-22.915,9
Avaliação 1.º bimestre (b)	-59.840,3
Diferença (c) = (b) – (a)	-36.924,4
Diferença (%) (d) = (c) / (a)	161,1%
Mercado (e)	-65.958,9
Diferença (f) = (e) – (b)	-6.118,6
Diferença (%) (g) = (f) / (b)	10,2%

Fontes: RARDP, Tabela 1, p. 10 (peça 81), Prisma Fiscal (peça 83).

18. Como se observa, as estimativas de mercado apontam um déficit primário superior à estimativa do Poder Executivo feita no 1º bimestre de 2026 em R$ 6.118,6 milhões (10,2%). Destaca-se que a estimativa de déficit feita no 1º bimestre, de R$ 59.840,3 milhões, já apresentava substancial deterioração em comparação com a da LOA 2026, quando a estimativa foi de déficit de R$ 22.915,9 milhões.

19. Após as deduções legais, a projeção do 1º bimestre requer ajuste de R$ 30.749,4 milhões para alcançar o centro da meta e tem folga de R$ 3.515,2 milhões para o limite inferior da meta.

20. Assim, diante do estabelecido no art. 73 da LDO 2026 e considerando os dados do RARDP 1/2026, não haverá necessidade de realizar limitação de empenho e movimentação financeira.

21. O bloqueio de dotações para a preservação dos limites individualizados de despesas por Poder e órgão autônomo, definidos pela LC 200/2023, por sua vez, foi outra medida de ajuste fiscal, realizada no montante de R$ 1,6 bilhão.

I.3. Questões da fiscalização

22. Consoante o objetivo geral e a matriz de planejamento, formularam-se as questões apresentadas a seguir:

Q1. As projeções de receitas primárias apresentadas no RARDP do 1º bimestre são factíveis?

Q2. As projeções de despesas primárias apresentadas no RARDP do 1º bimestre são factíveis?

Q3. Dadas as projeções de receitas e despesas primárias apresentadas no RARDP do 1º bimestre, há risco de descumprimento da meta de resultado primário no exercício?

Q4. Dadas as projeções de despesas primárias apresentadas no RARDP do 1º bimestre, há risco de descumprimento dos limites de despesas da LC 200/2023?

Q5. A limitação de empenho e movimentação financeira, os bloqueios orçamentários e sua eventual redução/reversão foram definidos e implementados de forma necessária, tempestiva e conforme as normas legais?

Q6. Existem requisitos legais, no âmbito das competências previstas no art. 3º, inciso IV, e art. 3º-A da Resolução-TCU 142/2001, que não tenham sido contemplados pelas questões de fiscalização anteriores e que, ainda assim, tenham sido descumpridos pelos jurisdicionados?

I.4. Metodologia

23. O presente trabalho foi realizado de acordo com o Manual de Acompanhamento TCU de 2018 e com o manual Padrões de Auditoria de Conformidade (Portaria-Segecex 26/2009). A metodologia envolveu procedimentos de auditoria consistentes na leitura da legislação indicada na subseção I.2, além de manuais e relatórios oficiais, em especial os Decretos de programação orçamentária e financeira (Decreto 12.846/2026 e os subsequentes que o alteram) e o Relatório de Avaliação das Receitas e Despesas Primárias do 1º bimestre de 2026, publicado em 25/3/2026. Ademais, foram realizadas consultas ao Siafi e ao Siop, além de cruzamento de dados, procedimentos analíticos, comparação entre valores previstos e realizados e análise de séries históricas.

24. Se não houver afirmação em sentido contrário, os montantes de receitas e de despesas primárias são apresentados nas tabelas, nos gráficos e no texto em geral a preços correntes (nominais). Quando apresentados a preços constantes (valores reais), têm como referência o IPCA acumulado até fevereiro de 2026.

I.5. Panorama orçamentário e financeiro no 1º bimestre

Figura 1 – Resultado primário realizado até fev/2026 e resultado primário projetado para 2026

RESULTADO PRIMÁRIO | REALIZADO

Resultado primário OFSS realizado
(jan e fev/2026)

Item	Valor (R$ bilhões)	% do total
Receita primária bruta arrecadada	541	100
Receita administrada pela RFB	376	70
Arrecadação do RGPS	119	22
Receita não administrada pela RFB	46	8
Transferências por repartição de receita*	-110	
Receita primária líquida arrecadada	431	
Despesas primárias executadas	374	100
Benefícios Previdenciários	162	43
Pessoal e Encargos Sociais	69	18
Outras Despesas Obrigatórias	59	16
Desp. com Controle de Fluxo	84	22
Resultado primário OFSS	**57**	

Desp. Primárias Executadas
(R$ bilhões)



RESULTADO PRIMÁRIO | PROJETADO

RESULTADO PRIMÁRIO EFETIVO (projeção para 2026)	**DÉFICIT R$ 59 bilhões**
RESULTADO PRIMÁRIO FORMAL (projeção para 2026)	**SUPERÁVIT R$ 3,5 bilhões**

Fonte: elaboração própria a partir do Decreto 12.846/2026 e alterações, e do RARDP 1/2026.
*Informação extraída do RTN em razão de não haver informação no Decreto 12.846/2026 e alterações.

Figura 2 – Resultado primário realizado do OFSS e do PDG



RP | jan e fev/2026	Valor Bilhões R$
Receita primária líq.	451
Despesa primária	-374
Resultado primário	77



RP | jan e fev/2026	Valor Bilhões R$
Resultado primário*	-4

*Fonte: elaboração própria a partir das estatísticas do BCB.

Figura 3 – Lista dos dez órgãos com maior contenção orçamentária e limitação de pagamento de despesas primárias com controle de fluxo

Contenção orçamentária por órgão das despesas primárias com controle de fluxo
(as dez maiores em valores absolutos)

Órgãos orçamentários	Valor (R$ milhões)
Ministério dos Transportes	483,48
Ministério da Saúde	192,61
Ministério da Integração e Des. Regional	151,46
Ministério da Agricultura e Pecuária	133,31
Ministério do Empreendedorismo	132,95
Ministério da Fazenda	100,00
Ministério das Cidades	98,51
Agência Nacional de Transportes Terrestres	81,25
Ministério do Esporte	70,36
Ministério de Portos e Aeroportos	30,53
Total | desp. primárias com controle	**1.594,90**

Limitação de pagamento das despesas primárias com controle de fluxo
Empenho + RAP | dez maiores em valores absolutos

Órgãos orçamentários	Valor (R$ milhões)
Ministério da Saúde	28,67
Ministério da Educação	13,72
Emendas de comissão	13,07
Emendas de bancada	10,78
Ministério da Defesa	8,94
Emendas individuais	8,73
Ministério das Cidades	7,28
Ministério da Integração e do Des. Regional	5,89
Ministério dos Transportes	4,79
Emendas de relator	3,77
Total	**124,99**

Fonte: elaboração própria a partir do Decreto 12.846/2026 e alterações.

Figura 4 – Emendas parlamentares realizadas e segregação dos restos a pagar entre despesa financeira e despesa primária

Emendas de 2026 (jan e fev/2026)	Dotação (R$ bilhões)	Empenho (R$ bilhões)	Pagamento (R$ bilhões)
RP 6 | Impositivas individuais	26,56	0,01	0,00
RP 7 | Bancadas estaduais	11,23	0,00	0,00
RP 8 | Comissão	12,12	0,00	0,00
TOTAL	**49,90**	**0,01**	**0,00**

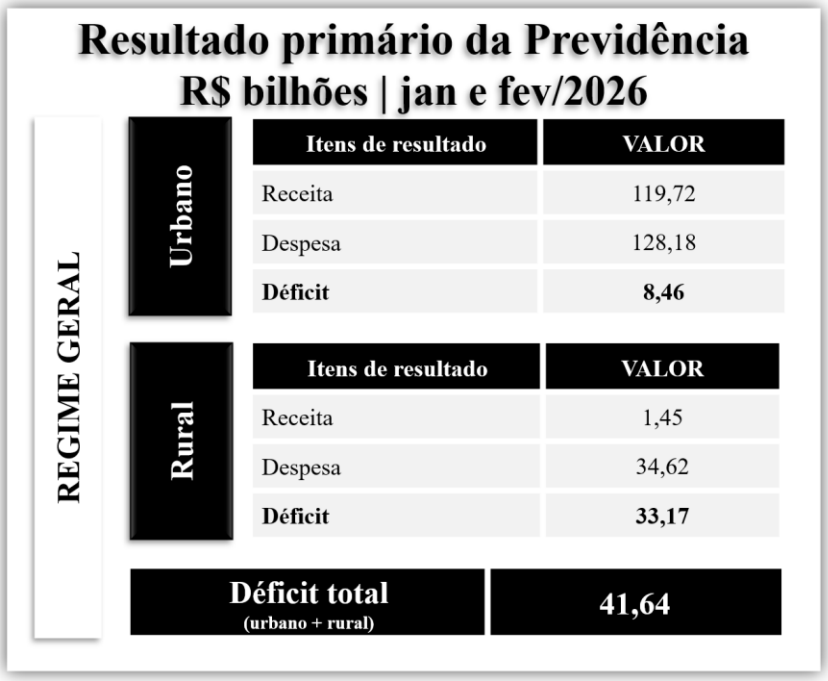


Restos a pagar (jan e fev/2026)	Valor a pagar (R$ bilhões)	Valor Pago (R$ bilhões)
Despesa financeira	95,89	10,45
Despesa primária	118,57	163,90
TOTAL	**214,46**	**174,34**



Fonte: elaboração própria a partir do Siafi.

Figura 5 – Resultado primário realizado da previdência urbana e rural até fev/2026





Fonte: elaboração própria a partir do RREO.
*O cálculo considerou somente despesa liquidada, ou seja, sob a ótica orçamentária.
**Os dados da previdência rural foram extraídos do RTN.

Figura 6 - Resultado primário realizado da previdência dos servidores e do serviço de proteção dos militares até fev/2026



Resultado primário da Previdência
R$ bilhões | jan e fev/2026

REGIMES PRÓPRIOS

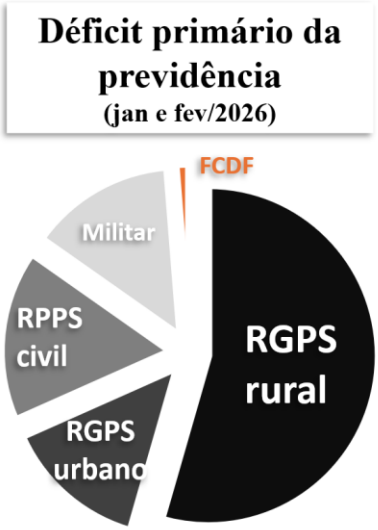
Civil

Itens de resultado	VALOR
Receita	6,73
Despesa	16,72
Déficit	**9,99**

Militar

Itens de resultado	VALOR
Receita	1,69
Despesa	10,21
Déficit	**8,52**

Déficit total (civil + militar**)	**18,51**



Fonte: elaboração própria a partir do RREO.

*O cálculo considerou somente despesa liquidada, ou seja, sob a ótica orçamentária.

**Os militares integram Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas, em conformidade com a lei 6.880/1980.

Figura 7 – Lista dos órgãos com maior volume de despesa primária empenhada e composição da despesa empenhada por indicador de resultado primário

Despesa primária empenhada
por órgão | R$ bilhões | jan e fev/2026

Unid. Orçamentária - Órgão máximo	Valor
Ministério da Fazenda	536,24
Ministério da Previdência Social	250,39
Ministério da Educação	181,45
Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social	143,71
Ministério da Defesa	90,36
Ministério da Saúde	67,87
Judiciário + MPU + CNMP + DP	53,84
Ministério da Gestão e da Inovação	25,83
Legislativo + TCU	15,64
Demais	68,56
Total	**1.433,89**

Identificador de Resultado Primário
Despesa empenhada | R$ bilhões | jan e fev/2026

RP	ITEM	VALOR
0	Financeiro	894,67
1	Primário obrigatório	1.397,53
2	Primário discricionário	29,00
3	Primário discricionário PAC	7,34
4	Discricionário do orçamento de investimento	-
5	Discricionário do orçamento de investimento PAC	-
6	Emendas individuais	0,01
7	Emendas de bancada	-
8	Emendas de comissão	-
9	Emendas do relator	-
Total		**2.328,55**

Fonte: elaboração própria a partir do Siafi.

II. ACHADOS DO ACOMPANHAMENTO

II.1. Exclusão indevida das despesas do Conselho Nacional do Ministério Público custeadas por recursos das fontes próprias do cômputo dos limites de despesas primárias da LC 200/2023

Situação encontrada

25. No RARDP 1/2026, o Poder Executivo excluiu do cômputo dos limites de despesas primárias

previstos no art. 3º da Lei Complementar 200/2023 as despesas do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) custeadas com recursos classificados nas fontes 050 e 051.

26. A medida foi fundamentada na medida cautelar deferida na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7.922, em 27/1/2026, a qual reconheceu que receitas próprias ou decorrentes de convênios, contratos e instrumentos congêneres, vinculadas ao custeio de atividades específicas do Ministério Público da União (MPU), não se submetem ao limite de despesas primárias da LC 200/2023.

27. A controvérsia não reside no cumprimento da decisão judicial em relação ao MPU, mas na inclusão do CNMP em seu alcance. Essa inclusão não decorreu de menção expressa do Supremo Tribunal Federal (STF) ao Conselho, mas de interpretação administrativa, por parte da SOF/MPO, em razão da atribuição na Resolução-JEO 13/2025, item A.II.4.7 da matriz de responsabilidades, de que o CNMP estaria compreendido na expressão "Ministério Público da União" ou, conforme registrado no RARDP, de aplicação por simetria da lógica adotada para o Poder Judiciário na ADI 7.641, que tratava da exclusão das receitas próprias do Poder Judiciário Federal.

Critério

28. O art. 3º da LC 200/2023 estabelece limites individualizados de despesas primárias. No inciso II, a lei inclui o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) "no âmbito do Poder Judiciário"; no inciso III, inclui o Tribunal de Contas da União "no âmbito do Poder Legislativo"; e, no inciso IV, trata do "Ministério Público da União e do Conselho Nacional do Ministério Público", sem empregar fórmula equivalente que absorva o CNMP no âmbito do MPU.

29. O CNMP integra o sistema constitucional do Ministério Público como órgão nacional de controle, mas não figura entre os ramos do MPU enumerados no art. 128, I, da Constituição Federal (CF). Essa distinção é reforçada pela Lei 13.316/2016, que disciplina carreiras e quadros de pessoal do MPU e do CNMP de modo separado, veda a movimentação de servidores entre ambos e prevê dotações orçamentárias próprias do CNMP.

Causa

30. A causa do achado reside na adoção, pelo Poder Executivo, de interpretação ampliativa do alcance subjetivo da cautelar deferida na ADI 7.922. A exclusão das despesas custeadas por receitas próprias não decorreu de menção expressa do STF ao CNMP, mas de entendimento administrativo de que estaria compreendido na expressão "Ministério Público da União", adotando o entendimento de que a analogia aplicada ao CNJ quanto ao Poder Judiciário poderia ser empregada.

31. Em outras palavras, o Poder Executivo pretende estender a um órgão de controle externo, o CNMP, o mesmo tratamento conferido a um órgão de natureza distinta, o CNJ, voltado ao controle interno do Poder Judiciário, sem que haja prescrição judicial explícita nesse sentido.

32. Tal interpretação desconsidera que a LC 200/2023, ao disciplinar o limite aplicável, mencionou separadamente o MPU e o CNMP, submetendo-os a limite agregado, mas sem fundi-los institucionalmente. A agregação fiscal não autoriza, por si só, a transposição automática de exceção judicial incidente sobre um dos componentes do limite para o outro.

33. A Advocacia-Geral da União (AGU) abordou pontos que supostamente sugerem a adoção, no caso retratado, de analogia entre o Poder Judiciário e o Ministério Público. Para cada argumento, haverá uma análise detalhada a seguir.

Análise dos argumentos da AGU

34. Na ADI 7.641 (peça 84, p. 2), o STF julgou "procedente a presente ação direta (...), de forma a excepcionar do teto ali previsto as **receitas próprias dos Tribunais e órgãos do Poder Judiciário da União** destinadas ao custeio dos serviços afetos às atividades específicas do Poder Judiciário da União" (grifou-se).

35. A Suprema Corte poderia ter restringido a exceção ao teto apenas às receitas próprias dos tribunais. Nessa hipótese, o CNJ estaria fora do alcance da decisão, por não se enquadrar no conceito de "tribunal". Optou, contudo, por estender expressamente a exceção também às receitas próprias dos "órgãos do Poder Judiciário" (peça 85, p. 11).

36. Cumpre observar que a própria Constituição Federal, em seu art. 92, I-A, qualifica o CNJ como órgão do Poder Judiciário, razão pela qual ele se encontra abrangido pela exceção fixada pelo STF. Diferentemente do que se verifica no caso do CNMP, não foi necessário grande esforço interpretativo para alcançar essa conclusão: bastou a constatação da literalidade do texto constitucional.

37. O relator da ADI 7.922, Min. Alexandre de Morais, por sua vez, na decisão cautelar, consignou que os "valores relativos a tais receitas (receitas próprias) que ainda não foram despendidos pelos **órgãos do Ministério Público da União** (...) devem ser empregados para o custeio de suas despesas" (grifos acrescidos).

38. A AGU sustenta que a exclusão das despesas custeadas por receitas próprias do CNMP estaria fundada diretamente na medida cautelar da ADI 7.922, pois o Conselho estaria logicamente compreendido na

expressão "Ministério Público da União". O argumento, contudo, depende de premissa controvertida: a de que o CNMP, por ser órgão constitucional da União inserido na seção do Ministério Público, integra organicamente o MPU para fins de aplicação automática da decisão judicial.

39. Essa premissa não decorre de modo inequívoco da Constituição. O fato de o CNMP estar previsto no art. 130-A, na seção dedicada ao Ministério Público, demonstra sua vinculação ao sistema constitucional do Ministério Público. Não demonstra, porém, que o Conselho integre ou seja ramo do MPU. Diversamente do Ministério Público Federal, Ministério Público do Trabalho, Ministério Público Militar e Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, o CNMP não consta da enumeração do art. 128, I, da CF.

40. A comparação feita pela AGU com os referidos ramos do MPU, portanto, não é conclusiva. Esses órgãos são expressamente ramos do MPU; o CNMP não é. A decisão judicial dirigida ao MPU alcança naturalmente os seus ramos constitucionais, mas a inclusão do CNMP exige passo interpretativo adicional, não explicitado na decisão judicial.

41. Também não procede a dicotomia segundo a qual, se o CNMP não integra os Ministérios Públicos estaduais, necessariamente integraria o MPU. O CNMP é órgão constitucional da União, de caráter nacional e presidido pelo Procurador-Geral da República, mas tais características não equivalem à sua absorção orgânica pelo MPU para fins de aplicação automática de exceção fiscal.

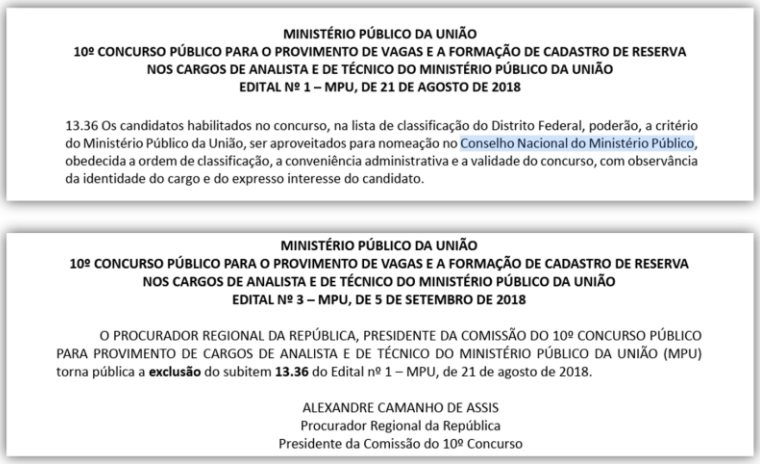
42. O CNMP, no relatório de suas atividades 2026, qualifica-se como Órgão de Controle Constitucional, posicionamento expressamente reconhecido pelo seu Plenário ao apreciar o Procedimento Interno da Comissão de Planejamento Estratégico 337/2016-92, na 2ª Sessão Extraordinária de 2016.

43. Na ocasião, também foi destacado que o CNMP não integra funcionalmente a União nem as suas entidades de Administração Direta e Indireta, tendo em vista que a CF lhe confere, no que concerne às suas atividades finalísticas, a função de órgão de controle externo do Ministério Público brasileiro como instituição de caráter nacional, o que abrange, portanto, o controle externo dos Ministérios Públicos da União e dos Estados (peça 82, p. 21). Essa caracterização, entretanto, não impede o controle de atos do CNMP por esta Corte de Contas.

44. Tal distinção é reforçada pelo arcabouço normativo infraconstitucional, notadamente pela Lei 13.316/2016, que disciplina, em seu art. 2º, os cargos próprios do MPU e, em seu art. 29, § 1º, os cargos próprios do CNMP, vedando expressamente, no art. 9º, § 4º, a movimentação de servidores entre as duas instituições.

45. A autonomia do quadro de pessoal do CNMP foi igualmente reconhecida pelo próprio Conselho no Procedimento de Controle Administrativo 1.00825/2018-06 (peça 80, pp. 3-4), por meio do qual se determinou a exclusão da previsão contida no item 13.36 do Edital 1, do MPU, de 21/8/2018, que tratava do aproveitamento, no âmbito do CNMP, de candidatos habilitados no concurso para os cargos de Analista e Técnico do MPU (Figura 8).

Figura 8 – Edital do concurso do MPU que previa aproveitamento no CNMP e edital que excluiu o referido item do edital inicial



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
10º CONCURSO PÚBLICO PARA O PROVIMENTO DE VAGAS E A FORMAÇÃO DE CADASTRO DE RESERVA
NOS CARGOS DE ANALISTA E DE TÉCNICO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
EDITAL Nº 1 – MPU, DE 21 DE AGOSTO DE 2018

13.36 Os candidatos habilitados no concurso, na lista de classificação do Distrito Federal, poderão, a critério do Ministério Público da União, ser aproveitados para nomeação no Conselho Nacional do Ministério Público, obedecida a ordem de classificação, a conveniência administrativa e a validade do concurso, com observância da identidade do cargo e do expresso interesse do candidato.

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
10º CONCURSO PÚBLICO PARA O PROVIMENTO DE VAGAS E A FORMAÇÃO DE CADASTRO DE RESERVA
NOS CARGOS DE ANALISTA E DE TÉCNICO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
EDITAL Nº 3 – MPU, DE 5 DE SETEMBRO DE 2018

O PROCURADOR REGIONAL DA REPÚBLICA, PRESIDENTE DA COMISSÃO DO 10º CONCURSO PÚBLICO PARA PROVIMENTO DE CARGOS DE ANALISTA E DE TÉCNICO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO (MPU) torna pública a **exclusão** do subitem **13.36** do Edital nº 1 – MPU, de 21 de agosto de 2018.

ALEXANDRE CAMANHO DE ASSIS
Procurador Regional da República
Presidente da Comissão do 10º Concurso

Fonte: elaboração própria a partir dos editais 1 e 3 do concurso para o MPU 2018.

46. A invocação do art. 5º, § 9º, da LDO 2026 tampouco resolve a controvérsia. O dispositivo estabelece que, nas referências ao MPU constantes daquela Lei, considera-se incluído o CNMP. A própria redação limita o alcance da cláusula à LDO, como técnica de remissão interna. Não se trata de norma apta a redefinir o sentido da expressão MPU na Constituição, na LC 200/2023 ou em decisão judicial do STF.

47. A própria LDO 2026 contém elementos que confirmam a autonomia institucional do CNMP.

Embora utilize cláusula geral de inclusão do CNMP nas referências ao MPU, a lei distingue, em dispositivo específico, os atos do Procurador-Geral da República, do Presidente do Conselho Nacional do Ministério Público e do Defensor Público-Geral Federal para abertura de créditos. Essa distinção reforça que o art. 5º, § 9º, tem função operacional e redacional, não de fusão institucional.

48. A Portaria SOF/MPO 134/2025, por sua vez, tem natureza infralegal e procedimental, voltada à elaboração do PLOA 2026. Ao considerar o CNMP incluído nas referências ao MPU para fins da Portaria, o ato não amplia o alcance da LC 200/2023 nem complementa decisão judicial que não tenha contemplado expressamente o Conselho.

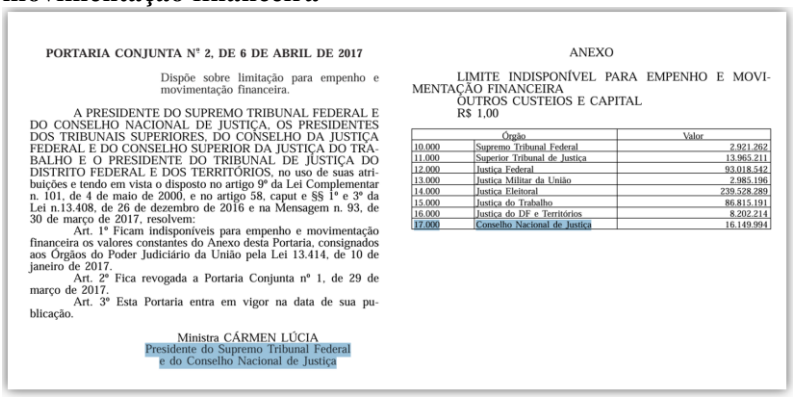
49. O argumento relativo à Portaria PGR 192/2010 também deve ser lido em seu contexto. A inclusão da despesa total com pessoal do CNMP no cálculo do limite do MPU, para fins do art. 20 da LRF, foi autorizada "até a fixação do percentual próprio, por lei". Trata-se, portanto, de solução administrativa transitória para lacuna específica da LRF, editada antes da criação do CNMP, e não de reconhecimento definitivo de que o Conselho seja parcela indistinta da estrutura do MPU.

50. A comparação entre a LRF e a LC 200/2023 também deve considerar a diferença textual e temporal entre os regimes. A LRF foi editada antes da EC 45/2004, que criou o CNMP. A LC 200/2023, ao contrário, foi editada quando o CNMP já existia e optou por mencioná-lo expressamente ao lado do MPU no art. 3º, IV. Essa opção legislativa enfraquece a tese de que toda referência ao MPU abrangeria automaticamente o CNMP.

51. No mais, a existência de limite agregado para MPU e CNMP no art. 3º, IV, da LC 200/2023 não implica identidade institucional. O dispositivo estabelece um somatório fiscal, inclusive sujeito a compensações entre órgãos referidos no mesmo inciso, mas não elimina a distinção entre os órgãos que compõem esse limite.

52. A prática institucional de limitação de empenho e movimentação financeira reforça, em caráter complementar, a autonomia operacional do CNMP. Diferentemente do Poder Judiciário, que adota ato conjunto dos órgãos que o integram (Figura 9), o CNMP edita ato próprio de limitação de empenho, distinto daqueles expedidos pelo MPU (Figura 10). Tal arranjo corrobora o entendimento de que o CNMP não é tratado, na execução fiscal ordinária, como mera unidade subordinada ao MPU.

Figura 9 – Portaria conjunta do Poder Judiciário, incluindo o CNJ, sobre limitação de empenho e de movimentação financeira



PORTARIA CONJUNTA Nº 2, DE 6 DE ABRIL DE 2017

Dispõe sobre limitação para empenho e movimentação financeira.

A PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, OS PRESIDENTES DOS TRIBUNAIS SUPERIORES, DO CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL E DO CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO E O PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS, no uso de suas atribuições e tendo em vista o disposto no artigo 9º da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, e no artigo 58, caput e §§ 1º e 3º da Lei n.13.408, de 26 de dezembro de 2016 e na Mensagem n. 93, de 30 de março de 2017, resolvem:

Art. 1º Ficam indisponíveis para empenho e movimentação financeira os valores constantes do Anexo desta Portaria, consignados aos Órgãos do Poder Judiciário da União pela Lei 13.414, de 10 de janeiro de 2017.

Art. 2º Fica revogada a Portaria Conjunta nº 1, de 29 de março de 2017.

Art. 3º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

Ministra CÁRMEN LÚCIA
Presidente do Supremo Tribunal Federal
e do Conselho Nacional de Justiça

ANEXO

LIMITE INDISPONÍVEL PARA EMPENHO E MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA
OUTROS CUSTEIOS E CAPITAL
R$ 1,00

Órgão		Valor
10.000	Supremo Tribunal Federal	2.921.262
11.000	Superior Tribunal de Justica	13.965.211
12.000	Justica Federal	93.018.542
13.000	Justica Militar da União	2.985.196
14.000	Justica Eleitoral	239.528.289
15.000	Justica do Trabalho	86.815.191
16.000	Justica do DF e Territórios	8.202.214
17.000	Conselho Nacional de Justiça	16.149.994

Fonte: Diário Oficial da União.

Figura 10 - Portaria do CNMP e do MPU sobre limitação de empenho e de movimentação financeira



DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO
Publicado em: 27/11/2025 | Edição: 226 | Seção: 1 | Página: 253
Órgão: Conselho Nacional do Ministério Público

PORTARIA CNMP-PRESI Nº 306, DE 25 DE NOVEMBRO DE 2025

Dispõe sobre a Limitação de Empenho e Movimentação Financeira para o CNMP no Exercício Financeiro de 2025.

DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO
Publicado em: 28/11/2025 | Edição: 227 | Seção: 1 | Página: 406
Órgão: Ministério Público da União/Atos do Vice-Procurador-Geral da República

PORTARIA PGR/MPU Nº 783, DE 26 DE NOVEMBRO DE 2025

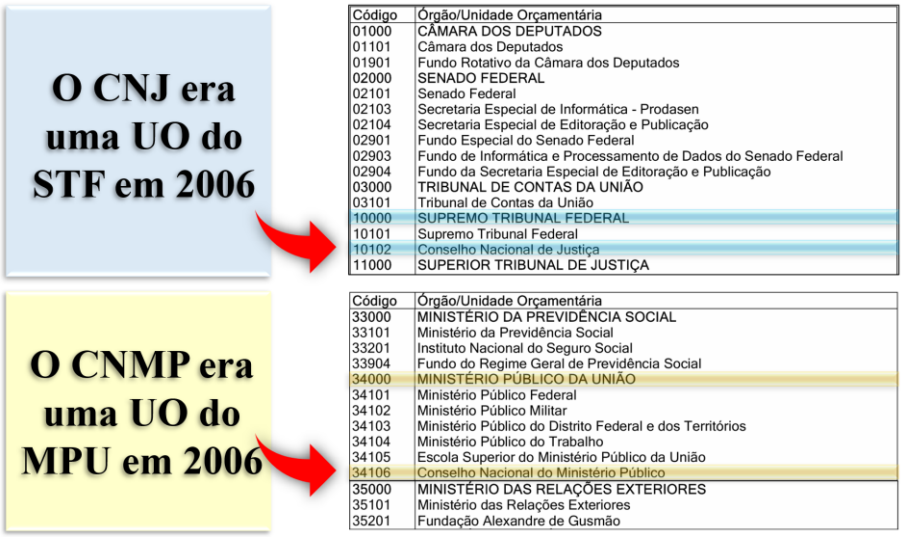
Dispõe sobre a limitação de empenho e movimentação financeira e altera o Cronograma Anual de Desembolso Mensal do Ministério Público da União.

Fonte: Diário Oficial da União.

53. O Manual Técnico do Orçamento (MTO) de 2006, primeiro ano em que o CNMP e o CNJ foram inseridos, colocou esses conselhos como Unidades Orçamentárias (UO) do MPU e do STF, respectivamente,

conforme evidenciado na Figura 11 a seguir.

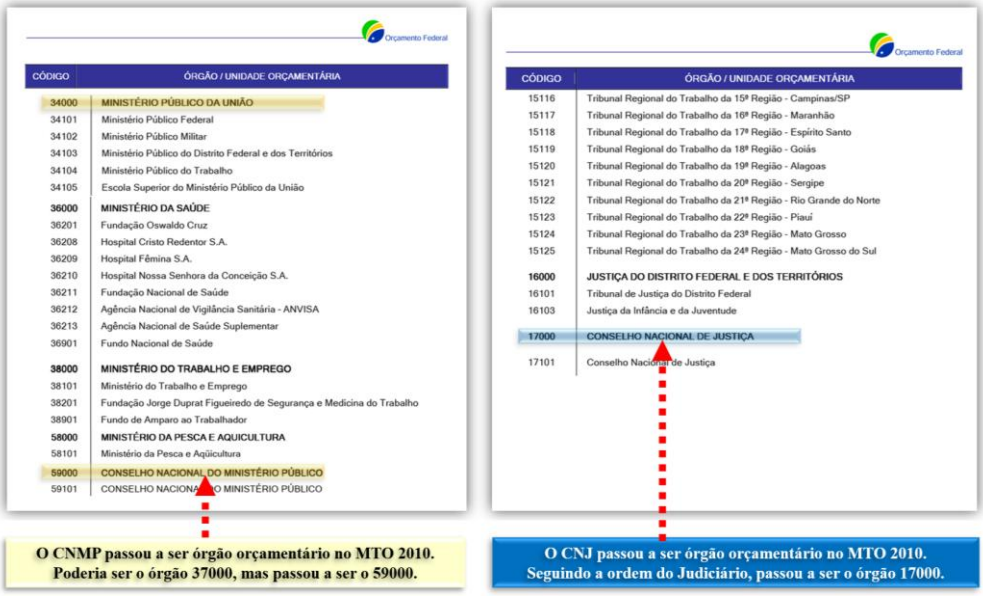
Figura 11 – CNJ e CNMP no MTO 2006



Fonte: MTO 2006, pp. 1 e 6 (peça 74).

54. Posteriormente, o MTO 2010, primeiro manual a prever o CNJ e o CNMP como órgãos orçamentários, colocou o CNJ no código 17000, seguindo a sequência dos órgãos do Poder Judiciário, de modo a refletir vinculação institucional a esse Poder. O CNMP, entretanto, não foi posicionado na sequência numérica do MPU, o que sugeriria proximidade com o referido órgão ministerial (Figura 12). Pelo contrário, o CNMP foi alocado ao final da lista, antes somente dos cinco órgãos que não correspondiam a uma estrutura administrativa: Encargos financeiros da União (71000), Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios (73000), Operações oficiais de crédito (74000), Refinanciamento da dívida pública mobiliária federal (75000) e Reserva de contingência (90000).

Figura 12 – CNJ e CNMP no MTO 2010



Fonte: MTO 2010, pp. 98, 103, 106 (peça 78).

55. Cumpre destacar, ainda, que eventual alegação de que essa proximidade entre o CNMP e o MPU não seria possível em razão de o código 35000 já estar atribuído ao Ministério das Relações Exteriores não se sustentaria, dado que o código 37000 encontrava-se disponível no MTO de 2004 a 2010 (peças 72 a 78). Não obstante essa possibilidade, optou-se por alocar o CNMP no código 59000, em desalinho com a lógica de proximidade orçamentária observada no caso do CNJ.

56. Ao submeter o relatório para comentário do jurisdicionado, a AGU afirmou que a interpretação decorre de detida análise dos dispositivos legais e da jurisprudência, estando amparada no Parecer 00120/2026/CONJUR-MPO/CGU/AGU. Contudo, pareceres jurídicos consultivos possuem natureza opinativa e orientadora, sem eficácia normativa primária para alterar lei complementar, redefinir conceito constitucional

ou ampliar o alcance subjetivo de decisão judicial.

57. Por fim, a própria manifestação da AGU reconhece que o MPO não poderia estender decisão judicial por analogia, simetria constitucional ou fundamento assemelhado. Assim, o ponto decisivo é saber se a inclusão do CNMP é realmente lógica e necessária. Diante da ausência de menção expressa ao CNMP na decisão cautelar, da enumeração dos ramos do MPU no art. 128, I, da Constituição, da redação do art. 3º, IV, da LC 200/2023 e da disciplina administrativa própria do Conselho, a inclusão revela interpretação administrativa controvertida, e não mera execução automática do *decisum*.

58. O art. 3º, *caput* e § 2º, da LC 200/2023 estabelece rol taxativo de exceções aos limites individualizados de despesas primárias por Poder e órgão, não comportando ampliação por via interpretativa em matéria de exceção a regime fiscal restritivo.

59. Diante desse regime de exceções taxativas, a Administração deve observar estritamente o alcance da lei e das decisões judiciais aplicáveis. Ainda que decisão do STF possa afastar a incidência do limite por fundamento constitucional, não cabe ao Poder Executivo ampliar, por interpretação própria, o alcance subjetivo de cautelar que não tenha incluído expressamente o órgão beneficiado.

Efeito

60. A exclusão das despesas do CNMP custeadas por receitas próprias reduz a base de despesas submetida ao limite do art. 3º, IV, da LC 200/2023 e amplia o espaço fiscal disponível no âmbito do limite agregado MPU/CNMP sem autorização legal ou judicial expressa.

61. Além do impacto fiscal imediato, a medida cria precedente relevante: admitir que órgão não expressamente contemplado em decisão judicial seja incluído em exceção fiscal por interpretação administrativa da expressão utilizada no *decisum*. Tal precedente fragiliza a segurança jurídica do regime de limites de despesas primárias e pode favorecer futuras ampliações subjetivas de exceções fiscais sem suporte normativo ou decisão judicial expressa.

Proposta de encaminhamento

62. Dar ciência à Secretaria de Orçamento Federal, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que considerar despesas do Conselho Nacional do Ministério Público como exceção aos limites individualizados estabelecidos no art. 3º da Lei Complementar 200/2023, sem respaldo legal, judicial ou administrativo expresso contraria o referido dispositivo e a decisão na ADI 7.922 que reconheceu somente "quanto ao Ministério Público da União, que receitas próprias, ou de convênios, contratos ou instrumentos congêneres, celebrados com entes federativos ou entidades privadas, vinculadas ao custeio de suas atividades específicas, não se submetem ao teto de gastos instituído pela Lei Complementar n. 200/2023".

II.2. Uso de parâmetros macroeconômicos distintos dos definidos pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda na elaboração de estimativas de receitas primárias do RARDP

Situação encontrada

63. O orçamento público federal é construído a partir de diversas estimativas de receitas e despesas, produzidas pelos órgãos designados pela Resolução-JEO 13/2025 como responsáveis por cada rubrica, os quais utilizam modelos de projeção específicos, adequados ao seu respectivo contexto. Para que essas diferentes estimativas formem um conjunto coerente e permitam avaliar o resultado primário do setor público de modo confiável, é esperado que todas partam de uma base macroeconômica comum, ou seja, que utilizem as mesmas premissas sobre variáveis como câmbio, inflação, Produto Interno Bruto (PIB) e preço do petróleo.

64. Com esse propósito, a Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda tem a atribuição de elaborar e publicar, a cada ciclo bimestral, a grade de parâmetros macroeconômicos: um conjunto de projeções oficiais que deve orientar as estimativas de todos os órgãos que contribuem para o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias, conforme preconiza o art. 73, § 4º, inciso II, da LDO de 2026.

65. Para o 1º bimestre de 2026, a grade foi disponibilizada em 5/3/2026 e incorporada ao RARDP como referência central (peça 81, p. 12).

66. A adoção de uma grade comum não é uma formalidade administrativa. Receitas de petróleo, por exemplo, são sensíveis ao câmbio e ao preço do barril; despesas previdenciárias são influenciadas pela inflação; e a arrecadação tributária acompanha o crescimento do PIB. Quando cada órgão utiliza premissas distintas para essas variáveis, as estimativas de receitas e despesas perdem coerência entre si e podem gerar um resultado primário mais favorável ou desfavorável do que o que seria obtido caso o cenário macroeconômico oficialmente projetado pela SPE/MF fosse considerado. Assim, a aplicação de uma grade única mitiga esse risco ao assegurar que divergências reflitam diferenças de desempenho, e não de premissas.

67. Estabelecido esse contexto, o exame de parte das notas técnicas que fundamentaram estimativas de receitas primárias incluídas no RARDP 1/2026 revelou que determinados órgãos adotaram parâmetros distintos

dos definidos pela grade elaborada pela SPE/MF:

Tabela 4 – Comparativo entre parâmetros utilizados por alguns órgãos na elaboração de projeções de receitas e despesas primárias e a grade SPE/MF vigente para o RARDP 1/2026 (de 5/3/2026)

Órgão / Receita estimada	Parâmetro utilizado pelo órgão	Documento com detalhes do cálculo do governo	Desvio identificado
Subsecretaria de Política Fiscal/MF – Imposto de exportação sobre óleos brutos de petróleo	**Brent: US$ 90,00/barril** (sem fonte expressa) **Dólar: R$ 5,41** (mediana do Boletim Focus de 6/3/2026)	Exposição de motivos da Medida Provisória (MP) 1.340/2026, de 11/3/2026 e da Nota 1/2026/SPF/SPE-MF, de 11/3/2026 (peça 59, p. 36)	Brent 23,1% e câmbio R$ 0,09 acima da grade (Brent: US$ 73,09/barril; Dólar: R$ 5,32).
Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) – Royalties e participação especial de petróleo	**Brent: US$ 78,71/barril** (U.S. Energy Information Administration) **Dólar: R$ 5,32** (séries de estatísticas do BCB)	NT 11/2026/SPG/ANP-RJ, de 16/3/2026 (peça 70, item 2.2)	Brent 7,7% acima da grade (Brent: US$ 73,09/barril); câmbio coincide com a grade.
Pré-Sal Petróleo S/A (PPSA) – Comercialização do excedente em óleo	**Brent: US$ 79,00/barril** (U.S. Energy Information Administration) **Dólar: R$ 5,40** (mediana do Boletim Focus de 13/3/2026)	NT.PPSA.DAFC.009/2026, de 16/3/2026 (peça 71, p. 4)	Brent 8,1% e câmbio R$ 0,08 acima da grade (Brent: US$ 73,09/barril; Dólar: R$ 5,32).
Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) – Concessões e permissões relativas ao setor aeroviário	**IPCA: 3,97%** (Boletim Focus de 6/2/2026)	Ofício 34/2026/SRA-ANAC, de 20/2/2026 (peça 31, item 4.1)	IPCA 0,23 p.p. acima da grade (IPCA: 3,74%).

Fonte: elaboração própria.

68. Embora não tenha sido objeto desta análise quantificar o impacto financeiro dos desvios identificados, a natureza das variáveis envolvidas, especialmente o preço do petróleo e a taxa de câmbio, indica que diferenças dessa magnitude podem produzir efeitos relevantes sobre o resultado primário projetado.

69. Ressalte-se, ainda, que, em nenhum dos quatro casos analisados, foi apresentada justificativa expressa para o afastamento da grade de parâmetros elaborada pela SPE/MF, tampouco há registro de autorização da Secretaria de Orçamento Federal para a adoção de parâmetros divergentes.

70. Ademais, observa-se que todos os documentos que detalham os cálculos das projeções, elencados na Tabela 4, foram assinados ou publicados após 5/3/2026, data de divulgação da grade de parâmetros que subsidiou o RARDP 1/2026, à exceção do Ofício 34/2026/SRA-ANAC. Depreende-se, portanto, que os demais órgãos já dispunham dos indicadores projetados pelo governo no momento da elaboração de suas estimativas.

71. Nesse contexto, esclarece-se que, em manifestação acerca das propostas de encaminhamento, a STN/MF informou ter estabelecido prazo intermediário até 2/3/2026 para recebimento das estimativas dos órgãos setoriais responsáveis pelas receitas de "concessões e permissões", anteriormente, portanto, à divulgação da grade de parâmetros da SPE/MF. Dessa forma, confirmou-se que a Anac não teve acesso aos parâmetros macroeconômicos oficiais antes da data limite para elaboração de suas projeções. Tal situação evidencia a premente necessidade de compatibilização entre os cronogramas do processo de reprogramação orçamentária e da disponibilização da grade, sob pena de comprometimento da utilização efetiva desse instrumento pelos órgãos responsáveis pelas projeções fiscais.

72. Por fim, verifica-se que, em geral, o RARDP não explicita a eventual utilização de parâmetros distintos daqueles constantes da grade oficial por órgãos ou rubricas específicas. A identificação das divergências apontadas nesta subseção demandou a análise de documentos individualizados, os quais não são

amplamente acessíveis ao público. Dessa forma, agentes externos, como o Congresso Nacional e a sociedade, nem sempre dispõem de informações suficientes para aferir a coerência das bases que fundamentam o RARDP.

Critério

73. O art. 5º, inciso I, da Resolução-JEO 2/2020 dispõe que a grade de parâmetros macroeconômicos subsidiará a elaboração de projeções de receitas e despesas, em conformidade com a matriz de responsabilidades aprovada pela Junta de Execução Orçamentária.

74. O Ofício Circular 48/2026/MPO, por sua vez, estabelece de forma expressa a obrigatoriedade de utilização dos parâmetros macroeconômicos mais atualizados, disponibilizados pela SPE/MF, na elaboração das estimativas de receitas e despesas para o RARDP 1/2026.

75. O art. 4º, § 8º, da Portaria SOF/MPO 6/2026 também prevê a adoção dos parâmetros da SPE/MF na elaboração das estimativas de receitas e despesas primárias. Quanto a esse dispositivo, cabe esclarecer que a expressão "quando cabível" não implica uma autorização para afastamento da grade de parâmetros por conveniência ou preferência metodológica. Ela reconhece, apenas, a possibilidade de existirem exceções técnicas legítimas.

76. Algumas estimativas podem depender, por exemplo, de variáveis setoriais que não estão presentes na grade, de valores fixos ou de resultado de modelos econométricos que consideram sazonalidade própria. Nesses casos ilustrativos, o afastamento é cabível, mas, ainda assim, deveria ser justificado e submetido à avaliação do órgão coordenador das estimativas (definido no Anexo da Resolução-JEO 13/2025), bem como à SOF/MPO, na qualidade de órgão coordenador da Comissão Técnica de Gestão Orçamentária e Financeira da Junta de Execução Orçamentária.

77. Ademais, o art. 1º, § 1º, da LRF consagra a transparência como pressuposto da responsabilidade na gestão fiscal, exigência que encontra respaldo no plano constitucional por meio do princípio da publicidade, expresso no art. 37 da Constituição Federal.

Causa

78. A constatação dos desvios mencionados sugere que o processo de verificação da “adequação, consistência e fidedignidade das especificações, metodologias e memórias de cálculo” (art. 2º, § 1º, da Resolução-JEO 13/2025) pelos órgãos coordenadores e pela SOF/MPO apresenta fragilidades, indicando falhas no controle interno do processo de estimação de receitas e despesas primárias.

79. Nesse contexto, não foi possível determinar, com base nas evidências disponíveis, se o afastamento da grade decorreu de escolha metodológica deliberada, de desconhecimento da grade publicada ou de limitações de prazo. O que os documentos registram é a ausência de justificativa ou aprovação expressa por parte dos órgãos coordenadores ou da SOF/MPO para tratar esses casos como exceções à adoção obrigatória dos parâmetros divulgados pela SPE/MF.

Efeito

80. O uso de parâmetros distintos da grade SPE, sem justificativa expressa, produz efeitos que se manifestam tanto na qualidade das informações fiscais quanto no processo de tomada de decisão sobre o ajuste das contas públicas.

81. O efeito mais imediato é o comprometimento da avaliação integrada do orçamento. Quando receitas e despesas são projetadas com parâmetros diversos, que não compartilham as mesmas premissas e referências de dados, o resultado primário projetado no RARDP pode ser mais favorável ou desfavorável do que seria com premissas uniformes. Assim, essa assimetria pode induzir a conclusões equivocadas sobre a situação fiscal do exercício.

82. Tal distorção se conecta diretamente ao risco de retardo na adoção de medidas de contingenciamento. O art. 9º da LRF e o art. 73 da LDO 2026 determinam que, quando as projeções de receitas e despesas indicarem risco de não cumprimento da meta de resultado primário, o Poder Executivo deve promover limitação de empenho e movimentação financeira.

83. Se as receitas e despesas forem projetadas com parâmetros mais favoráveis do que os previstos pela SPE/MF, a cargo de uniformizar a visão do governo sobre a tendência dos indicadores que orientam a economia do país, a folga fiscal declarada pode não refletir a expectativa da administração e o contingenciamento necessário pode ser postergado. Quando finalmente adotado de forma tardia, o ajuste tende a ser mais abrupto e menos planejado, com impacto mais severo sobre políticas públicas e sobre os órgãos que dependem de dotações discricionárias.

84. Há, ainda, um efeito sobre a confiabilidade das informações para o controle externo. O RARDP é o principal instrumento por meio do qual o Congresso Nacional, o TCU e a sociedade avaliam a execução fiscal

bimestral e a condução da política econômica. Quando as projeções nele contidas não derivam de premissas uniformes e transparentes, a capacidade de controle é comprometida, pois não é possível verificar, sem acesso a documentos específicos de cada órgão, se uma receita foi projetada de forma consistente com o cenário macroeconômico adotado pelo governo.

85. Por fim, a não adoção generalizada dos parâmetros da grade produz um efeito de esvaziamento do próprio instrumento. A grade de parâmetros da SPE/MF existe precisamente para ser usada, visto que sua razão de ser é garantir que as estimativas do RARDP compartilhem uma base macroeconômica comum. O art. 73, § 4º, inciso II, da LDO 2026 elenca explicitamente as variáveis que devem constar dessa grade — câmbio, preço do petróleo, IPCA, PIB, entre outras —, sinal de que o legislador conferiu a esses parâmetros o status de dado oficial para fins de elaboração das projeções fiscais.

86. Quando órgãos substituem esses parâmetros por referências próprias, sem justificativa, a grade perde progressivamente sua função coordenadora e passa a ser uma referência nominal, publicada e divulgada, mas de reduzido valor prático. A manutenção desse padrão ao longo dos ciclos bimestrais torna o RARDP um instrumento de avaliação fragmentado, que reflete visões não comparáveis da situação fiscal em vez de uma leitura integrada do resultado primário.

Proposta de encaminhamento

87. Ante o exposto, propõe-se:

a) dar ciência ao Ministério da Fazenda, ao Ministério de Minas e Energia e ao Ministério de Portos e Aeroportos, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que a não utilização dos parâmetros macroeconômicos disponibilizados pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda, na elaboração das estimativas de receitas e despesas primárias no âmbito do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias, ressalvadas exceções devidamente justificadas e aprovadas pela Secretaria de Orçamento Federal, no papel de órgão coordenador da Comissão Técnica de Gestão Orçamentária e Financeira da Junta de Execução Orçamentária, contraria o disposto no art. 5º, inciso I, da Resolução-JEO 2/2020, na Portaria SOF/MPO 6/2026 e no Ofício Circular 48/2026/MPO, prejudicando a clareza, consistência, transparência e confiabilidade das informações que subsidiam a gestão fiscal;

b) recomendar à Secretaria de Orçamento Federal, do Ministério do Planejamento e Orçamento, no papel de órgão coordenador da Comissão Técnica de Gestão Orçamentária e Financeira da Junta de Execução Orçamentária, que:

b.1) estabeleça procedimento formal para o registro, a justificativa e a aprovação de eventuais afastamentos da grade de parâmetros elaborada pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda, assegurando a rastreabilidade dessas decisões, bem como institua mecanismo de verificação quanto à efetiva utilização dos referidos parâmetros macroeconômicos nas estimativas que subsidiam os instrumentos de gestão fiscal e orçamentária previstos no Anexo da Resolução-JEO 13/2025; e

b.2) divulgue orientação reforçando aos órgãos coordenadores definidos no Anexo da Resolução-JEO 13/2025 e, por intermédio deles, aos órgãos responsáveis pela elaboração das estimativas de receitas e despesas primárias, o caráter obrigatório da utilização dos parâmetros macroeconômicos definidos pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda, ressalvadas exceções devidamente justificadas e autorizadas pela Secretaria de Orçamento Federal, de modo a preservar a consistência, a transparência e a confiabilidade das informações fiscais.

Benefícios esperados

88. As medidas propostas têm potencial de produzir benefícios concretos e duradouros para a qualidade da gestão fiscal e para a efetividade do controle externo.

89. O primeiro benefício esperado é o aprimoramento da consistência das projeções fiscais. Com a padronização efetiva do uso dos parâmetros da SPE/MF, receitas e despesas passam a ser projetadas a partir de uma base macroeconômica comum, permitindo que o resultado primário apresentado no RARDP reflita a expectativa de diferenças de desempenho arrecadatório e de execução de despesas e não assimetrias de premissas. Isso torna o RARDP um instrumento mais fidedigno de avaliação fiscal.

90. O segundo benefício é a redução do risco de retardo nas decisões de contingenciamento. Quando as projeções de receitas e despesas partem das mesmas premissas macroeconômicas, a avaliação da necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira torna-se mais precisa e tempestiva. Evita-se, com isso, que uma eventual folga fiscal aparente, criada por parâmetros assimétricos, retarde medidas que seriam necessárias para o cumprimento da meta de resultado primário.

91. O terceiro benefício diz respeito à transparência e à comparabilidade das informações para o controle externo. A garantia da aplicação da grade permite que agentes externos realizem suas análises, façam

conclusões e tomem ações com a confiança de que estão se apoiando em um cenário macroeconômico comum e oficialmente reconhecido. Isso fortalece a *accountability* e a qualidade do debate público sobre as contas do governo.

92. A exigência de justificativa expressa para os afastamentos da grade, por sua vez, assegura maior transparência, clareza e rastreabilidade sobre o processo de estimação.

II.3. Risco de frustração de R$ 2,5 bilhões na arrecadação do Imposto de Exportação de petróleo bruto

Limitação de escopo

93. Não houve devida explicação por parte da Secretaria de Política Econômica, nem da Secretaria Especial da Receita Federal sobre a origem dos valores da equação do *share* para compor o cálculo do volume de petróleo a ser exportado.

94. Como o fato gerador e a base de cálculo do Imposto de Exportação (IE) estão associados à operação de exportação, e não à produção total de petróleo, a ausência de memória de cálculo detalhada fragiliza a rastreabilidade da estimativa de R$ 15,6 bilhões.

Situação encontrada

95. O RARDP 1/2026 registrou, no grupo "Outras Receitas Administradas", acréscimo de R$ 15,6 bilhões na estimativa de arrecadação do IE, decorrente da edição da Medida Provisória 1.340/2026, que instituiu incidência do tributo sobre a exportação de petróleo bruto. O referido incremento foi incorporado ao Decreto de Programação Orçamentária e Financeira (DPOF) como receita adicional destinada a compensar frustrações de arrecadação identificadas no bimestre.

96. A MP 1.340/2026 estabeleceu alíquota de 12% do Imposto de Exportação sobre a exportação de óleos brutos de petróleo ou de minerais betuminosos, classificados no código 2709 da Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM), incidente sobre o valor total das exportações.

97. A RFB, por meio da nota Cetad/Coest 027/2026, informou que em razão da exiguidade do prazo para manifestação e das dificuldades técnicas envolvidas, limitou-se a ratificar a Nota SEI 1/2026/SPF/SPE-MF (peça 59, p. 29).

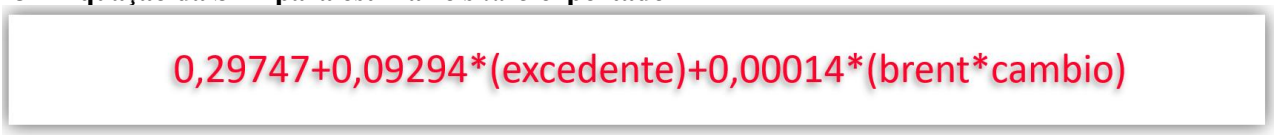
98. A nota da SPE (peça 59, p. 35-37), na análise da consistência metodológica da estimativa de arrecadação, indica que a projeção oficial considerou, como variável física de referência, produção nacional de petróleo de 4,4 milhões de barris (bbl) por dia em 2026, com fundamento no Plano Decenal de Expansão de Energia 2035 (PDE 2035), elaborado pela Empresa de Pesquisa Energética (EPE).

99. A utilização da projeção da EPE não é, por si só, desprovida de fundamento técnico. O PDE 2035 informa que suas previsões se baseiam em documentos enviados à Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis ou publicados pelas companhias de exploração e produção, tais como Boletim Anual de Reservas, Programa Anual de Produção (PAP), Programa Anual de Trabalho, Planos de Desenvolvimento, Planos de Avaliação de Descoberta e Planos Estratégicos. Também informa que, para o período de 2025 a 2029, foi adotada a previsão de produção constante do PAP 2025, com poucos ajustes.

100. Contudo, o próprio PDE 2035 ressalva que suas projeções se referem a eventos futuros, envolvem riscos e incertezas conhecidos e desconhecidos, não constituem garantia de realizações futuras e possuem caráter informativo, destinado a subsidiar o planejamento do setor energético nacional. Dessa forma, sua utilização como premissa determinística para fins de projeção fiscal exige cautela adicional, em especial quando a estimativa é empregada para compensar frustrações de arrecadação no âmbito da programação orçamentária e financeira.

101. A partir da equação apresentada na Figura 13, a SPE informa que a projeção para 2026 seguiu quatro etapas: a) fixa-se a produção esperada de petróleo em cerca de 4,4 MM de bbl/dia [milhões de barris por dia], conforme projeção da EPE; b) define-se a capacidade doméstica de refino em 2,3 MM de bbl/dia, também com base em dados da EPE, preservando-se a noção de excedente estrutural como diferença entre produção e absorção interna; c) adotam-se as hipóteses de câmbio (R$ 5,41/US$ e preço do petróleo Brent em US$ 90,00) e d) aplica-se à produção projetada o *share* exportado estimado pelo modelo, multiplicando-se o volume resultante pelo preço internacional ajustado por fator prudencial de 0,87 (deságio de 13%) — razão média histórica entre o preço efetivamente realizado nas exportações brasileiras de petróleo bruto e o Brent no período de estimação.

Figura 13 – Equação da SPE para estimar o *share* exportado



Fonte: Secretaria de Política Econômica (peça 59, p. 36)

102. Para avaliar os valores apontados pela SPE, a equipe técnica desta Corte obteve, na base Comex Stat do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), os dados mensais de exportação referentes ao período de janeiro a abril dos anos de 2020 a 2026, filtrando-se a NCM 2709.00.10 — óleos brutos de petróleo. Foram extraídos, para cada mês analisado, os valores de exportação em US$, na modalidade *Free On Board* (FOB).

103. Em seguida, a equipe obteve, na série divulgada pela U.S. Energy Information Administration (EIA), os preços do petróleo Brent correspondentes aos mesmos meses, considerando duas métricas: o preço de referência no final de cada mês e o preço médio mensal. A utilização dessas duas referências buscou verificar a sensibilidade da estimativa a diferentes critérios de precificação do barril de petróleo no período analisado. A figura 14 revela que os preços não apresentam diferença significativa, exceto no período de 2/2020 a 4/2020.

104. A partir dos valores FOB extraídos do Comex Stat/MDIC e dos preços do Brent informados pela EIA, a equipe aplicou o referido deságio de 13% informado pela SPE (peça 59, p. 36). Com esse procedimento, buscou-se aproximar o preço efetivo de exportação do petróleo nacional e, a partir dele, estimar o volume diário exportado em barris por dia.

105. Observando-se o exercício completo, de 2020 a 2026, constata-se que, em poucas situações, o volume de exportação supera 2 MM bbl/dia de 2020 a 2024. Nos quatro primeiros meses de 2026, observa-se que a média é de 2,1 MM bbl/dia, ou seja, mais de 15% inferior ao volume projetado pela SPE.

Figura 14 – Volume de bbl/dia exportado de 2020 a 2026

milhões de bbl/dia



Fonte: elaboração própria com base nos dados de exportação para a NCM 2709.00.10 extraídos do sistema Comex Stat do MDIC.

106. A aplicação, ao modelo de cálculo do IE, dos demais parâmetros considerados pela SPE — câmbio de R$ 5,41/US$, deságio estrutural de 13% do petróleo brasileiro em relação ao Brent e cotação central do Brent de US$ 90,00/bbl e média de produção de 2,1 MM bbl/dia por 122 dias resulta em arrecadação estimada de R$ 13 bilhões. A diferença em relação à projeção oficial de R$ 15,6 bilhões indica risco de superestimação de cerca de R$ 2,5 bilhões.

Tabela 5 – Cálculo da equipe do TCU x cálculo da SPE sobre a projeção do IE a ser arrecadado, considerando o preço do petróleo Brent em US$ 90,00

CASO SE CONSIDERE O PREÇO DO BRENT EM USD 90,00		
Volume exportado estimado (em bbl/dia)		
Produção por dia x share (TCU)		2.100.000
Produção por dia x share (SPE)		2.500.000
Receita bruta de exportação		
O Brasil tende a vender o preço do brent com deságio de 13%		
Preço realizado na venda por bbl (deságio de 13%)	R$	423,60
Receita bruta de exportação por 122 dias | base tributável | Exportação de 2,5 MM	**R$**	**129.198.915.000,00**
Receita bruta de exportação por 122 dias | base tributável | Exportação de 2,1 MM	**R$**	**108.527.088.600,00**
Imposto de exportação (IE) | Alíquota de 12% | Exportação de 2,5 MM (SPE)	R$	15.503.869.800,00
Imposto de exportação (IE) | Alíquota de 12% | Exportação de 2,1 MM (TCU)	R$	13.023.250.632,00
Diferença	**R$**	**2.480.619.168,00**

Fonte: elaboração própria.

107. Ainda que o cálculo anterior, referente ao risco de superestimação, tenha utilizado os mesmos parâmetros macroeconômicos aplicados pela SPE na Nota SEI 1/2026/SPF/SPE-MF (peça 59, p. 35 a 37), a fim de isolar o efeito da produção de óleo sobre as receitas projetadas, destaca-se a possibilidade de haver, também, variação nas estimativas decorrente da não adoção do valor de referência do Brent divulgado na grade de parâmetros da mesma secretaria, conforme descrito no achado apresentado na subseção II.2.

108. Na fase de comentário do relatório, a RFB afirmou que previsões não comportam certeza ou exatidão, configurando inferência probabilística com margem de erro tolerável, de modo que eventual divergência *a posteriori* entre o valor projetado e o arrecadado não constitui, *per se*, falha metodológica. Todavia, os argumentos do jurisdicionado não afastam o achado. A natureza probabilística das projeções de arrecadação não dispensa a apresentação de premissas, metodologia, memória de cálculo e cenários de sensibilidade. A manifestação da RFB limitou-se a justificar a incerteza inerente às estimativas e a ratificar a nota da SPE, sem discriminar os parâmetros utilizados nem a origem dos coeficientes.

Critério

109. A responsabilidade na gestão fiscal, nos termos do art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000, pressupõe ação planejada e transparente, orientada à prevenção de riscos e à correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante cumprimento das metas de resultado entre receitas e despesas.

110. O art. 12 da LRF estabelece que as previsões de receita devem observar normas técnicas e legais, considerar os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante, e ser acompanhadas da metodologia de cálculo e das premissas utilizadas. A norma impõe, portanto, dever de fundamentação técnica das projeções de receita e de compatibilidade das premissas adotadas com os melhores dados disponíveis sobre a base econômica do tributo.

111. O art. 13 da LRF determina o desdobramento das receitas previstas em metas bimestrais de arrecadação, cujo acompanhamento pressupõe fidedignidade das projeções que fundamentam a programação financeira.

112. O art. 48 da LRF consagra o princípio da transparência fiscal, o qual exige que os instrumentos de gestão fiscal divulguem informações consistentes, tecnicamente fundamentadas e aptas a permitir o controle social e institucional da execução orçamentária.

113. Em complemento, as boas práticas de projeção de receitas tributárias recomendam que, quando utilizadas variáveis físicas como base de estimativa, tais como produção, exportação ou consumo, sejam adotadas premissas compatíveis com a série histórica observada, com dados oficiais realizados e com cenários de sensibilidade, sobretudo quando a variável projetada depende de condições operacionais sujeitas a atraso, *ramp-up*, restrições logísticas ou volatilidade de mercado.

Causa

114. A causa do achado é a adoção, pela SPE, de projeção setorial de planejamento energético como premissa fiscal determinística com base em dados do PDE 2035, chegando ao volume de exportação de 2,5 MM bbl/dia, acima da média constatada nos primeiros quatro meses de 2026 (2,1 MM bbl/dia).

115. Também se identifica insuficiência de transparência metodológica quanto à conversão da produção nacional projetada em volume efetivamente exportável e tributável pelo Imposto de Exportação.

Efeito

116. A adoção de premissa de produção possivelmente superestimada gera risco de frustração da arrecadação do Imposto de Exportação sobre petróleo bruto no montante estimado de R$ 2,5 bilhões, mantidos os demais parâmetros informados.

117. No plano fiscal, eventual frustração dessa receita reduzirá a margem de cumprimento da meta de resultado primário de 2026, especialmente porque o acréscimo de arrecadação foi registrado como receita compensatória de frustrações identificadas no próprio RARDP. Caso a arrecadação efetiva do IE fique abaixo da estimada, a compensação originalmente apresentada poderá revelar-se insuficiente, exigindo novas medidas de ajuste fiscal ao longo do exercício.

118. No plano orçamentário e financeiro, a superestimação tende a comprometer a qualidade do desdobramento bimestral da arrecadação e pode resultar em revisões sucessivas da programação financeira, com potencial necessidade de contingenciamento adicional de despesas discricionárias ou de identificação de fontes alternativas de receita.

119. No plano gerencial, a utilização de projeção de planejamento energético superestimada pode comprometer a qualidade das decisões de política fiscal e de programação orçamentária, com reflexos sobre a credibilidade das estimativas de arrecadação divulgadas pelo Poder Executivo federal.

120. A realização integral da receita projetada com o IE previsto na MP 1.340/2026 está sujeita a risco jurídico relevante, decorrente de questionamentos judiciais promovidos por sociedades exportadoras de petróleo bruto.

121. No Mandado de Segurança Cível 5029245-88.2026.4.02.5101, impetrado por TotalEnergies, Repsol Sinopec, Petrogal, Shell e Equinor, as impetrantes sustentam vício de constitucionalidade material por desvio de finalidade do tributo, ao argumento de que o Imposto de Exportação, embora formalmente amparado

no art. 153, II, c/c § 1º, da Constituição Federal, teria sido utilizado com finalidade predominantemente arrecadatória. Segundo essa tese, a descaracterização da finalidade extrafiscal afastaria a justificativa para a cobrança imediata, tornando exigível a observância das garantias do princípio da anterioridade.

122. A decisão de primeiro grau acolheu a tese das impetrantes, tendo sido posteriormente suspensa pelo Tribunal Regional Federal da 2ª Região em sede de suspensão de liminar requerida pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, com fundamento em risco de grave lesão à ordem econômica. A controvérsia, contudo, permanece *sub judice*, com possibilidade de reversão em instâncias recursais e de afetação ao STF, dada a matéria constitucional envolvida.

123. Eventual provimento definitivo favorável aos contribuintes ensejará: a) a inexigibilidade prospectiva do tributo e b) o direito à repetição do indébito quanto aos valores recolhidos sob exigibilidade, nos termos do art. 165 do Código Tributário Nacional, com impacto direto sobre a estimativa arrecadatória de R$ 13,9 a R$ 17,4 bilhões para o quadrimestre de referência. Acresce-se o risco de caducidade da medida provisória por decurso do prazo constitucional de conversão (art. 62, §§ 3º e 7º, CF), hipótese que implicaria a perda de eficácia desde a edição, ressalvada a disciplina das relações jurídicas constituídas no período por decreto legislativo, nos termos do art. 62, § 3º, da Constituição.

124. Por fim, embora se tenha constatado aumento substancial na arrecadação do IE em comparação com a média mensal de R$ 0,05 milhão observada em 2025, cumpre destacar que, conforme se verifica nos relatórios L77 e L88, a arrecadação no código de receita 0107 — único código do tributo avaliado a apresentar alteração substancial e, portanto, o que reflete a medida em análise — alcançou apenas R$ 17,73 milhões, ante a previsão de R$ 15,6 bilhões para o período de quatro meses, ressalvado que esse código abrange outras situações arrecadatórias do referido tributo.

Tabela 6 – Arrecadação do código de receita 0107 no período de validade da MP 1.340/2026

R$ milhões

ARRECADAÇÃO DO IMPOSTO DE EXPORTAÇÃO | RELATÓRIOS L77 E L88		
Março | 2º decêndio	R$	1,11
Março | 3º decêndio	R$	5,83
Abril | Os três decêndios	R$	10,79
TOTAL	**R$**	**17,73**
Projeção total	R$	15.600,00
Valor a arrecadar	**R$**	**15.582,27**

Fonte: elaboração própria a partir dos relatórios L77 e L88.

125. Cabe ressalvar que há defasagem entre a elevação da alíquota do tributo e a sua efetiva arrecadação. Nos termos do art. 1º, § 2º, da Portaria MF 674/1994, o prazo para pagamento do imposto de exportação incidente sobre óleos brutos de petróleo é de até sessenta dias, contado da data da conclusão do embarque para o exterior. Dessa forma, o incremento de arrecadação projetado para os quatro meses subsequentes à edição da MP 1.340, de 12/3/2026 — cujo termo final ocorreria em junho —, somente produziria efeitos integrais sobre a arrecadação em agosto de 2026, segundo a estimativa apresentada na exposição de motivos da referida MP.

Proposta de encaminhamento

126. Recomendar ao Ministério da Fazenda e à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que revisem as premissas e a metodologia da projeção do Imposto de Exportação sobre óleos brutos de petróleo, avaliando a adoção de cenários de sensibilidade que complementem as premissas determinísticas utilizadas.

II.4. Ausência de divulgação do Banco Central sobre distorção de R$ 1,25 bilhão na apuração do resultado primário das empresas estatais federais em dezembro de 2025 e janeiro de 2026

Situação encontrada

127. Avaliar se o governo está cumprindo as metas fiscais estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias pressupõe a disponibilidade de dados confiáveis. No caso das empresas estatais federais, essa avaliação depende, em particular, do resultado primário apurado pelo Banco Central do Brasil, que serve de referência oficial para verificar o cumprimento da meta do Programa de Dispêndios Globais (PDG), estabelecida na LDO do respectivo ano, como dispõe o art. 2º, § 4º, da LC 200/2023.

128. Esse resultado, apurado pelo BCB, é obtido pela ótica "abaixo da linha", método que parte da variação do endividamento líquido das entidades para inferir se houve superávit ou déficit primário. Trata-se de abordagem complementar à apuração "acima da linha", realizada pela Secretaria de Coordenação e Governança

das Empresas Estatais com base no confronto direto entre receitas e despesas registradas no PDG. Em condições normais, as duas metodologias deveriam convergir para resultados próximos, com divergências residuais.

129. No ciclo de avaliação do 1º bimestre de 2026, o RARDP (peça 81, p. 54-56) registrou discrepância de pouco mais de R$ 1,3 bilhão entre o resultado das estatais apurado pelo BCB e pela Sest. Tal diferença decorreu majoritariamente de um erro no cômputo de ativos financeiros da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) da ordem de R$ 1,25 bilhão, ocorrido em dezembro de 2025 e corrigido na apuração de janeiro de 2026 (peça 43, p. 4-5).

130. Segundo o BCB, o tratamento padrão adotado pelo órgão para situações desse tipo consiste em não revisar os dados já divulgados e incorporar a correção na estatística de estoque imediatamente posterior à detecção do erro (peça 43, parágrafos 5 e 10).

131. Ainda conforme o Banco, a não revisão dos dados divulgados se fundamenta em dois aspectos principais. Primeiro, busca-se evitar "ruídos e/ou desconfianças sobre o efetivo cumprimento das metas, questionamentos judiciais sobre valores contratuais, passivos governamentais etc." (peça 43, parágrafo 5). Segundo, considera-se que as estatísticas de fluxo se compensam intertemporalmente, de modo que o erro registrado em dezembro de 2025 seria revertido na apuração de janeiro de 2026. Assim, sob a ótica do período acumulado, o resultado convergiria para o valor correto (peça 43, parágrafos 9-10 e 18).

132. Em complemento à sua alegação, o BCB cita a prática do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de também não revisar índices de preços utilizados como indexadores em contratos, buscando garantir a segurança jurídica das condições pactuadas.

133. Independentemente do mérito metodológico dessa abordagem, ela não resolve o problema informacional nos períodos afetados. Durante o intervalo em que os dados distorcidos permanecem divulgados sem comunicação formal e proativa sobre a existência do erro, sua magnitude e seus efeitos sobre os dados divulgados, usuários como o Congresso Nacional, órgãos de controle e agentes de mercado baseiam suas análises em informações incorretas.

134. Ademais, a própria "Política de revisão das estatísticas econômicas oficiais compiladas pelo Departamento de Estatísticas (DSTAT) do Banco Central do Brasil (BCB)" (disponível em: https://www.bcb.gov.br/content/estatisticas/Documents/notas_metodologicas/Politica_de_Revisoes_de_Estatisticas.pdf, acesso em: 5/5/2026, p. 5), citada pela autarquia em sua resposta à diligência do TCU (peça 43, parágrafo 6), reconhece a necessidade de que o BCB informe, junto à divulgação da estatística, a existência de revisão extraordinária, o que demonstra a importância de se comunicar eventuais erros ou modificações associadas aos dados apurados. Tal diretriz evidencia a relevância da transparência, que deve ser resguardada em todos os casos, ainda que não haja modificação de informações já publicizadas pela entidade.

135. Ressalta-se, ainda, que o BCB registrou apenas um outro precedente de situação similar, ocorrido entre 2021 e 2022, o que sugere que o evento não é recorrente (peça 43, p. 7).

136. Assim, é importante distinguir duas questões: a eventual existência de falha nos controles internos do BCB, que seria uma questão de governança e processo de qualidade, e a ausência de comunicação sobre o erro identificado, que constitui o objeto deste achado. O presente relatório não adentra o mérito de que o BCB falhou em identificar o erro, mas afirma que, identificado o erro, o órgão não o comunicou de forma proativa aos usuários das estatísticas afetadas, em desacordo com as obrigações de transparência ativa previstas na legislação vigente.

137. Nesse sentido, o IBGE, mencionado como referência pelo BCB, possui a boa prática de divulgar, em seu sítio eletrônico, notas com eventuais erros identificados, inclusive nos índices de preços, como o IPCA, ainda que não revise o valor da estatística divulgada, como demonstra a nota de 16/2/2024 (disponível em: https://www.ibge.gov.br/novo-portal-erramos.html?pesquisa=todos&mes=02&ano=2024).

138. No mais, também cabe reconhecer a boa prática adotada pela Sest e pelo BCB de conciliar os resultados apurados pelos métodos "acima da linha" e "abaixo da linha" (peça 43, p. 6, e peça 54, p. 3), procedimento que permite identificar inconsistências e justificar eventuais divergências.

Critério

139. O critério central decorre dos princípios de publicidade e transparência ativa que regem a Administração Pública federal. O art. 37 da Constituição Federal consagra a publicidade como vetor de toda a atividade administrativa. Em linha, a Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), art. 3º, inciso II, estabelece a transparência ativa como diretriz, isto é, a obrigação de divulgar informações de interesse público independentemente de solicitação. Estatísticas fiscais utilizadas para verificar o cumprimento de metas do governo são, por natureza, informações de interesse público qualificado, cuja divulgação adequada é condição

para o controle social e institucional das contas públicas.

140. A Lei de Responsabilidade Fiscal reforça esse entendimento. O art. 1º, § 1º, estabelece que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe ação planejada e transparente, capaz de prevenir riscos e corrigir desvios que afetem o equilíbrio das contas públicas. Erros na apuração de estatísticas fiscais que impactam materialmente o resultado de um período específico são exatamente o tipo de informação que esse dispositivo exige que seja tratada com clareza.

Causa

141. Segundo o BCB, a correção, incorporada automaticamente na estatística de estoque subsequente, seria suficiente para tratar a situação (peça 43, parágrafo 18).

142. O ponto de divergência entre esse entendimento e o critério aplicável está na distinção entre o problema contábil e o problema informacional. A compensação automática pode corrigir as séries no longo prazo, mas não restaura a qualidade da informação disponível nos períodos afetados. Para os usuários que utilizaram os dados de dezembro/2025 e janeiro/2026 para avaliar o cumprimento da meta fiscal ou comparar o resultado das estatais com o de outros períodos, a ausência de comunicação equivale, na prática, à indisponibilidade de informação correta, e isso não é corrigido retroativamente pela estatística do mês seguinte.

Efeito

143. O efeito mais imediato da ausência de comunicação é o comprometimento da confiabilidade das estatísticas fiscais disponibilizadas ao Congresso Nacional, aos órgãos de controle e aos agentes de mercado nos períodos afetados. Como a compensação do erro ocorre em exercício distinto daquele em que se verificou sua origem (o ajuste se dá em 2026, enquanto o erro ocorreu em 2025), avaliações do cumprimento das metas fiscais desses exercícios, baseadas em dados não corrigidos, podem conduzir a conclusões equivocadas.

144. O parágrafo 17 da peça 43 detalha os impactos da divergência em cada exercício:

Em resumo, a informação superestimada de ativos financeiros (depósitos à vista) da ECT para a data-base de dezembro de 2025, ao reduzir a dívida líquida da empresa, gerou o mencionado superávit primário de R$ 0,9 bilhão em dezembro de 2025. Uma revisão das informações de dezembro de 2025 apontaria para déficit primário de R$ 0,3 bilhão. A correção do valor desse estoque na base de dados do BCB para a compilação da data-base de janeiro de 2026 resultou em déficit primário de R$ 2,9 bilhões, montante que seria de R$ 1,7 bilhão caso houvesse revisão nos dados de dezembro.

145. Nota-se, portanto, que em 2025 o resultado primário divulgado pelo BCB para as estatais federais não dependentes do setor não financeiro foi cerca de R$ 1,2 bilhão mais favorável do que o cenário corrigido, em decorrência do erro identificado. Considerando o valor correto, o déficit acumulado nesse exercício passaria de R$ 5,1 bilhões para R$ 6,3 bilhões, valor que ainda cumpriria a meta fiscal do PDG (de R$ 6,2 bilhões), quando excluídas as despesas com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que totalizaram R$ 3,1 bilhões, bem como o resultado da Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional S.A (ENBPar), negativo em R$ 0,3 bilhão.

146. Permanece, contudo, o risco de que distorções levem à interpretação de cumprimento da meta fiscal em situações nas quais tal resultado não se verificaria de fato.

147. No mais, quando um erro é silenciosamente corrigido na estatística subsequente, a série histórica passa a conter um salto artificial que não reflete comportamento real das estatais e que pode induzir erros em modelos econométricos, avaliações de tendência e comparações entre exercícios, gerando conclusões distorcidas sobre a trajetória dos indicadores fiscais. Assim, a comunicação expressa e tempestiva de eventuais divergências permite, ao menos, a realização de ajustes analíticos nas estatísticas, reduzindo o risco de conclusões equivocadas.

148. Em síntese, a ausência de comunicação de erros relevantes compromete simultaneamente a confiabilidade, a comparabilidade e a transparência das estatísticas fiscais, afetando tanto a avaliação do cumprimento das metas quanto a interpretação da dinâmica dos resultados ao longo do tempo.

Proposta de encaminhamento

149. Ante o exposto, propõe-se:

a) recomendar ao Banco Central do Brasil, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que estabeleça procedimento formal para dar ampla publicidade, de maneira proativa e tempestiva, a eventuais erros e inconsistências identificados na apuração de estatísticas fiscais, como o resultado primário, de modo a assegurar a transparência ativa prevista no art. 3º, inciso II, da Lei 12.527/2011 e no art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000, em conformidade com o princípio da publicidade estabelecido no art. 37 da Constituição Federal.

Benefícios esperados

150. O benefício central da adoção de procedimento formal de comunicação de erros pelo BCB é o fortalecimento da confiabilidade e da credibilidade das estatísticas fiscais divulgadas pela autarquia. Quando usuários têm a garantia de que erros materiais serão comunicados de forma proativa, a confiança no dado aumenta. Um procedimento formal de comunicação eleva, portanto, o padrão de transparência do órgão, permitindo que usuários das estatísticas ajustem adequadamente suas avaliações e reduzindo o risco de interpretações equivocadas sobre a trajetória fiscal do setor público.

151. Além disso, a previsibilidade quanto ao tratamento institucional de erros contribui para maior segurança metodológica no uso das estatísticas fiscais em estudos técnicos, projeções econômicas e processos decisórios.

152. Por fim, a medida contribui para o aprimoramento da governança do processo de apuração e divulgação de estatísticas fiscais. A existência de um rito formal para tratamento e divulgação de inconsistências, com critérios claros sobre quando e como comunicar, reduz a discricionariedade na condução de situações incomuns e cria um registro rastreável dos erros identificados e das providências adotadas. Esse registro, por sua vez, fornece aos órgãos de controle e ao Congresso Nacional informações relevantes para avaliar a qualidade dos processos de apuração e a evolução dos controles internos do BCB ao longo do tempo.

153. Registre-se, ainda, que, em oportunidade concedida ao BCB para manifestação acerca da proposta de encaminhamento elaborada pela equipe técnica, inclusive quanto às consequências práticas de sua implementação e à existência de eventuais alternativas, nos termos do art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, a autarquia afirmou considerar bem-vinda a recomendação proposta, sinalizando que providenciará "a comunicação formal, proativa e tempestiva de eventuais erros e inconsistências em suas estatísticas" (peça 103, item 10).

II.5. Diferença de R$ 446 milhões, no mínimo, entre os valores de Imposto de Renda (IR), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) registrados no Decreto 12.914/2026 e no Siafi

Situação encontrada

154. O fluxo financeiro da arrecadação de tributos, representado como "Mundo Financeiro" na Figura 15 apresentada a seguir, tem início com o pagamento, pelo contribuinte, de um documento de arrecadação em uma instituição financeira (IF) — como o Banrisul, ilustrado no exemplo. Ao receber o valor do tributo, a IF registra qual documento foi quitado, dando início ao processo.

155. O recurso, então, é transferido para a Conta Única do Tesouro Nacional (CUTN), mantida no Banco Central. Essa movimentação não acontece de forma isolada: ela ocorre dentro da Rede do Sistema Financeiro Nacional (RSFN), por meio de mensagens eletrônicas trocadas entre as IFs, o BCB e a Secretaria do Tesouro Nacional, no âmbito do Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB). Quem operacionaliza essas transferências dentro do BCB é o Sistema de Transferências de Reservas (STR). Ao final dessa etapa, o Siafi registra contabilmente a entrada do recurso — debitando a CUTN e creditando a conta de Variação Patrimonial Aumentativa (VPA) Bruta a Classificar, além de reconhecer a transição entre Receita a Realizar e Receita Realizada (lançamento 1 da Figura 15).

156. Em paralelo ao fluxo do dinheiro, segue o fluxo das informações dos documentos pagos (Mundo do Documento Físico | Siafi na Figura 15). A IF envia ao Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) a remessa com cada documento e seu respectivo valor; o Serpro identifica o tipo de documento e o encaminha ao sistema validador adequado e, caso algum item não seja validado, ocorre o aceite parcial da remessa. Os documentos validados seguem para o sistema Ancora, sistema no qual as IFs podem consultar a conciliação por meio do AncoraWeb.

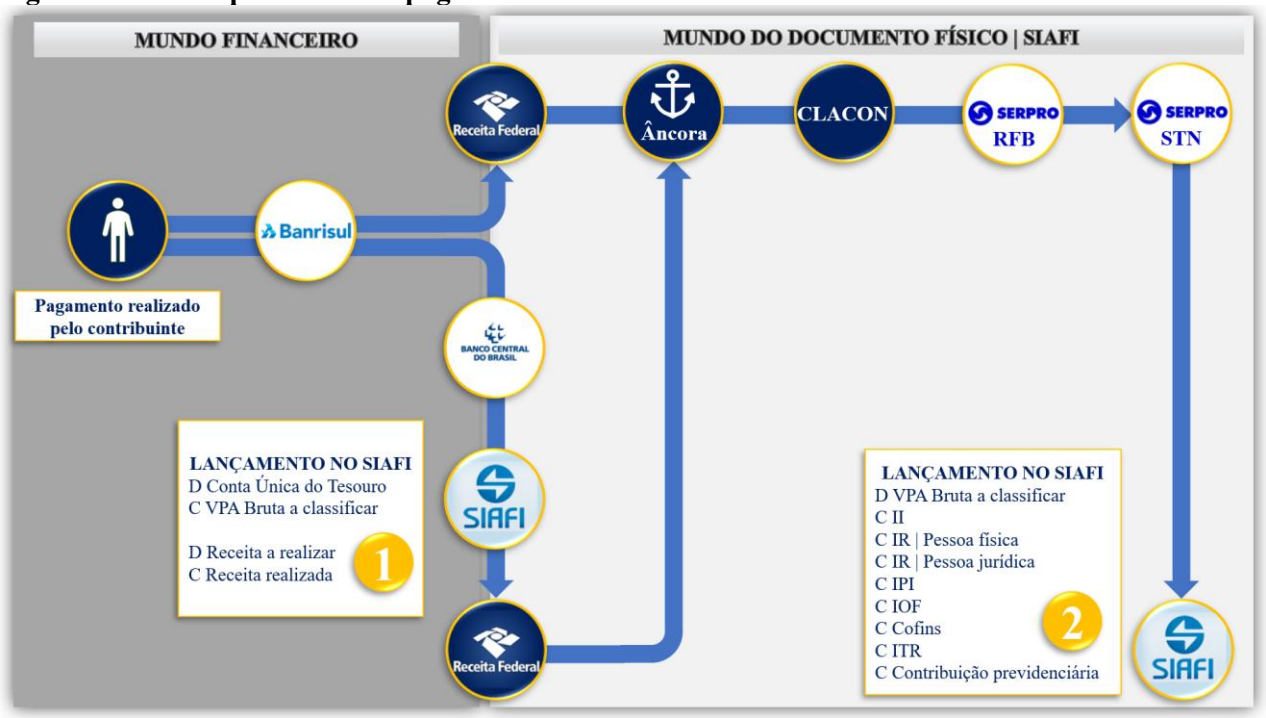
157. Após a conciliação entre o fluxo físico (remessa de documentos dos bancos) e o fluxo financeiro (recursos creditados na Conta Única), a Receita Federal valida os dados e, a cada dez dias (decêndio), os encaminha ao Sistema de Classificação Contábil da Receita (Clacon), em que as receitas acumuladas são tabuladas para a confecção da Fita 50 e do relatório L77, em processo que envolve interação com o Serpro e a STN.

158. Por fim, todos os pagamentos são somados por código de receita e os totais consolidados são lançados no Siafi — debitando-se a VPA Bruta a Classificar e creditando-se cada tributo específico (Imposto de Importação, Imposto de Renda - IR Pessoa Física, IR Pessoa Jurídica, ITR, Imposto sobre Produtos Industrializados, Contribuição Previdenciária, entre outros), conforme detalhado no lançamento 2 da Figura 15. É nesse momento que a arrecadação ganha seu reconhecimento contábil definitivo na União.

159. Os lançamentos dos tributos no Siafi apresentam, no campo "observação", a indicação "registro da classificação da arrecadação do primeiro/segundo/terceiro decêndio", o que evidencia que os valores registrados

no sistema decorrem de processo periódico de classificação da arrecadação efetivamente recebida.

Figura 15 – Fluxo processual de pagamento de tributo



Fonte: elaboração própria.

160. Com base na arrecadação realizada, a RFB elabora dados de arrecadação realizada que integram um dos anexos do DPOF, denominada "arrecadação/previsão das receitas federais – líquida de restituições e incentivos fiscais".

161. A equipe desta Corte realizou conciliação entre os registros no Siafi e o DPOF. A diferença entre os registros em todos os tributos não se revelou material (abaixo de 1%). Contudo, o detalhamento da natureza de receita do Imposto de Renda, Imposto sobre Produtos Industrializados e Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural apresentou diferença, apontando inversão nos valores.

162. Os detalhamentos que apresentaram diferença foram: Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) Outros rendimentos e IRRF - Rendimentos do trabalho; IPI – outros e IPI – Vinculado à importação; e ITR de município conveniado e ITR de município não conveniado.

163. Para apuração dos valores de arrecadação registrados no Siafi, foi realizada consulta ao referido sistema estruturante, com extração dos valores registrados nas contas de controle orçamentário da receita indicadas na Tabela 7.

164. Foram avaliadas, especificamente, as contas 6.2.1.2.0.00.00 — Receita Realizada, 6.2.1.3.1.00.00 — Restituições, 6.2.1.3.2.00.00 — Retificações, 6.2.1.3.3.00.00 — Compensações e 6.2.1.3.9.00.00 — Outras Deduções da Receita Orçamentária. Em razão de o DPOF somente incluir as receitas primárias, houve exclusão das receitas financeiras no filtro da consulta. O valor líquido da arrecadação foi obtido mediante a soma algébrica dos valores registrados em cada uma dessas contas contábeis, observados os sinais próprios dos lançamentos no Siafi.

Tabela 7 – Registros consolidados no Siafi dos impostos com diferença no 1º bimestre de 2026

R$ 1,00

		Conta Contábil					
		621200000	621310000	621320000	621330000	621390000	
Receita	Nome do código de receita	'= RECEITA REALIZADA	* = RESTITUICOES	* = RETIFICACOES	* = COMPENSACOES	* = OUTRAS DEDUCOES DA RECEITA ORCAMENTARIA	Receita orçamentária líquida
11120111	ITR-MUNICIPIOS CONVENIADOS-PRINCIPAL			53.305.662,70			53.305.6
11120112	ITR-MUNICIPIOS CONVENIADOS-MULTAS E JUROS			22.351.339,41			22.351.3
11120121	ITR-MUNICIPIOS NAO CONVENIADOS-PRINCIF	64.359.591,43	(4.429.229,35)	(33.533.807,43)	(34.688,38)		26.361.8
11120122	ITR-MUNICIPIOS NAO-CONVENIADOS-MULTA	28.857.577,96	-5290,52	(14.711.960,84)	49.011,99		14.189.3
11120123	ITR-MUNICIPIOS NAO CONVENIADOS-DIVIDA	13.010.362,39	(87.116,03)	(12.953.420,48)	(56.831,04)		-87.0
11120127	ITR-MUNICIPIOS NAO-CONVENIADOS-MULTA	3.089.470,34		(3.041.308,99)	(46.664,93)		1.4
11120128	ITR-MUNICIPIOS NAO-CONVENIADOS-JUROS I	5.667.788,45		(5.638.615,65)	(29.120,86)		
11130311	IRRF-TRABALHO-PRINCIPAL	46.149.235.930,23	(1.031.083.797,07)	93.948.680,96	3.939.248.482,49		49.151.349.2
11130312	IRRF-TRABALHO-MULTAS E JUROS	257.089.633,26	(247.222,65)	(9.055.692,88)	46.501.229,15		294.287.9
11130317	IRRF-TRABALHO-MULTAS DA DIVIDA ATIVA	25.210.098,83		1.322.200,60	73.687,99		26.605.9
11130318	IRRF-TRABALHO-JUROS DA DIVIDA ATIVA	66.068.407,17		14.799.217,55	191.685,98		81.059.3
11130341	IRRF-OUTROS RENDIMENTOS-PRINCIPAL	3.839.879.141,96	(34.674.157,43)	249.592,48	357.000.286,00		4.162.454.8
11130343	IRRF-OUTROS RENDIMENTOS-DIVIDA ATIVA	246.342.830,48	(489.960,08)	4.418.615,26	364.078,89		250.635.5
11140141	IPI-VINCULADOS A IMPORTACAO-PRINCIPAL	4.949.002.952,44	(3.837.889,07)	2.266.550,46	(9.678,80)		4.947.421.9
11140142	IPI-VINCULADOS A IMPORTACAO-MULTAS E JU	5.474.349,17	(30.254,92)	416.736,10	60.366,21		5.921.1
11140151	IPI-OUTROS PRODUTOS-PRINCIPAL	5.573.435.481,55	(159.428.139,61)	(6.713.442,89)	(852.920.240,62)		4.554.373.6
11140152	IPI-OUTROS PRODUTOS-MULTAS E JUROS	126.389.214,41	(234.541,30)	(16.936.128,77)	7.028.411,90		116.246.9
11140153	IPI-OUTROS PRODUTOS-DIVIDA ATIVA	150.284.631,53	(39.973,47)	56.756.716,51	169.589,82		207.170.9
11140157	IPI-OUTROS PRODUTOS-MULTAS DA DIVIDA A	17.220.664,97		12.369.646,63	70.241,66		29.660.5
11140158	IPI-OUTROS PRODUTOS-JUROS DA DIVIDA ATI	33.433.877,91		37.466.741,59	160.467,06		71.061.0

Fonte: elaboração própria a partir do Decreto 12.914/2026 e do Siafi.

Tabela 8 – Batimento entre o DPOF e o Siafi no 1º bimestre

R$ milhões

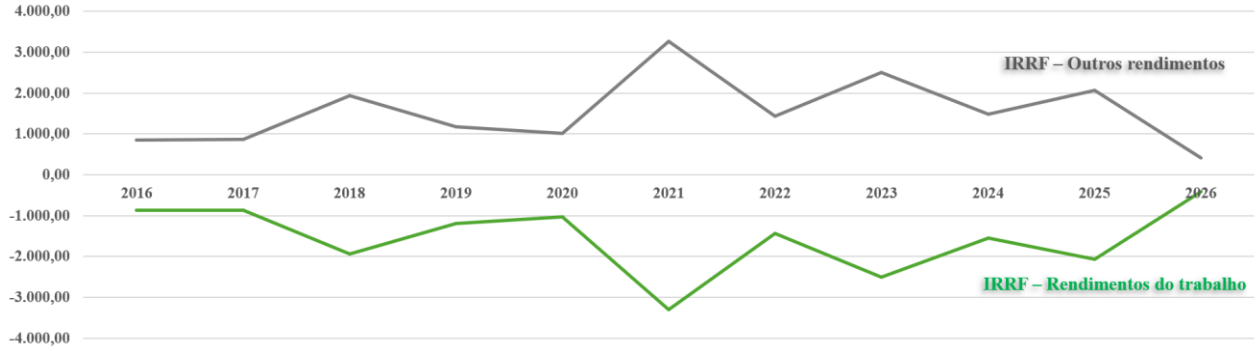
RECEITAS	1º BIMESTRE		DIFERENÇA
	DPOF	SIAFI	(DPOF-SIAFI)
Imposto sobre Produtos Industrializados	**14.029**	**14.029**	**0**
IPI - Vinculado à Importação	4.947	4.953	**-6**
IPI - Outros	4.985	4.979	**6**
Imposto de Renda	**181.932**	**181.930**	**2**
IRRF - Rendimentos do Trabalho	49.139	49.553	**-414**
IRRF - Outros Rendimentos	4.825	4.413	**412**
Imposto Territorial Rural	**115**	**116**	**-1**
Conveniado	104	76	**28**
Não Conveniado	12	40	**-28**

Fonte: elaboração própria a partir do Decreto 12.914/2026 e do Siafi.

165. Analisando-se os resultados do 5º bimestre dos exercícios de 2016 a 2025 (Figuras 16 a 18), observa-se o mesmo padrão de comportamento para os três tributos apontados, com maior volume para IRRF. Não foi possível utilizar os dados anualizados em razão de não haver publicação do decreto para o 6º bimestre ou não ter sido localizado documento da RFB que informe os dados de resultado primário no mesmo detalhamento utilizado na presente análise.

Figura 16 – Diferença no detalhamento do IR entre o DPOF e o Siafi no período de 2016 a 2026

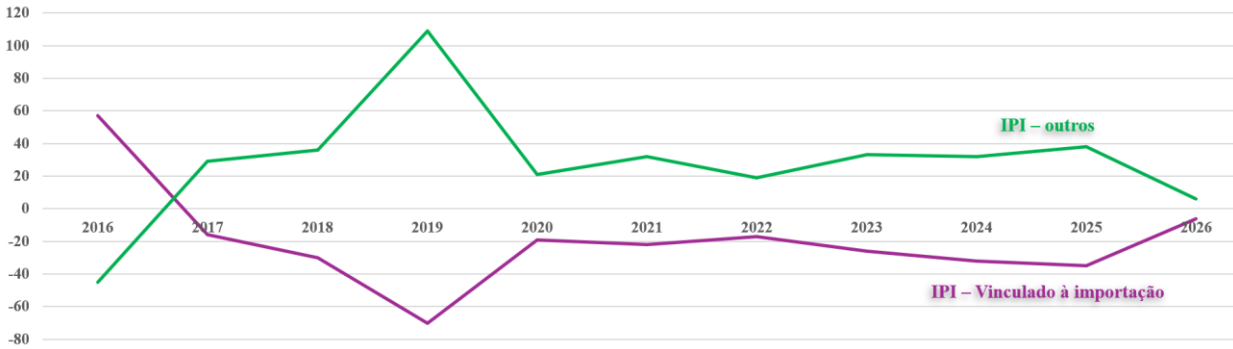
R$ milhões



Fonte: elaboração própria a partir dos DPOF do 5º bimestre de 2016 a 2025 e do 1º bimestre de 2026, e do Siafi.

Figura 17 – Diferença no detalhamento do IPI entre o DPOF e o Siafi no período de 2016 a 2026

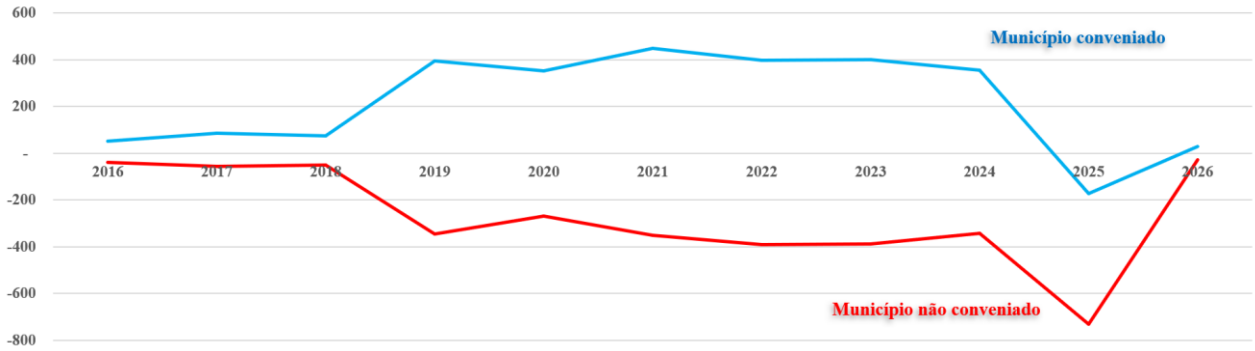
R$ milhões



Fonte: elaboração própria a partir dos DPOF do 5º bimestre de 2016 a 2025 e do 1º bimestre de 2026, e do Siafi.

Figura 18 – Diferença no detalhamento do ITR entre o DPOF e o Siafi no período de 2016 a 2026

R$ milhões



Fonte: elaboração própria a partir dos DPOF do 5º bimestre de 2016 a 2025 e do 1º bimestre de 2026, e do Siafi.

166. Na Figura 18, observou-se comportamento atípico em 2025, possivelmente decorrente, em grande parte, do lançamento negativo de R$ 2,2 bilhões na conta de retificação, registrado pelo documento 2025NS092935. O campo "observação" do Siafi, contudo, não esclarece a razão do lançamento, limitando-se a informar tratar-se do "registro da classificação da arrecadação do terceiro decêndio".

167. Ao ser indagada pela equipe desta Corte, a RFB informou que os sistemas de acompanhamento da arrecadação da RFB utilizam o código de receita como base para as agregações que compõem as tabelas dos relatórios de avaliação bimestral, sendo que itens como acréscimos legais, depósitos judiciais, parcelamentos e arrecadações da dívida ativa, no caso dos Impostos Retidos na Fonte e do IPI, são reunidos em categorias específicas que formam as agregações "IRRF Outros" e "IPI — Outros"; e, quanto ao ITR, a área de previsão e análise adota um percentual fixo de 90% como estimativa de arrecadação para os municípios conveniados.

168. Na fase de comentário dos gestores, a RFB informou que, no exercício de sua missão institucional voltada ao acompanhamento da arrecadação tributária federal, mantém estruturas e sistemas próprios destinados à consolidação fiscal e previdenciária, ao cruzamento de dados analíticos dos contribuintes e à integração cadastral. No entanto, segundo a secretaria, o Siafi, plataforma central das contas públicas federais, teria sua governança, gestão e normatização sob responsabilidade exclusiva da STN.

169. A equipe técnica acolheu parcialmente os argumentos apresentados pela RFB, alterando o direcionamento da proposta de encaminhamento para o Ministério da Fazenda, para que coordene a atuação da RFB juntamente com a STN. A participação da RFB é relevante, porquanto a informação que alimenta o Siafi não se origina na STN, mas na RFB. No fluxo de arrecadação administrado pela RFB, a Fita 50 constitui um dos produtos informacionais gerados no âmbito do Clacon, a partir da consolidação e classificação dos documentos de arrecadação. Por essa razão, não procede o argumento de que a conciliação extrapolaria as competências da RFB.

Critério

170. A infringência ao art. 12 da LRF não decorre simplesmente da existência de estimativa, mas da ausência de demonstração de sua aderência à arrecadação efetivamente realizada. A estimativa de receita deve estar acompanhada de premissas e memória de cálculo; já a receita realizada deve ser conciliável com os registros oficiais de execução.

171. O art. 48 da LRF define os instrumentos de transparência da gestão fiscal e exige ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público. O § 1º do mesmo artigo prevê a liberação, ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, de informações pormenorizadas sobre a execução

orçamentária e financeira. O art. 48-A determina, quanto à receita, a disponibilização de informações sobre o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras.

172. A classificação por natureza de receita deve identificar a origem do recurso de acordo com o fato que ocasiona o ingresso nos cofres públicos. O MTO 2026 registra que a classificação orçamentária por natureza de receita foi criada para dar cumprimento à Lei 4.320/1964 e serve de base para análises econômico-financeiras da atuação estatal.

173. O Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (Mcasp) estabelece que a classificação por natureza de receita orçamentária visa identificar a origem do recurso segundo o fato gerador, isto é, o acontecimento real que ocasiona o ingresso da receita nos cofres públicos. O manual também orienta que, quando o ente arrecada recursos que pertencem a outro ente por determinação constitucional ou legal, a dedução de receita orçamentária é o procedimento padrão, devendo ser registrado o valor total arrecadado na receita realizada e, em seguida, a transferência ou dedução correspondente na natureza de receita originária.

Causa

174. Para o ITR, a causa imediata da divergência, conforme informado pela RFB, é a utilização de percentual fixo de 90% para estimar a arrecadação relativa a municípios conveniados nas tabelas produzidas para subsidiar os relatórios de avaliação bimestral, em vez da apuração a partir dos valores efetivamente registrados e classificados no Siafi.

175. Averiguando-se o 5º bimestre de cada exercício entre 2016 e 2025 e o 1º bimestre de 2026, constata-se o percentual de 90% aplicado sobre o ITR total para caracterizar a receita decorrente de municípios conveniados e 10%, para os não conveniados.

176. Para o IR e o IPI, a causa do achado está relacionada à ausência de controle que assegure a compatibilidade entre os agrupamentos utilizados nos sistemas de acompanhamento da arrecadação da RFB, baseados em códigos de receita, e a classificação por natureza de receita registrada no Siafi. Conforme informado pela RFB, itens como acréscimos legais, depósitos judiciais, parcelamentos e arrecadações da dívida ativa são reunidos em categorias específicas que compõem agregações como “IRRF Outros” e “IPI — Outros”. Esse procedimento pode gerar deslocamento de valores entre subcategorias, quando comparado à forma como a arrecadação é reconhecida contabilmente no Siafi.

177. A causa sistêmica do achado consiste na inexistência, ou insuficiência, de rotina formal de conciliação entre os valores de arrecadação realizada utilizados no DPOF e os registros oficiais do Siafi, antes da publicação dos dados.

178. Essa fragilidade permite que dados de natureza gerencial, estimativa ou agregada sejam apresentados como arrecadação realizada em nível de detalhamento, sem que haja demonstração suficiente de aderência aos registros oficiais da execução orçamentária e financeira.

Efeito

179. No plano contábil e orçamentário, a inconsistência entre os registros do Siafi e os valores consolidados no DPOF compromete a fidedignidade das informações orçamentárias e financeiras divulgadas pela administração pública federal, prejudicando a confiabilidade dos demonstrativos elaborados a partir desses instrumentos. Ainda que a diferença agregada por tributo não tenha se mostrado material, a inversão ou o deslocamento de valores entre detalhamentos de natureza de receita prejudica a adequada compreensão da composição da arrecadação realizada.

180. No plano da transparência fiscal, a divergência pode induzir usuários externos, como Congresso Nacional, órgãos de controle, gestores públicos, pesquisadores e sociedade, a interpretações equivocadas sobre a origem dos ingressos, a evolução da arrecadação por subcategoria e a aderência das receitas realizadas às previsões constantes dos relatórios de avaliação bimestral. Essa situação é agravada pelo fato de o padrão de divergência ter sido observado em exercícios anteriores, indicando fragilidade recorrente e não episódio isolado.

181. No caso do ITR, a utilização de percentual fixo para estimar a arrecadação de municípios conveniados pode comprometer a evidenciação da parcela da receita pertencente à União e aos municípios.

182. No caso do IR e do IPI, a alocação de valores em rubricas residuais, como “IRRF Outros” e “IPI — Outros”, sem plena conciliação com a natureza de receita registrada no Siafi, pode dificultar a análise de receitas que servem de referência para avaliações fiscais, projeções de arrecadação e acompanhamento de receitas compartilhadas ou vinculadas.

183. Assim, o efeito principal do achado é a perda de confiabilidade do detalhamento da arrecadação realizada divulgado no DPOF, com risco de prejuízo à transparência, ao controle social, à análise fiscal e à consistência entre os demonstrativos públicos e os registros oficiais de execução.

Não escopo

184. Os reflexos do IR e do IPI nos fundos constitucionais, repartições de receita ou demais destinações legais e o reflexo do ITR sobre o valor que pertenceria à União e aos municípios não foram avaliados no âmbito do presente trabalho.

Proposta de encaminhamento

185. Recomendar ao Ministério da Fazenda, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que aprimore os controles internos aplicáveis às informações de arrecadação realizada utilizadas nos relatórios de avaliação bimestral, por meio de:

a) instituição de rotina periódica de conciliação entre os dados utilizados no Decreto de Programação Orçamentária e Financeira e no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias e os registros oficiais do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal, antes da publicação dos valores realizados;

b) revisão da metodologia de apuração do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural relativo a municípios conveniados e não conveniados, de modo a substituir percentuais fixos estimativos por valores efetivamente registrados quando já houver arrecadação classificada no sistema; e

c) documentação das conciliações realizadas e das justificativas para eventuais diferenças remanescentes.

III. DEMAIS ASSUNTOS DO ACOMPANHAMENTO

186. O presente capítulo apresenta itens considerados importantes pela equipe de fiscalização, mas que não foram considerados achados.

III.1. Limitações na análise e inconsistências de informações da Receita Federal do Brasil sobre dados do imposto sobre dividendos em 2026

187. A Lei 15.270/2025 instituiu, a partir de janeiro de 2026, a retenção na fonte de 10% sobre lucros e dividendos pagos, creditados, empregados ou entregues por uma mesma pessoa jurídica a uma mesma pessoa física residente no Brasil, quando o montante superar R$ 50.000,00 no mês. A lei também sujeitou lucros ou dividendos pagos, creditados, entregues, empregados ou remetidos ao exterior ao Imposto de Renda Retido na Fonte de 10%, bem como instituiu tributação mínima anual de altas rendas a partir do exercício de 2027, ano-calendário de 2026.

188. A própria Receita Federal estimou, na Nota Técnica Cetad/Coest 134/2025, impacto fiscal negativo de R$ 28,04 bilhões em 2026 decorrente da desoneração do IRPF para rendas de até R$ 5.000,00 e redução decrescente até R$ 7.350,00, a ser compensado por aumento de arrecadação estimado em R$ 23,76 bilhões com o Imposto Mínimo e R$ 6,18 bilhões com a tributação de dividendos remetidos ao exterior. Assim, a estimativa de aumento de arrecadação relacionada às novas regras alcançaria aproximadamente R$ 29,94 bilhões em 2026.

189. Para operacionalizar o recolhimento, o Ato Declaratório Executivo Codar 30/2025 instituiu o código de receita 1841 — IRRF — Lucros ou Dividendos, aplicável ao IRRF incidente sobre lucros ou dividendos de que tratam o art. 10, § 4º, da Lei 9.249/1995 e o art. 6º-A da Lei 9.250/1995, com efeitos a partir de 1º de janeiro de 2026. A Receita Federal também orientou que os valores apurados seriam vinculados aos códigos 1841-01, para residentes no país, e 1841-02, para não residentes.

190. Com intuito de analisar as projeções utilizadas pela RFB, a equipe desta Corte solicitou várias informações mediante ofício (peça 18). Houve o envio das respostas (peça 59), mas as limitações de escopo apresentadas a seguir impediram a equipe desta Corte de avaliar conclusivamente as projeções. Entretanto, a matéria será objeto de nova diligência, no próximo acompanhamento bimestral, para aprofundar a análise da situação. As lacunas relevantes são as seguintes:

a) Composição dos valores no método dos indicadores. A RFB apresenta apenas os índices finais que reproduzem os efeitos preço, quantidade e legislação utilizados no método dos indicadores (peça 59, p. 25), sem demonstrar a memória de cálculo que conduz aos valores adotados. A informação foi formalmente solicitada por esta equipe técnica por meio de ofício (peça 18, p. 1), no qual se requereu "a memória de cálculo das estimativas, mês a mês, para 2026, do impacto orçamentário-financeiro associado à Lei 15.270/2025 sobre a arrecadação do IR — Pessoa Física, IR — Pessoa Jurídica e IR — Retido na Fonte, em nível de detalhamento que evidencie as premissas e a consistência dos cálculos e **permita a reprodutibilidade das projeções**", sem que tenha havido resposta satisfatória. A RFB resume a explicação em informar os valores de cada efeito. Ressalta-se, ainda, que se solicitou "a memória de cálculo que subsidiou a projeção, mês a mês, do PIS/Pasep, da Cofins, do IR e do II", mas a RFB somente informou o valor de cada efeito, sem demonstrar como cada efeito descrito no detalhamento dos efeitos no RARDP é convertido em índice para chegar ao valor final do efeito.

b) Origem das deduções aplicadas à base de cálculo. A Nota Técnica Cetad/Coest 134/2025 indica

(peça 59, p. 21) que as informações prestadas pelas fontes pagadoras dos dividendos revelam que um volume muito significativo dos dividendos é distribuído para sócios constituídos como pessoas jurídicas. No entanto, não foram informados o valor nem a memória de cálculo.

c) Redutor referente a beneficiários excluídos no exterior. A RFB não informou o índice de redução da base de cálculo nem a memória de cálculo aplicada às remessas de dividendos ao exterior em razão da exclusão dos beneficiários abrangidos pelo art. 3º da Lei 15.270/2025 — governos estrangeiros, fundos soberanos e entidades de previdência (peça 59, p. 17);

d) Memória de cálculo dos redutores comportamentais. Não foram disponibilizados os cálculos que justificam os percentuais de redução de volume adotados como hipótese de alteração no comportamento dos contribuintes, de 24% para empresas do Lucro Real e do Lucro Presumido, e de 38% para empresas do Simples Nacional constantes da peça 59, p. 18;

e) Memória de cálculo da composição da base de incidência. A RFB não apresentou a metodologia que fundamenta a afirmação contida na peça 59, p. 23, segundo a qual "as empresas tributadas pelo Lucro Real correspondiam a 30% do volume de retenção na fonte dos dividendos estimado para o ano de 2026, e as empresas do Simples e Lucro Presumido correspondiam a aproximadamente 70% desse volume";

f) Utilização da Declaração de Ajuste Anual do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física (DIRPF) do ano-calendário 2022. A RFB alegou que em 2023 houve uma queda de mais de 15% no volume de dividendos distribuídos em relação ao ano anterior, mas não deixou claros os critérios que levaram à escolha da DIRPF do ano-calendário de 2022 como base para as projeções (peça 59, p. 24);

g) Possível inconsistência entre tabelas. Constataram-se possíveis inconsistências entre as Tabelas I e II da referida Nota Técnica (peça 59, pp. 17 e 21). Na Tabela I, o item “Imposto Mínimo PF” apresenta impacto fiscal estimado de R$ 23,76 bilhões para 2026. Entretanto, na Tabela II da peça 59, p. 20, que detalha o cálculo do “Imposto Mínimo”, o impacto fiscal total informado é de R$ 23,56 bilhões. Há, portanto, divergência de R$ 196,72 milhões entre as duas tabelas para o mesmo componente de arrecadação.

Figura 19 – Divergência entre informação da tabela I e da tabela II enviadas pela RFB

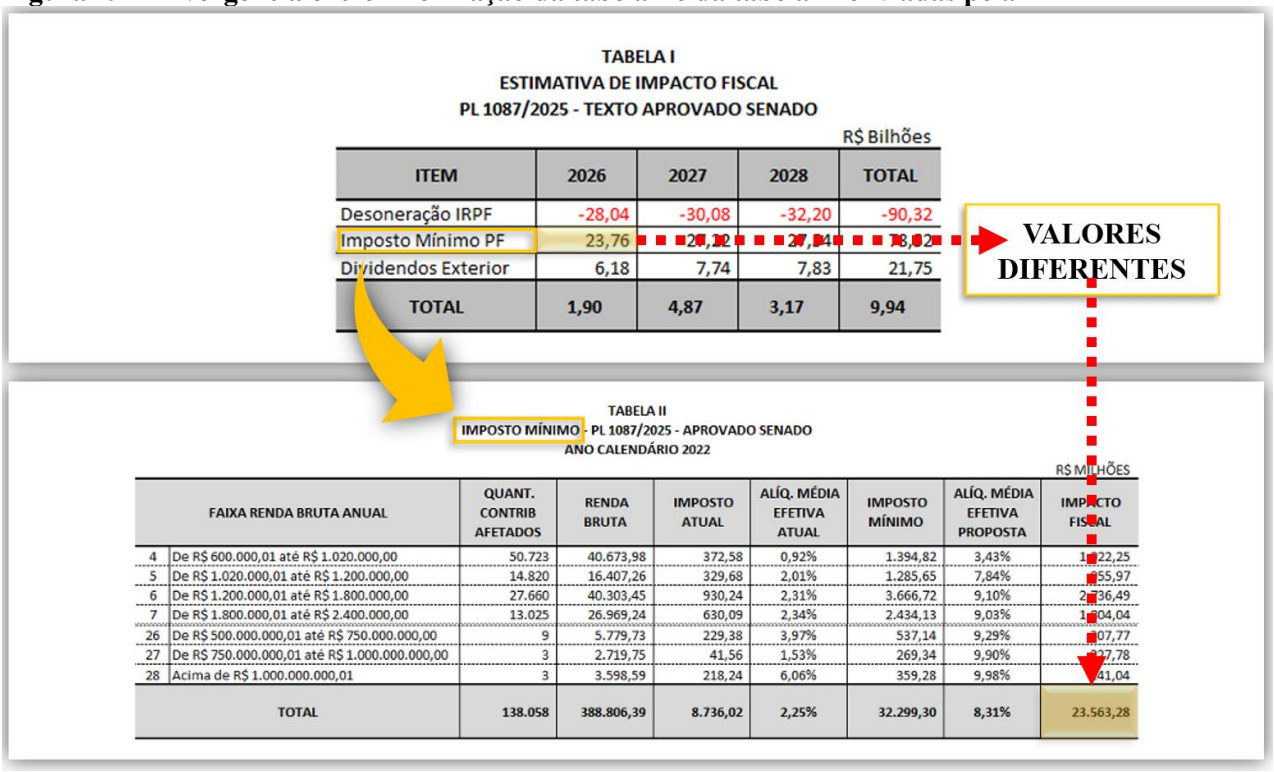


TABELA I
ESTIMATIVA DE IMPACTO FISCAL
PL 1087/2025 - TEXTO APROVADO SENADO

R$ Bilhões

ITEM	2026	2027	2028	TOTAL
Desoneração IRPF	-28,04	-30,08	-32,20	-90,32
Imposto Mínimo PF	23,76	29,22	37,84	88,82
Dividendos Exterior	6,18	7,74	7,83	21,75
TOTAL	1,90	4,87	3,17	9,94

VALORES DIFERENTES

TABELA II
IMPOSTO MÍNIMO - PL 1087/2025 - APROVADO SENADO
ANO CALENDÁRIO 2022

R$ MILHÕES

	FAIXA RENDA BRUTA ANUAL	QUANT. CONTRIB AFETADOS	RENDA BRUTA	IMPOSTO ATUAL	ALÍQ. MÉDIA EFETIVA ATUAL	IMPOSTO MÍNIMO	ALÍQ. MÉDIA EFETIVA PROPOSTA	IMPACTO FISCAL
4	De R$ 600.000,01 até R$ 1.020.000,00	50.723	40.673,98	372,58	0,92%	1.394,82	3,43%	1.022,25
5	De R$ 1.020.000,01 até R$ 1.200.000,00	14.820	16.407,26	329,68	2,01%	1.285,65	7,84%	955,97
6	De R$ 1.200.000,01 até R$ 1.800.000,00	27.660	40.303,45	930,24	2,31%	3.666,72	9,10%	2.736,49
7	De R$ 1.800.000,01 até R$ 2.400.000,00	13.025	26.969,24	630,09	2,34%	2.434,13	9,03%	1.804,04
26	De R$ 500.000.000,01 até R$ 750.000.000,00	9	5.779,73	229,38	3,97%	537,14	9,29%	307,77
27	De R$ 750.000.000,01 até R$ 1.000.000.000,00	3	2.719,75	41,56	1,53%	269,34	9,90%	227,78
28	Acima de R$ 1.000.000.000,01	3	3.598,59	218,24	6,06%	359,28	9,98%	141,04
	TOTAL	138.058	388.806,39	8.736,02	2,25%	32.299,30	8,31%	23.563,28

Fonte: peça 59, pp. 17 e 20.

h) Amostra das empresas de grande porte. A RFB não disponibilizou a relação das empresas de grande porte, de capital aberto e listadas em bolsa, que serviram de amostra para embasar a hipótese aplicada às empresas do Lucro Real, com base no maior volume de distribuição de dividendos no período de 2019 a 2024 (peça 59, p. 23). Adicionalmente, não foi esclarecido o conceito de "grande porte" adotado — se aquele do art. 3º, parágrafo único, da Lei 11.638/2007 (ativo total superior a R$ 240 milhões ou receita bruta anual superior a R$ 300 milhões) ou o conceito residual da Lei Complementar 123/2006 (aquela que não se enquadra como pequeno porte) nem foi informado o volume de dividendos distribuídos pela amostra no período.

i) Memória de cálculo do índice de dividendos de resultados anteriores. Não foi apresentada a memória de cálculo que sustenta o percentual de 40% de dividendos pagos no ano corrente cuja origem seria atribuível a resultados de anos anteriores, parâmetro relevante para a aplicação da regra de transição da Lei 15.270/2025 (peça 59, p. 23).

191. O efeito imediato das limitações e inconsistências identificadas é a impossibilidade de reproduzir, verificar e validar de forma independente as estimativas de impacto fiscal associadas à tributação de dividendos. Em razão da ausência das memórias de cálculo e da falta de detalhamento das premissas, a equipe técnica não pôde concluir, com segurança, quanto à consistência das projeções de aumento de arrecadação de R$ 23,76 bilhões com o Imposto Mínimo e de R$ 6,18 bilhões com a tributação de dividendos remetidos ao exterior, nem sobre a suficiência desses valores para compensar a desoneração estimada de R$ 28,04 bilhões no IRPF.

192. Como efeito adicional, a ausência de transparência metodológica reduz a confiabilidade das projeções utilizadas para fins orçamentários e fiscais, pois impede avaliar se os valores projetados decorrem de dados observados, de hipóteses comportamentais, de ajustes de legislação, de variações de preço ou de estimativas discricionárias. Essa limitação dificulta a avaliação da consistência técnica das previsões de receita.

193. As previsões de receita devem observar normas técnicas e legais, considerar alterações na legislação, variação de preços, crescimento econômico e outros fatores relevantes, bem como estar acompanhadas da metodologia de cálculo e das premissas utilizadas, nos termos do art. 12 da LRF. Assim, eventual desconformidade com o dispositivo não decorre da simples frustração da estimativa, mas da ausência de demonstração de sua aderência às premissas adotadas e aos registros oficiais da arrecadação realizada.

194. Em que pese não ter sido possível à equipe desta Corte avaliar as projeções da RFB, **ressalta-se a existência de risco relevante de não concretização da arrecadação prevista para 2026 para o tributo avaliado, já que dados extraídos dos relatórios L77 e L88 apontam que a arrecadação acumulada até o segundo decêndio de maio de 2026 foi de R$ 1,42 bilhão**. Ou seja, após o primeiro quadrimestre, correspondente a 1/3 do exercício, a RFB arrecadou somente 4,7% da previsão total de R$ 29,94 bilhões, composta por R$ 23,76 bilhões e R$ 6,18 bilhões.

III.2. Avaliação do risco de descumprimento dos limites de despesas primárias estabelecidos pela LC 200/2023, consideradas as projeções constantes do RARDP do 1º bimestre de 2026

195. A LOA 2026 evidencia os limites individualizados de despesas primárias por Poder e órgão, em conformidade com a sistemática instituída pela LC 200/2023. Esses limites encontram correspondência nos registros do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento e nas projeções constantes do RARDP 1/2026. A reestimativa das despesas primárias sujeitas ao limite resultou em acréscimos de R$ 4.113,2 milhões e reduções de R$ 1.535,8 milhões em relação aos valores constantes da LOA.

196. O efeito líquido dessas variações correspondeu a aumento de R$ 2.577,3 milhões nas despesas sujeitas ao limite. Com isso, a programação, que inicialmente apresentava margem de suficiência em relação ao teto dessas despesas, passou a evidenciar insuficiência frente ao limite aplicável, tornando necessária a adoção de bloqueio orçamentário no montante de R$ 1.594,9 milhões, com a finalidade de recompor a aderência da programação orçamentária ao regime fiscal instituído pela LC 200/2023.

Figura 20 – Limite orçamentário por poder segundo o Siop e Discriminação das despesas primárias orçamentárias no RARDP 1/2026

Orçamentários | Financeiros | Limites por Poder

Limite por Poder/Órgão Autônomo	Limite Legal
A. TOTAL GERAL	2.392.697.789.974
B. PODER EXECUTIVO	2.298.467.611.724
C. DEMAIS PODERES	94.230.178.250
C.1. PODER JUDICIÁRIO	64.735.128.477
Supremo Tribunal Federal	978.148.841
Superior Tribunal de Justiça	2.270.905.307
Justica Federal	16.753.097.494
Justica Militar da União	815.249.597
Justica Eleitoral	11.039.450.369
Justica do Trabalho	28.524.785.329
Justica do DF e Territórios	4.034.683.632
Conselho Nacional de Justiça	318.807.908
C.2. PODER LEGISLATIVO	18.791.576.852
Câmara dos Deputados	9.033.132.704
Senado Federal	6.649.143.226
Tribunal de Contas da União	3.109.300.922
C.3. MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO	9.883.911.423
Ministério Público da União	9.758.200.785
Conselho Nacional do Ministério Público da União	125.710.638
C.4. DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO	819.561.498

Discriminação	LOA 2026 (a)	Avaliação 1º Bimestre (b)	Variação (c) = (b) - (a)
TOTAL DE DESPESAS (ORÇAMENTÁRIAS)	3.207.632,7	3.234.997,1	27.364,4
I. DESPESAS NÃO SUJEITAS AO LIMITE	815.917,3	840.704,4	24.787,0
I.1. Transferências por Repartição de Receita (inciso I e IX)	592.157,0	600.470,0	8.313,0
I.2 Despesas Primárias	223.760,4	240.234,4	16.474,0
II. DESPESAS SUJEITAS AO LIMITE	2.391.715,3	2.394.292,7	2.577,3
III. LIMITE = III $_{[t-1]}$*(1+IPCA)*(1+ cresc. real)	2.392.697,8	2.392.697,8	-
IV. ESPAÇO (+) / AJUSTE (-) CONFORME LIMITE [III - II]	982,5	(1.594,9)	(2.577,3)
V. LIMITE Legislativo/Judiciário/MPU/DPU	94.230,2	94.230,2	-
VI. LIMITE Poder Executivo [III - V]	2.298.467,6	2.298.467,6	-
VII. ACRÉSCIMO LIMITE EXECUTIVO (DIFERENÇA IPCA)	-	-	-
VIII. LIMITE TOTAL COM ACRÉSCIMO IPCA [III + VII]	2.392.697,8	2.392.697,8	-
IX. ESPAÇO (+) / AJUSTE (-) com acréscimo IPCA [VIII - II]	982,5	(1.594,9)	(2.577,3)

Fonte: Siop (à esquerda) e RARDP 1/2026 (à direita, peça 81, p. 37)

197. Apesar da existência desse risco, sua probabilidade de materialização, no curto prazo, mostra-se baixa. Isso porque o arcabouço fiscal vigente contém mecanismos de correção e contenção da despesa, notadamente o bloqueio orçamentário para atendimento aos limites da LC 200/2023, a limitação de empenho e movimentação financeira prevista na LRF e os controles de programação financeira e cronograma de desembolso. Além disso, a execução orçamentária federal historicamente apresenta empoçamento de recursos, o que reduz a probabilidade de que a totalidade das dotações autorizadas se converta, no exercício, em execução financeira efetiva.

198. Assim, à luz da lógica de avaliação de riscos e controles, compreende-se que o risco inerente associado ao descumprimento dos limites de despesas primárias deve ser caracterizado como risco fiscal relevante. Contudo, diante da existência e do acionamento efetivo de instrumentos legais e operacionais capazes de recompor a aderência da programação aos limites aplicáveis, o risco residual, no momento, é baixo. A adoção do bloqueio de R$ 1.594,9 milhões, após a reestimativa das despesas, evidencia que o Poder Executivo acionou mecanismo de ajuste orçamentário para impedir que a programação permanecesse incompatível com o limite de despesas primárias.

199. Não obstante, ainda que juridicamente necessário para assegurar a observância da LC 200/2023, o bloqueio produz efeito fiscal restritivo sobre a execução de políticas públicas, pois reduz a disponibilidade orçamentária de órgãos setoriais responsáveis por programas finalísticos relevantes. Conforme indicado na Figura 3, as maiores contenções orçamentárias concentraram-se no Ministério dos Transportes, no Ministério da Saúde e no Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, pastas com elevada relevância na prestação de serviços públicos, na execução de investimentos estruturantes e na implementação de ações com impacto social e econômico.

200. Desse modo, a medida adotada mitiga o risco de descumprimento do limite de despesas primárias, mas desloca parte do ajuste fiscal para despesas discricionárias e investimentos, que são mais suscetíveis à contenção no curto prazo.

201. Conclui-se, portanto, que, com base nas projeções do RARDP 1/2026, havia risco de descumprimento dos limites de despesas primárias da LC 200/2023 antes da adoção do bloqueio. Após a implementação da contenção orçamentária, o risco residual de extrapolação do limite mostra-se baixo, em razão dos mecanismos de controle existentes e do histórico de empoçamento de recursos. Essa avaliação, entretanto, não afasta limitações relacionadas à completude das informações de receita encaminhadas pela RFB, as quais podem afetar a avaliação mais ampla do cenário fiscal e da eventual necessidade de contingenciamento.

III.3. Avaliação se a limitação de empenho e movimentação financeira, os bloqueios orçamentários e sua eventual redução foram definidos e implementados de forma necessária, tempestiva e conforme as normas legais

Descrição geral

202. Analisando-se os Anexos XV a XIX do Decreto 12.914/2026, verifica-se que a projeção da receita

primária bruta do Governo Federal alcança R$ 3.197.503 milhões. Após a dedução das transferências constitucionais e legais a estados, Distrito Federal e municípios, estimadas em R$ 620.564 milhões, a receita primária líquida projetada totaliza R$ 2.576.939 milhões.

203. Confrontada a receita primária líquida com despesas primárias estimadas em R$ 2.636.779 milhões e consideradas as deduções autorizadas, no montante de R$ 63.355 milhões, apura-se resultado primário deficitário de R$ 29.091 milhões. À luz do intervalo de tolerância definido para a meta de resultado primário, especialmente do limite inferior previsto na sistemática do art. 5º, § 3º, da LC 200/2023, verifica-se margem fiscal positiva de R$ 3.515 milhões.

204. Nessa condição, segundo os parâmetros do art. 73, *caput*, da LDO 2026, não se caracterizou necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira fundada no art. 9º da LRF, uma vez que a projeção de resultado primário permaneceu compatível com o intervalo admitido para a meta fiscal do exercício.

Avaliação do bloqueio em atendimento à LC 200/2023

205. A LC 200/2023 estabelece limites individualizados para as despesas primárias, mas exclui determinadas despesas da respectiva base de cálculo e dos limites, nos termos do art. 3º, § 2º. Assim, a verificação de conformidade com o regime fiscal sustentável exige a segregação entre despesas sujeitas e não sujeitas ao limite.

206. Para as despesas sujeitas, o limite aplicável resulta da atualização da base de cálculo do exercício anterior, mediante aplicação da variação acumulada do IPCA e do crescimento real da despesa, observado o fator de contenção de 70% e o teto de crescimento real de 2,5%, conforme sistemática prevista na citada lei complementar. A aplicação desses parâmetros resultou no limite de R$ 2.392.697,8 milhões (Figura 21).

Figura 21 – Memória de cálculo do limite da LC 200/2023 e do índice de atualização desse limite

Memória de cálculo do limite da LC 200/2023 | *Limite inicial de 2026 (R$ milhões)*

Etapa	Valor
Limite aplicável a 2025 — base inicial	2.248.990,00
Ajustes na base de cálculo*	- 308,20
Base ajustada para 2026	2.248.681,80
Reajuste nominal do limite — 7,98375%	179.529,13
Limite inicial de 2026 — PLOA	**2.428.210,93**
Autógrafo	2.392.697,80
LOA 2026	**2.392.697,80**

Cálculo do reajuste nominal de 7,98%

Índice de atualização do limite de 2026 = IPCA | *Art. 4º da LC 200/2023*	5,35%
Crescimento real | *Art. 5º da LC 200/2023*	2,50%
Reajuste nominal	**7,98%**

Determinação do crescimento real aplicado ao limite (Art. 5º da LC 200/2023)

Etapa	Valor	Cálculo
Crescimento real da receita primária ajustada	**6,37%**	*dado de referência*
Aplicação da trava de 70%	**4,46%**	*6,37% × 70%*
Aplicação do teto da LC nº 200/2023	**2,5%**	*máximo permitido*
Crescimento real efetivamente aplicado ao limite de despesa	**2,5%**	*menor entre 4,46% e 2,5%*

Fonte: elaboração própria a partir da LC 200/2023 e da LOA 2026.

*Esses ajustes dizem respeito à classificação do HFA, Ipea, IBGE, INPI, ITI, TCU e AGU como Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação (ICTs), para enquadrar suas despesas custeadas com fontes próprias e de convênios na exceção do art. 3º, § 2º, IV, da LC 200/2023.

207. No RARDP 1/2026, a projeção das despesas primárias sujeitas ao limite foi elevada de R$ 2.391.715,3 milhões para R$ 2.394.292,7 milhões. Com essa reestimativa, a programação passou de uma margem positiva de R$ 982,5 milhões para uma insuficiência de R$ 1.594,9 milhões em relação ao limite legal, tornando necessário o bloqueio orçamentário desse montante para preservação da conformidade fiscal.

208. Para definição da parcela do bloqueio incidente sobre despesas discricionárias e sobre emendas parlamentares, adotou-se critério proporcional, mediante aplicação do percentual de 0,7% sobre os respectivos universos de despesas sujeitas ao limite em atendimento ao art. 14 da LC 210/2024 e à ADPF 854/DF. A aplicação desse parâmetro resultou em bloqueio de R$ 1.260,5 milhões sobre as despesas discricionárias ordinárias e de R$ 334,4 milhões sobre emendas parlamentares (peça 81, p. 39).

209. Os valores globais do bloqueio foram refletidos no Decreto 12.914/2026 e no Siop. Todavia, a análise comparativa dos componentes por identificador de resultado primário (RP) e por órgão evidenciou divergências pontuais na distribuição interna do bloqueio. No caso das despesas classificadas como RP 2, o valor previsto no DPOF foi superior ao registrado no Siop em determinados órgãos, totalizando diferença de R$ 241,2 milhões, compensada por registro a menor, em igual montante, no Ministério das Cidades.

210. Em relação às despesas classificadas como RP 3, o DPOF não evidenciou bloqueio, enquanto o Siop registrou bloqueio de R$ 21,3 milhões no Ministério dos Transportes. Por fim, foram constatadas diferenças na distribuição das despesas RP 7, com registros a maior de R$ 73,1 milhões em alguns órgãos e registros a menor, no mesmo montante, em outros.

Tabela 9 – Bloqueio em atendimento à LC 200/2023 | Registro no Siop x Previsão no DPOF, em R$ milhões

Órgão	Decreto 12914/2026 Anexo XXIII – RP 2	Decreto 12914/2026 Anexo XXIII – RP 3	Decreto 12914/2026 Anexo XXIII – RP 7	Siop RP 2	Siop RP 3	Siop RP 7	Diferença RP 2 (Decreto – Siop)	Diferença RP 3 (Decreto – Siop)	Diferença RP 7 (Decreto – Siop)
22000 - Ministério da Agricultura e Pecuária	124.071	-	9.242	124.071	-	7.951	-	-	1.291
24000 - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	-	-	1.293	-	-	126	-	-	1.167
25000 - Ministério da Fazenda	100.000	-	-	88.079	-	-	11.921	-	-
26000 - Ministério da Educação	-	-	30.425	-	-	38.541	-	-	(8.116)
30000 - Ministério da Justiça e Segurança Pública	-	-	17.011	-	-	42.349	-	-	(25.338)
36000 - Ministério da Saúde	1.700	-	190.914	1.700	-	130.293	-	-	60.621
36213 - Agência Nacional de Saúde Suplementar	3.370	-	-	3.370	-	-	-	-	-
39000 - Ministério dos Transportes	476.663	-	6.820	373.007	21.337	43.698	103.655	(21.337)	(36.878)
39250 - Agência Nacional de Transportes Terrestres	81.245	-	-	-	-	-	81.245	-	-
41000 - Ministério das Comunicações	19.335	-	-	19.335	-	-	-	-	-
42000 - Ministério da Cultura	23.906	-	-	23.906	-	-	-	-	-
49000 - Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar	-	-	730	-	-	330	-	-	400
51000 - Ministério do Esporte	67.667	-	2.695	67.667	-	2.603	-	-	91
52000 - Ministério da Defesa	-	-	812	-	-	2.902	-	-	(2.090)
53000 - Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional	100.998	-	50.472	55.238	-	49.960	45.760	-	511
54000 - Ministério do Turismo	7.322	-	4.417	7.322	-	1.835	-	-	2.582
55000 - Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome	-	-	2.973	-	-	3.344	-	-	(371)
56000 - Ministério das Cidades	84.041	-	14.470	325.286	-	10.006	(241.245)	-	4.464
58000 - Ministério da Pesca e Aquicultura	8.830	-	-	8.830	-	-	-	-	-
68000 - Ministério de Portos e Aeroportos	30.312	-	216	30.312	-	500	-	-	(284)
69000 - Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Port	131.004	-	1.950	111.004	-	-	20.000	-	1.950
Total	**1.260.462**	**-**	**334.438**	**1.239.125**	**21.337**	**334.438**	**21.337**	**(21.337)**	**-**

Fonte: elaboração própria a partir de dados do Siop | Painel do Orçamento Federal e do Decreto 12.914/2026.

211. A equipe técnica considerou que as diferenças identificadas podem decorrer de realocações internas, ajustes de classificação ou diferenças temporais entre a extração no Siop e a publicação do DPOF. Considerando que o montante global do bloqueio coincide com o valor indicado no RARDP para atendimento à LC 200/2023, entendeu-se adequado registrar a inconsistência distributiva e aprofundar sua apuração no próximo ciclo de acompanhamento.

Avaliação dos limites de movimentação e empenho das despesas discricionárias (limitação de empenho decorrente do art. 9º da LRF, limites distribuídos por órgãos, limites não distribuídos - bloqueio em atendimento à LC 200/2023 e limites não distribuídos – faseamento de empenho)

212. O Anexo I do Decreto 12.914/2026 disciplina os limites de movimentação e empenho das despesas primárias discricionárias do Poder Executivo. Sob a ótica orçamentária, esse anexo consolida três componentes, organizados por identificador de resultado primário: eventual limitação de empenho decorrente do art. 9º da LRF, limites de crédito orçamentário distribuído por órgãos e limites de crédito orçamentário não distribuídos, que se subdividem em bloqueio em atendimento aos limites da LC 200/2023 e em faseamento de empenho. Somando-se os três componentes em cada período apresentado (maio, novembro e dezembro), deve-se manter aderência à despesa discricionária autorizada.

213. A citada alocação dos limites compreende aqueles distribuídos diretamente aos órgãos e os limites não distribuídos, que são repartidos entre as unidades orçamentárias ao longo do exercício, conforme a evolução da programação orçamentária e financeira.

214. No Anexo I, considerado o mês de dezembro, o subtotal dos limites distribuídos entre os órgãos do Poder Executivo corresponde a R$ 244.683,3 milhões. Em linha destacada, são evidenciados limites não distribuídos relativos ao bloqueio em atendimento à LC 200/2023, no valor de R$ 1.594,9 milhões, perfazendo o total de R$ 246.278,2 milhões. Esse montante inclui a reserva financeira, detalhada a seguir, constituída no âmbito da programação financeira do exercício.

Tabela 10 – Composição dos limites de empenho por período

R$ 1,00

	Maio	Novembro	Dezembro
Limites distribuídos por órgão/ unidade orçamentária	142.129.050.002	201.707.895.756	244.683.297.333
Limites não distribuídos - faseamento de limites de empenho	102.554.247.331	42.975.401.577	0
Limites não distribuídos - Bloqueio em atendimento à LC 200/2023	1.594.899.600	1.594.899.600	1.594.899.600
TOTAL	**246.278.196.933**	**246.278.196.933**	**246.278.196.933**

Fonte: Decreto 12.914/2026.

215. A equipe técnica verificou que os valores constantes do Anexo I guardam correspondência com o RARDP 1/2026 (peça 81, p. 10) e com a Demonstração da Compatibilidade das Despesas com Controle de Fluxo do Poder Executivo Federal constante do próprio decreto, observada a necessidade de distinguir dotação, limite de empenho, limite de pagamento, bloqueio orçamentário e reserva financeira.

216. O subtotal distribuído entre os órgãos do Poder Executivo no Anexo I, no valor de R$ 244.683,3 milhões, exclui o bloqueio de R$ 1.594,9 milhões, mas incorpora a reserva financeira. Essa reserva constitui mecanismo de gestão da programação financeira e do cronograma de pagamento do Poder Executivo federal, previsto no art. 72, § 15, da LDO 2026. Sua finalidade é apartar, nos cronogramas ou limites de pagamento, espaço financeiro correspondente a créditos adicionais em tramitação ou a eventual margem fiscal demonstrada no RARDP.

217. No Anexo XXI do Decreto 12.914/2026, o total da dotação corresponde igualmente a R$ 246.278,2

milhões. Contudo, o limite de empenho evidenciado é de R$ 239.128,5 milhões. A diferença de R$ 7.149,7 milhões decorre da soma de duas parcelas: R$ 1.594,9 milhões referentes ao bloqueio para atendimento à LC 200/2023 e R$ 5.554,8 milhões relativos à reserva financeira. Assim, embora a reserva permaneça alocada na programação orçamentária, ela não se converte, naquele momento, em limite efetivo de empenho ou pagamento.

Tabela 11 – Memória de cálculo das despesas sujeitas a controle de fluxo do Poder Executivo e da composição da reserva financeira

R$ milhões

	Limite de empenho
Discricionária	239.128,52
Discricionária | Reserva financeira	5.554,78
Discricionária | Total	244.683,30
Obrigatória com controle de fluxo	374.064,79
Total	618.748,09

Órgão	Anexo I (RP2 + RP3)	Anexo XXI limite de empenho	Reserva financeira implícita
Ministério da Educação	41.728,58	41.680,81	**47,78**
Ministério da Justiça e Segurança Pública	3.511,20	3.490,85	**20,35**
Ministério da Saúde	44.771,58	41.784,93	**2.986,65**
Ministério da Defesa	15.294,51	12.794,51	**2.500,00**
Total	**105.305,88**	**99.751,10**	**5.554,78**

Fonte: Decreto 12.914/2026.

218. Em relação às emendas classificadas como RP 6 e RP 8, a comparação entre os registros do Siop e os valores constantes do Decreto 12.914/2026 demonstrou compatibilidade integral por órgão. Para as emendas classificadas como RP 7, foram identificadas divergências pontuais na distribuição por órgão, sem alteração do montante global (Tabela 12). Tais diferenças indicam possível redistribuição interna ou defasagem entre a base de consulta e o ato normativo, sem impacto sobre o total autorizado para a categoria.

Tabela 12 – Limite de empenho no DPOF x Previsão no Siop

R$ milhares

	Dotação Líquida de Contenção (Siop)					Decreto 12.914/2026 - Anexo I (Limites até dezembro)					Diferença (Siop - Anexo I)				
Órgão	RP 2	RP 3	RP 6	RP 7	RP 8	RP 2	RP 3	RP 6	RP 7	RP 8	RP 2	RP 3	RP 6	RP 7	RP 8
20000 - Presidência da República	1.473.518	16.571	34.598	-	-	1.502.018	16.571	34.598	-	-	(28.500)	-	-	-	-
22000 - Ministério da Agricultura e Pecuária	2.113.630	199.087	250.554	302.240	470.000	2.109.730	199.087	250.554	300.949	470.000	3.900	-	-	1.291	-
24000 - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	9.203.404	2.411.627	108.191	43.268	-	8.720.591	2.861.627	108.191	42.102	-	482.814	(450.000)	-	1.167	-
25000 - Ministério da Fazenda	7.434.797	-	700	-	-	7.146.684	-	700	-	-	288.113	-	-	-	-
26000 - Ministério da Educação	36.338.764	4.891.612	524.176	982.655	-	36.847.739	4.880.844	524.176	990.771	-	(508.975)	10.769	-	(8.116)	-
30000 - Ministério da Justiça e Segurança Pública	3.798.196	-	321.118	528.635	-	3.511.201	-	321.118	553.973	-	286.995	-	-	(25.338)	-
32000 - Ministério de Minas e Energia	510.710	55.503	-	-	-	476.216	49.503	-	-	-	34.494	6.000	-	-	-
32266 - Agência Nacional de Energia Elétrica	180.102	-	-	-	-	177.802	-	-	-	-	2.300	-	-	-	-
32396 - Agência Nacional de Mineração	115.408	-	-	-	-	110.188	-	-	-	-	5.220	-	-	-	-
36000 - Ministério da Saúde	32.297.425	9.516.966	14.888.874	6.277.689	6.326.833	35.254.614	9.516.966	14.888.874	6.217.068	6.326.833	(2.957.189)	-	-	60.621	-
36212 - Agência Nacional de Vigilância Sanitária	240.962	-	-	-	-	235.162	-	-	-	-	5.800	-	-	-	-
39000 - Ministério dos Transportes	906.859	13.682.106	2.500	185.213	-	981.799	13.774.586	2.500	222.091	-	(74.940)	(92.480)	-	(36.878)	-
39250 - Agência Nacional de Transportes Terrestres	327.132	-	-	-	-	279.455	-	-	-	-	47.677	-	-	-	-
42000 - Ministério da Cultura	2.025.366	542.560	450.432	-	100.000	2.025.366	502.560	450.432	-	100.000	-	40.000	-	-	-
44000 - Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima	1.775.319	-	124.969	-	-	1.592.319	-	124.969	-	-	183.000	-	-	-	-
47000 - Ministério do Planejamento e Orçamento	1.969.923	-	-	-	-	1.801.259	-	-	-	-	168.663	-	-	-	-
49000 - Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar	2.896.869	-	101.310	24.170	-	2.900.769	-	101.310	23.770	-	(3.900)	-	-	400	-
51000 - Ministério do Esporte	383.242	200.000	532.858	87.844	600.000	383.242	200.000	532.858	87.753	600.000	-	-	-	91	-
52000 - Ministério da Defesa	7.595.433	5.199.081	178.070	24.352	-	7.595.433	7.699.081	178.070	26.442	-	-	(2.500.000)	-	(2.090)	-
53000 - Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional	2.556.822	2.481.509	447.610	1.644.103	2.038.417	2.360.636	2.481.509	447.610	1.643.592	2.038.417	196.186	-	-	511	-
53210 - Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico	231.002	-	310	-	-	192.557	-	310	-	-	38.445	-	-	-	-
54000 - Ministério do Turismo	406.349	-	164.569	146.411	1.100.000	406.808	-	164.569	143.829	1.100.000	(460)	-	-	2.582	-
55000 - Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Com	9.075.349	500.000	998.047	96.431	230.000	9.296.734	500.000	998.047	96.802	230.000	(221.385)	-	-	(371)	-
56000 - Ministério das Cidades	624.565	11.875.686	97.280	475.662	1.250.000	1.315.646	11.916.686	97.280	471.198	1.250.000	(691.081)	(41.000)	-	4.464	-
63000 - Advocacia-Geral da União	590.352	-	1.000	-	-	589.002	-	1.000	-	-	1.350	-	-	-	-
65000 - Ministério das Mulheres	283.380	-	75.584	-	-	283.623	-	75.584	-	-	(243)	-	-	-	-
68000 - Ministério de Portos e Aeroportos	89.457	1.093.580	100	6.750	-	89.457	1.093.580	100	7.034	-	-	-	-	(284)	-
68201 - Agência Nacional de Transportes Aquaviários	67.026	-	-	-	-	58.326	-	-	-	-	8.700	-	-	-	-
68213 - Agência Nacional de Aviação Civil	120.852	-	-	-	-	113.904	-	-	-	-	6.948	-	-	-	-
69000 - Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa	213.229	-	36.800	65.450	-	193.229	-	36.800	63.500	-	20.000	-	-	1.950	-
Total	136.610.375	52.773.094	26.560.925	10.890.874	12.115.250	139.316.442	55.799.806	26.560.925	10.890.874	12.115.250	(2.706.067)	(3.026.712)	-	-	-

Fonte: elaboração própria a partir do Siop e Decreto 12.914/2026.

219. Quanto às despesas discricionárias classificadas como RP 2 e RP 3, foram constatadas divergências entre os valores registrados por órgão no Siop e aqueles constantes do Decreto 12.914/2026, apontando, na consolidação, diferença de aproximadamente de 2% e 5%, respectivamente, dos valores totais indicados no decreto para essas categorias.

Avaliação da programação financeira

220. A equipe técnica consolidou, para todos os órgãos do Poder Executivo, os limites de pagamento das despesas primárias discricionárias e os valores constantes dos cronogramas de pagamento das despesas com controle de fluxo financeiro, descritos no Anexo X do Decreto 12.846/2026.

221. As despesas sujeitas a controle de fluxo constantes do RARDP 1/2026 foram conciliadas com os registros do Siafi, tendo sido apurada diferença global de 0,62%. Os valores consolidados correspondem, em termos globais, à programação das despesas primárias discricionárias e obrigatórias apresentada nos Anexos

XXI e XXII do Decreto 12.914/2026. Também guardam correspondência com a Tabela 7 do RARDP 1/2026, relativa às despesas com controle de fluxo, e com a linha "4.4 — Despesas com Controle de Fluxo do Poder Executivo" constante da previsão do resultado primário no Anexo XVIII do referido decreto.

Tabela 13 – Memória de cálculo sintética dos limites de movimentação financeira, incluindo a reserva financeira, em R$

Valor autorizado para pagamento de despesas discricionárias	
	VALOR AUTORIZADO PARA PGTO
Valores autorizados para pagamento de despesas discricionárias, nas fontes do Tesouro especificadas	117.651.596
Valores autorizados para pagamento de despesas discricionárias, ressalvadas nos termos da Lei nº 15.321, de 31 de dezembro de 2025, nas fontes do Tesouro especificadas	6.799.099
Valores autorizados para pagamento de despesas discricionárias do Novo PAC (RP3), nas fontes do Tesouro especificadas	48.778.753
Valores autorizados para pagamento de despesas discricionárias do Novo PAC (RP3), ressalvadas nos termos da LDO, nas fontes do Tesouro especificadas	2.215.434
Valores autorizados para pagamento de despesas discricionárias, nas fontes próprias especificadas	8.533.440
Valores autorizados para pagamento de despesas discricionárias, ressalvadas nos termos da LDO, nas fontes próprias especificadas	4.345.829
Valores autorizados para pagamento de despesas discricionárias do Novo PAC (RP3), nas fontes próprias especificadas	1.659.426
Valores autorizados para pagamento de despesas discricionárias do Novo PAC (RP3), ressalvadas nos termos da LDO, nas fontes próprias especificadas	646.193
Valores autorizados para pagamento de despesas de emendas individuais (identificador de resultado primário RP 6) e de bancada estadual (identificador de resultado primário RP 7), de execução obrigatória	37.451.799
Valores autorizados para pagamento de despesas de emendas de comissão (identificador de resultado primário RP 8), nas fontes Tesouro especificadas	11.046.950
Subtotal	239.128.519
Reserva financeira	5.554.779
Total | despesas discricionárias	244.683.298
Cronograma de pagamento de despesas obrigatórias sujeitas a controle de fluxo	
Cronograma de pagamento das despesas primárias obrigatórias sujeitas a controle de fluxo, de que trata o Anexo X, nas fontes do Tesouro especificadas	369.451.688
Cronograma de pagamento das despesas primárias obrigatórias sujeitas a controle de fluxo, de que trata o Anexo X, nas fontes próprias especificadas	4.613.100
Total | despesas obrigatórias sujeitas a controle de fluxo	374.064.788
TOTAL | Despesas com Controle de Fluxo do Poder Executivo	
Total | despesas obrigatórias sujeitas a controle de fluxo	618.748.086

Fonte: elaboração própria a partir do Decreto 12.914/2026.

222. Com base nessa conciliação, a equipe verificou o atendimento ao art. 72, § 8º, da LDO 2026, segundo o qual o somatório dos cronogramas ou limites de pagamento das despesas primárias sujeitas a controle de fluxo, acrescido da reserva financeira, não deve superar a previsão global das despesas com controle de fluxo do Poder Executivo federal constante do RARDP. A comparação realizada indica aderência global entre os valores autorizados dessas despesas no decreto e a previsão constante do relatório bimestral.

223. A equipe também avaliou a compatibilidade entre as despesas obrigatórias com controle de fluxo constantes do Anexo XXII e as despesas discricionárias constantes do Anexo XXI, descontada a reserva financeira. Essa reserva corresponde à soma do espaço fiscal apurado com os créditos adicionais em tramitação, nos termos do art. 72, § 15, da LDO 2026.

224. No recálculo efetuado, foi identificada diferença de R$ 50,6 milhões. Considerando que esse montante representa aproximadamente 0,9% do valor total da reserva financeira, a equipe considerou a diferença de baixa materialidade relativa, sem prejuízo de sua verificação junto ao jurisdicionado no próximo acompanhamento.

Tabela 14 – Memória de cálculo da reserva financeira e sítio do Congresso Nacional sobre as propostas de crédito adicional em tramitação

R$ milhões



Memória de cálculo da reserva financeira	Valor
Espaço fiscal	3.515,20
Créditos adicionais em tramitação	1.989,02
TOTAL	5.504,22
Reserva financeira informada no Decreto 12.944/2026	5.554,78
Diferença	**50,55**

Créditos adicionais em tramitação — PLNs 2026	
PLN	Valor (R$ milhões)
PLN 13/2026	488,11
PLN 12/2026	563,49
PLN 11/2026	56,25
PLN 10/2026	24,91
PLN 9/2026	4,21
PLN 8/2026	21,56
PLN 6/2026	543,68
PLN 5/2026	33,63
PLN 4/2026	240,00
PLN 3/2026	13,19
Total	**1.989,02**

Fonte: https://www.congressonacional.leg.br/web/orcamento/acompanhe/propostas e Decreto 12.914/2026.

225. Por fim, verificou-se que as despesas discricionárias sujeitas ao limite, no montante de R$

236.380,10 milhões, e as despesas discricionárias não sujeitas ao limite, no montante de R$ 8.303,20 milhões, correspondem, em termos agregados, aos limites de movimentação e empenho apresentados no Anexo I do Decreto 12.914/2026 e à soma, no Anexo XIX do referido decreto, dos itens "Emendas de Execução Obrigatória", "Outras Emendas" e "Discricionárias Total". Essa correspondência reforça a consistência global entre os demonstrativos de programação financeira, os limites orçamentários e a apuração das despesas discricionárias sujeitas e não sujeitas ao limite da LC 200/2023.

Avaliação das alterações orçamentárias

226. A equipe técnica, por fim, verificou que as alterações nas programações orçamentárias ocorridas, no período avaliado, não resultaram em acréscimo na disponibilidade orçamentária, conforme consulta no Siop.

III.4. Avaliação se há risco de descumprimento da meta de resultado primário no exercício dadas as projeções de receitas e despesas primárias apresentadas no RARDP do 1º bimestre e se as projeções de receitas primárias apresentadas no RARDP do 1º bimestre são factíveis

227. A avaliação restou comprometida em razão da falta de informação da SPE e da RFB, apontada no item III.1, e sobre a falta da memória de cálculo da RFB para chegar na correção da base, no efeito preço, efeito quantidade e efeito legislação apresentados na tabela 15 a despeito de esta equipe ter realizado a solicitação (peça 18).

Tabela 15 – Informações dos efeitos que atualizam as previsões de receita de tributos, solicitadas pela equipe do TCU à RFB

Nome do tributo	Correção da base (R$ mi)	Efeito preço	Efeito quantidade	Efeito legislação
I.R. - Pessoa Jurídica	—	1,0299	1,0234	1,0203
CSLL	—	1,0301	1,0235	1,0208
PIS/Pasep	(90,0)	1,0296	1,0237	0,9998
Cofins	(450,0)	1,0297	1,0238	0,9988
Imposto sobre a Importação	—	0,9671	1,1649	1,1375
IPI - Vinculado à importação	—	0,9677	1,1651	1,0763

Fonte: elaboração própria a partir de informações do RARDP 1/2026.

IV. CONCLUSÃO

228. O presente acompanhamento avaliou a consistência e a conformidade das projeções de receitas e despesas primárias da União constantes do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP) referente ao 1º bimestre de 2026, com vistas a subsidiar o exame das contas do Presidente da República e verificar a aderência às regras fiscais vigentes.

229. A análise evidenciou que, em comparação com a Lei Orçamentária Anual, houve deterioração nas projeções fiscais, caracterizada pela redução das receitas primárias líquidas e pelo aumento das despesas, resultando em ampliação do déficit projetado.

230. Não obstante, após a aplicação das deduções legais previstas no ordenamento vigente, o resultado primário projetado permaneceu dentro do intervalo de tolerância da meta estabelecida para o exercício, razão pela qual não se configurou, no momento da avaliação, a necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira nos termos do art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

231. Por outro lado, a reestimativa das despesas primárias indicou risco de descumprimento dos limites individualizados estabelecidos pela Lei Complementar 200/2023, o que levou à adoção de bloqueio orçamentário para recomposição da aderência ao regime fiscal. Após essa medida, o risco residual foi considerado reduzido, em razão da existência de mecanismos institucionais de controle e ajuste ao longo do exercício.

232. No que se refere à qualidade das projeções fiscais e à condução da gestão fiscal, foram identificadas fragilidades relevantes que afetam a consistência, a transparência e a confiabilidade das informações utilizadas no processo decisório.

233. Dentre os achados, destaca-se a exclusão de despesas do Conselho Nacional do Ministério Público do cômputo dos limites de despesas primárias, com base em interpretação ampliativa de decisão judicial não aplicável expressamente ao referido órgão. Tal prática amplia o espaço fiscal sem respaldo legal ou judicial direto, fragilizando a segurança jurídica do regime de limites de despesas.

234. Verificou-se, ainda, a utilização de parâmetros macroeconômicos distintos daqueles definidos pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda na elaboração de estimativas de receitas primárias, sem justificativa formal ou validação institucional. Essa divergência compromete a coerência interna das projeções fiscais e pode distorcer a avaliação da necessidade de ajuste fiscal ao longo do exercício.

235. No campo das estimativas de arrecadação, foi identificado risco de frustração de receitas do Imposto de Exportação de petróleo bruto, decorrente da adoção de premissas potencialmente superestimadas quanto ao volume exportado, com impacto estimado da ordem de R$ 2,5 bilhões. Caso materializado, esse risco pode reduzir a margem de cumprimento da meta de resultado primário e exigir medidas adicionais de ajuste fiscal.

236. Adicionalmente, constatou-se ausência de comunicação tempestiva por parte do Banco Central acerca de erro relevante na apuração do resultado primário das empresas estatais, o que compromete a transparência ativa e a confiabilidade das estatísticas fiscais utilizadas para avaliação do cumprimento das metas.

237. Também foram identificadas inconsistências entre os dados de arrecadação apresentados no Decreto de Programação Orçamentária e Financeira e os registros do Siafi, especialmente no detalhamento de tributos relevantes, indicando fragilidades na conciliação e na rastreabilidade das informações fiscais.

238. No tocante à tributação de dividendos instituída recentemente, a ausência de memória de cálculo detalhada e de documentação suficiente por parte da Receita Federal impossibilitou a validação independente das estimativas de arrecadação, reduzindo a possibilidade de validação independente sobre a consistência das projeções fiscais. Contudo, **ressalta-se a existência de risco relevante de não concretização da arrecadação prevista para 2026 para o tributo avaliado, já que dados extraídos dos relatórios L77 e L88 apontam que a arrecadação acumulada até o segundo decêndio de maio de 2026 foi de R$ 1,42 bilhão**. Ou seja, após o primeiro quadrimestre, correspondente a 1/3 do exercício, a RFB arrecadou somente 4,7% da previsão total de R$ 29,94 bilhões, composta por R$ 23,76 bilhões e R$ 6,18 bilhões.

239. Por fim, a avaliação do risco de descumprimento da meta de resultado primário restou prejudicada pela insuficiência de informações fornecidas pelos órgãos responsáveis pelas projeções de receita, especialmente no que se refere às premissas e metodologias utilizadas.

240. Diante do exposto, conclui-se que, embora as projeções fiscais do 1º bimestre de 2026 permaneçam formalmente compatíveis com as metas e regras fiscais vigentes, subsistem fragilidades relevantes na consistência e transparência das estimativas que as fundamentam.

241. Essas fragilidades reduzem a confiabilidade do processo de avaliação fiscal e podem comprometer a tempestividade e a adequação das decisões de ajuste ao longo do exercício, reforçando a necessidade de aprimoramento dos controles, da padronização metodológica e da transparência das informações fiscais.

V. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

242. Em razão do exposto, com base nos arts. 3°, inciso IV, alínea “a”, e 3-A, *caput*, da Resolução-TCU 142/2001, encaminham-se os autos à consideração superior, propondo:

a) dar ciência à Secretaria de Orçamento Federal, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que considerar despesas do Conselho Nacional do Ministério Público como exceção aos limites individualizados estabelecidos no art. 3º da Lei Complementar 200/2023, sem respaldo legal, judicial ou administrativo expresso contraria o referido dispositivo e a decisão na ADI 7.922 que reconheceu somente “quanto ao Ministério Público da União, que receitas próprias, ou de convênios, contratos ou instrumentos congêneres, celebrados com entes federativos ou entidades privadas, vinculadas ao custeio de suas atividades específicas, não se submetem ao teto de gastos instituído pela Lei Complementar n. 200/2023”.

b) dar ciência ao Ministério da Fazenda, ao Ministério de Minas e Energia e ao Ministério de Portos e Aeroportos, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que a não utilização dos parâmetros macroeconômicos disponibilizados pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda, na elaboração das estimativas de receitas e despesas primárias no âmbito do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias, ressalvadas exceções devidamente justificadas e aprovadas pela Secretaria de Orçamento Federal, no papel de órgão coordenador da Comissão Técnica de Gestão Orçamentária e Financeira da Junta de Execução Orçamentária, contraria o disposto no art. 5º, inciso I, da Resolução-JEO 2/2020, na Portaria SOF/MPO 6/2026 e no Ofício Circular 48/2026/MPO, prejudicando a clareza, consistência, transparência e confiabilidade das informações que subsidiam a gestão fiscal;

c) recomendar à Secretaria de Orçamento Federal, do Ministério do Planejamento e Orçamento, no papel de órgão coordenador da Comissão Técnica de Gestão Orçamentária e Financeira da Junta de Execução Orçamentária, que:

c.1) estabeleça procedimento formal para o registro, a justificativa e a aprovação de eventuais afastamentos da grade de parâmetros elaborada pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda, assegurando a rastreabilidade dessas decisões, bem como institua mecanismo de verificação quanto à efetiva utilização dos referidos parâmetros macroeconômicos nas estimativas que subsidiam os instrumentos de gestão

fiscal e orçamentária previstos no Anexo da Resolução-JEO 13/2025; e

c.2) divulgue orientação reforçando aos órgãos coordenadores definidos no Anexo da Resolução-JEO 13/2025 e, por intermédio deles, aos órgãos responsáveis pela elaboração das estimativas de receitas e despesas primárias, o caráter obrigatório da utilização dos parâmetros macroeconômicos definidos pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda, ressalvadas exceções devidamente justificadas e autorizadas pela Secretaria de Orçamento Federal, de modo a preservar a consistência, a transparência e a confiabilidade das informações fiscais;

d) recomendar ao Banco Central do Brasil, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que estabeleça procedimento formal para dar ampla publicidade, de maneira proativa e tempestiva, a eventuais erros e inconsistências identificados na apuração de estatísticas fiscais, como o resultado primário, de modo a assegurar a transparência ativa prevista no art. 3º, inciso II, da Lei 12.527/2011 e no art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000, em conformidade com o princípio da publicidade estabelecido no art. 37 da Constituição Federal;

e) recomendar ao Ministério da Fazenda e à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que revisem as premissas e a metodologia da projeção do Imposto de Exportação sobre óleos brutos de petróleo, avaliando a adoção de cenários de sensibilidade que complementem as premissas determinísticas utilizadas.

f) recomendar ao Ministério da Fazenda, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que aprimore os controles internos aplicáveis às informações de arrecadação realizada utilizadas nos relatórios de avaliação bimestral, por meio de:

f.1) instituição de rotina periódica de conciliação entre os dados utilizados no Decreto de Programação Orçamentária e Financeira e no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias e os registros oficiais do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal, antes da publicação dos valores realizados;

f.2) revisão da metodologia de apuração do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural relativo a municípios conveniados e não conveniados, de modo a substituir percentuais fixos estimativos por valores efetivamente registrados quando já houver arrecadação classificada no sistema; e

f.3) documentação das conciliações realizadas e das justificativas para eventuais diferenças remanescentes;

g) encaminhar cópia do presente relatório ao Ministério da Fazenda e à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, para conhecimento das limitações de escopo e inconsistências informacionais identificadas, registrando que a matéria será objeto de nova diligência e aprofundamento no próximo acompanhamento bimestral;

h) encaminhar cópia da decisão a ser proferida nestes autos, bem como do Relatório de Fiscalização da equipe técnica, ao Ministério do Planejamento e Orçamento, ao Ministério da Fazenda, ao Ministério de Minas e Energia, ao Ministério de Portos e Aeroportos, à Controladoria-Geral da União, à Casa Civil da Presidência da República e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional;

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

***

6. Concluída a fase de instrução, o Ministério do Planejamento e Orçamento, representado pela Advocacia-Geral da União, apresentou memorial (peça 126), com as informações e alegações a seguir resumidas, com o intuito de descaracterizar as propostas de encaminhamento referentes à exclusão das despesas do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) dos limites do Novo Arcabouço Fiscal e ao uso de parâmetros macroeconômicos nas estimativas fiscais:

1. Exclusão das despesas do CNMP dos limites da LC 200/2023

Alega que a SOF não ampliou indevidamente os efeitos da decisão do STF na ADI 7.922 ao excluir as despesas do CNMP custeadas por receitas próprias dos limites individualizados previstos no art. 3º da Lei Complementar 200/2023. Isso porque a equipe de auditoria partiu de uma premissa equivocada ao considerar que a decisão do STF alcançaria apenas o Ministério Público da União (MPU), tendo em vista que:

- o julgamento de mérito da ADI 7.922 ocorreu posteriormente à elaboração da interpretação questionada pela auditoria;
- o voto condutor do Ministro Alexandre de Moraes registrou expressamente que a compreensão adotada se aplica ao "**Ministério Público da União, em seus diferentes ramos e órgãos, incluindo o Conselho Nacional do**

Ministério Público";

- a ata do julgamento foi publicada em **3 de julho de 2026**, data a partir da qual a decisão passou a produzir efeitos obrigatórios para a Administração Pública;
- o CNMP está previsto no **art. 130-A da Constituição Federal**, inserido na seção constitucional do Ministério Público, sendo presidido pelo Procurador-Geral da República, circunstâncias utilizadas para sustentar sua vinculação institucional ao MPU.

Conclui, nesse ponto, que a decisão definitiva do STF eliminou qualquer dúvida interpretativa e confirmou, de forma expressa, que o CNMP está abrangido pela mesma compreensão aplicada ao MPU, o que exclui o fundamento da proposta de ciência à SOF.

2. Utilização de parâmetros macroeconômicos nas estimativas fiscais

Questiona a proposta da AudFiscal de:

- dar ciência ao Ministério da Fazenda, Ministério de Minas e Energia e Ministério de Portos e Aeroportos sobre a não utilização dos parâmetros macroeconômicos da Secretaria de Política Econômica (SPE); e
- recomendar à SOF a criação de procedimentos formais para aprovar exceções e fiscalizar o uso desses parâmetros.

Aduz que o marco regulatório vigente não atribui à SOF competências para aprovar desvios ou validar metodologias de projeção fiscal, a saber:

Instrumento	Informação relevante
Portaria SOF/MPO nº 6/2026	Determina o uso dos parâmetros da SPE apenas "quando cabível".
Resolução-JEO nº 2/2020	Atribui à SPE a elaboração da grade de parâmetros macroeconômicos.
Resolução-JEO nº 13/2025	Distribui entre diversos órgãos a responsabilidade pelas estimativas fiscais.
Decreto nº 11.353/2023	Define as competências da SOF como coordenação, orientação e consolidação.
Nota Técnica SEI nº 671/2026/MPO	Afirma que a SOF não exerce auditoria, revisão ou validação técnica das projeções.

Nesse passo, o memorial sustenta que:

- cada órgão responsável por determinada receita ou despesa deve produzir suas próprias estimativas, metodologias e memórias de cálculo;
- eventuais divergências em relação aos parâmetros da SPE podem ser tecnicamente justificadas conforme a natureza da rubrica analisada;
- não existe norma que exija aprovação prévia da SOF para utilização de premissas distintas.

Em conclusão, a AGU entende que a recomendação da auditoria atribui à SOF funções de controle, aprovação e validação técnica que não constam de suas competências legais e regulamentares.

É o Relatório.

APÊNDICE

APÊNDICE A - ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DOS GESTORES

243. Este Apêndice atende ao disposto nas Normas de Auditoria do TCU (NAT), itens 144 a 148, e ao disposto no art. 14 da Resolução TCU 315, de 22 de abril de 2020, no sentido de oportunizar aos destinatários das deliberações a apresentação de comentários sobre as propostas de determinação e/ou recomendação, solicitando, em prazo compatível, informações quanto às consequências práticas da implementação das medidas aventadas e eventuais alternativas.

244. Segundo as NAT, a inclusão e a análise desses comentários no relatório final resultam em um documento que não só apresenta os achados, as conclusões e as propostas da equipe, mas também a perspectiva dos dirigentes e as ações corretivas que pretendem tomar.

1. Exclusão indevida das despesas do Conselho Nacional do Ministério Público custeadas por recursos das fontes próprias do cômputo dos limites de despesas primárias da LC 200/2023

Argumentos do jurisdicionado

245. Em síntese, alega o jurisdicionado que a ausência da expressão "no âmbito do Poder" no inciso IV

do art. 3º da LC 200/2023 não afasta, em termos orçamentários e fiscais, a identidade normativa entre MPU e CNMP. Essa compreensão se materializa no § 8º do mesmo artigo, que prevê a compensação entre os limites individuais dos órgãos, e tratamento diferenciado entre entes componentes de um mesmo inciso quanto à exclusão de despesas dos limites implicaria falta de isonomia. A mera citação em separado dos órgãos não converge para tratamento diferenciado na aplicação do limite, conforme reforçado pelo § 8º.

246. Afirma ainda que o reconhecimento previsto na LDO 2026 é elemento adicional que estabelece o vínculo legal entre as duas instituições do ponto de vista orçamentário e fiscal, vinculação que se associa expressamente ao art. 32 da LC 200/2023, o qual remete ao § 8º do art. 3º quanto à possibilidade de compensações entre limites, pressupondo a integração dos órgãos. A interpretação decorre de detida análise dos dispositivos legais e da jurisprudência, estando amparada no Parecer 00120/2026/CONJUR-MPO/CGU/AGU, com a ressalva de que, havendo decisão da Corte de Contas em sentido contrário, seriam realizados os ajustes necessários para seu pleno cumprimento.

Análise dos argumentos

247. O cerne do achado é que limite agregado não equivale a unidade institucional, e a resposta adversa confunde os dois em três planos normativos distintos. A LC 200/2023, nos incisos II e III do art. 3º, incorpora CNJ e TCU às estruturas dos Poderes; já o inciso IV apenas justapõe "MPU e CNMP", redação aditiva que, pelo princípio de que a lei não contém palavras inúteis, impõe leitura de soma de tetos, e não de fusão. A compensação do § 8º o confirma, pois só incide sobre limites já individualizados — fosse fusão, bastaria gestão unilateral de teto único. Editada quando o CNMP já existia, a lei o pôs ao lado, e não dentro, do MPU; a Lei 13.316/2016 separa seus quadros e proíbe permuta, preservando-se a segregação por órgão, unidade, ação, fonte e natureza.

248. A exceção, ademais, jamais foi deferida ao CNMP pelo STF: sua aplicação ao órgão decorre de leitura da SOF/MPO, e em regra fiscal restritiva não se admite estender benefício por presunção, simetria ou analogia. Tampouco a isonomia socorre a tese, porque ela não equipara sujeitos juridicamente diversos — o MPU é instituição finalística (art. 128, I) e o CNMP, órgão de controle externo (art. 130-A) que fiscaliza o próprio Ministério Público, inclusive o MPU; conceder ao controlador a exceção do controlado inverteria a isonomia. O paralelo com a ADI 7.641 não procede: o CNJ é órgão do Poder Judiciário por força do art. 92, I-A, enquanto o CNMP não figura entre os ramos do MPU do art. 128, I, e a analogia ampliativa viola a legalidade estrita e a taxatividade do regime fiscal.

249. Na execução, a exigência de "ato conjunto dos dirigentes dos órgãos envolvidos" supõe vontades autônomas, e o CNMP de fato edita ato próprio de limitação de empenho — distinto do ato único adotado pelo Judiciário —, mecanismo da LRF avesso à ideia de absorção. O art. 5º, § 9º, da LDO 2026 é remissão interna de efeito operacional, e lei ordinária anual não redefine o alcance subjetivo de lei complementar permanente nem alarga decisão em controle concentrado; a própria LDO, aliás, distingue os atos do PGR, do Presidente do CNMP e do DPGF. Por fim, pareceres consultivos são apenas opinativos: excluir essa despesa da base de cálculo afeta a âncora e o espaço fiscal e a credibilidade da regra, revelando interpretação administrativa ampliativa controvertida, e não cumprimento automático do *decisum*.

2. Uso de parâmetros macroeconômicos distintos dos definidos pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda na elaboração de estimativas de receitas primárias do RARDP

Argumentos do jurisdicionado

250. Considerando os encaminhamentos propostos, a Agência Nacional de Aviação Civil, quando provocada a se manifestar sobre o assunto pelo Ministério de Portos e Aeroportos (MPOR), informou que a estimativa de receitas encaminhada para o RARDP 1/2026 utilizou como referência projeções do Boletim Focus, publicado pelo Banco Central do Brasil, por se tratar da informação mais atual disponível à época e de fonte amplamente reconhecida para elaboração de projeções financeiras. Reforçou que o encaminhamento das estimativas ocorreu anteriormente à divulgação da grade de parâmetros macroeconômicos, bem como que o prazo estabelecido no Ofício Circular SEI 216/2026/MF para envio das informações expirava em 2/3/2026. Aduziu, ainda, que a diferença observada possui reduzida materialidade e não compromete a consistência geral da projeção encaminhada. Por fim, registrou que buscará observar, nos próximos ciclos, a grade de parâmetros divulgada pela SPE/MF, sempre que possível e compatível com os prazos aplicáveis (peça 109).

251. Cabe registrar, todavia, que a resposta do MPOR foi encaminhada extemporaneamente e, por isso, a rigor, deveria ser desconsiderada da análise. Sem embargo, excepcionalmente, a comunicação será admitida nesta oportunidade, em atenção ao princípio da busca da verdade material, sem prejuízo de que manifestações futuras observem rigorosamente os prazos estabelecidos no curso da fiscalização.

252. O Ministério da Fazenda, por intermédio da STN, informou que a sistemática de projeção envolve

diversos órgãos setoriais e agências reguladoras, responsáveis pelas estimativas individualizadas de contratos de concessão com características heterogêneas, o que inviabilizaria mera atualização automática das projeções com base na grade macroeconômica da SPE/MF. Argumentou que os prazos intermediários fixados pela STN/MF para recebimento das informações dos órgãos setoriais antecederam a divulgação da grade da SPE/MF, ocorrida em 5/3/2026, sendo necessário estabelecer prazo até 2/3/2026 para viabilizar a consolidação tempestiva das estimativas. Acrescentou que o intervalo entre a divulgação da grade e o prazo final de envio das estimativas à SOF/MPO compreendeu apenas três dias úteis, o que inviabilizaria operacionalmente a reabertura do processo para atualização integral das projeções recebidas até então. Sustentou, assim, que a utilização de referências distintas decorreu de restrições operacionais e de prazo inerentes ao processo descentralizado de consolidação das receitas de concessões. Ao final, manifestou concordância quanto à necessidade de explicitar de forma mais clara as justificativas associadas ao uso de parâmetros distintos da grade oficial nos relatórios e documentos de suporte futuros (peça 106).

253. A SOF/MPO alegou que a Portaria SOF/MPO 6/2026 prevê a utilização dos parâmetros macroeconômicos da SPE/MF "quando cabível", e que a Resolução-JEO 2/2020 atribui à grade caráter de subsídio às estimativas, sem estabelecer obrigatoriedade absoluta de adoção em todos os casos. Argumentou que as exceções identificadas seriam justificáveis, especialmente nas receitas relacionadas à exploração de petróleo, em razão da elevada volatilidade das variáveis envolvidas e da defasagem temporal entre a modelagem executada pela ANP e a consolidação da grade oficial da SPE/MF. Desse modo, a não utilização dos parâmetros macroeconômicos disponibilizados pela SPE/MF na elaboração de receitas e despesas primárias não configuraria uma irregularidade. Nesse sentido, a SOF/MPO solicitou a retirada da ciência vinculada a esse achado.

254. A Secretaria também afirmou que suas atribuições possuem natureza coordenadora, orientadora e consolidadora, não abrangendo auditoria ou controle técnico detalhado das metodologias e documentações produzidas pelos órgãos responsáveis pelas estimativas. Por essa razão, solicitou a retirada da recomendação relativa à criação de mecanismo de verificação da utilização dos parâmetros macroeconômicos da SPE/MF (peça 100).

255. O Ministério de Minas e Energia não encaminhou comentários (peça 105).

Análise dos argumentos

256. As manifestações apresentadas esclarecem as circunstâncias associadas à não aplicação da grade de parâmetros da SPE/MF nas estimativas de concessões e permissões consolidadas pela STN/MF, mas não afastam as conclusões centrais do trabalho.

257. A avaliação das informações encaminhadas pela Anac e pela STN/MF evidencia um descasamento entre cronogramas de entregas, situação que pode dificultar ou mesmo inviabilizar a utilização dos parâmetros macroeconômicos divulgados pela SPE/MF na elaboração das estimativas de receitas e despesas primárias. Quando os prazos intermediários estabelecidos pelos órgãos coordenadores, em conformidade com o art. 2º, § 3º, da Resolução-JEO 13/2025, antecedem a divulgação da grade oficial, a utilização efetiva desse instrumento pode restar comprometida.

258. A situação relatada demonstra que a efetividade da grade de parâmetros macroeconômicos depende não apenas de sua elaboração e divulgação tempestiva, mas também de alinhamento procedimental entre os órgãos participantes do processo de reprogramação orçamentária.

259. No mais, ressalta-se que o Ministério da Fazenda não se manifestou sobre o emprego, na Nota 1/2026/SPF/SPE-MF, de 11/3/2026 (peça 59, p. 36), de dados de câmbio e de preço do barril de petróleo divergentes dos que constavam na grade de parâmetros da SPE/MF divulgada em 5/3/2026.

260. Quanto ao pedido da SOF/MPO para exclusão da ciência, a equipe técnica esclarece que o achado não parte da premissa de obrigatoriedade absoluta de utilização da grade da SPE/MF em toda e qualquer estimativa. O ponto central da análise reside no risco de que o afastamento da grade deixe de constituir situação excepcional e ocorra sem justificativa expressa, transparência ou validação formal. Nesse contexto, a ciência mostra-se medida adequada para prevenir a repetição da impropriedade identificada.

261. A grade de parâmetros constitui instrumento previsto no art. 73, § 4º, inciso II, da LDO 2026 como elemento integrante da gestão fiscal. O elenco expresso das variáveis que devem compô-la, como câmbio, preço do petróleo, IPCA e PIB, reforça sua natureza de referência oficial para elaboração das projeções fiscais. Assim, a expressão "quando cabível", constante do art. 4º, § 8º, da Portaria SOF/MPO 6/2026, deve ser compreendida como reconhecimento da possibilidade de exceções técnicas legítimas, e não como autorização para adoção generalizada de parâmetros provenientes de fontes diversas, sem transparência ou validação técnica.

262. A equipe de auditoria não desconsidera a eventual necessidade de afastamento da grade em

situações específicas. Contudo, tais hipóteses devem possuir caráter excepcional, pontual e devidamente justificado, sob pena de esvaziamento da finalidade do instrumento como mecanismo de uniformização e coerência do processo de estimação de receitas e despesas, em consonância com o art. 5º, inciso I, da Resolução-JEO 2/2020.

263. Nesse contexto, cabe destacar, ainda, que o art. 1º, § 1º, da LRF consagra a transparência como pressuposto da responsabilidade na gestão fiscal, exigência que também encontra respaldo no plano constitucional por meio do princípio da publicidade, expresso no art. 37 da Constituição Federal.

264. As manifestações apresentadas, inclusive, convergem com o encaminhamento proposto: a STN/MF reconheceu como adequado aprimorar a explicitação das justificativas para o emprego de parâmetros distintos daqueles publicados na grade; e a Anac afirmou que buscará observar os parâmetros da SPE/MF nos próximos ciclos de projeção, em consonância com os prazos e fluxos procedimentais aplicáveis.

265. Dessa forma, os órgãos envolvidos no processo, especialmente aqueles responsáveis pela coordenação e pelo fornecimento de insumos para a elaboração das projeções, devem buscar adequar procedimentos, prazos e fluxos de trabalho, de modo a compatibilizar os cronogramas do processo de reprogramação orçamentária com a disponibilização da grade de parâmetros macroeconômicos, assegurando sua utilização efetiva nas estimativas fiscais.

266. Adicionalmente, não prospera a alegação de que a recomendação à SOF/MPO para que "institua mecanismo de verificação quanto à efetiva utilização dos referidos parâmetros macroeconômicos nas estimativas que subsidiam os instrumentos de gestão fiscal e orçamentária" estaria fora das atribuições do órgão. Como expresso em sua manifestação (peça 100, item 20), a Subsecretaria de Assuntos Fiscais está à cargo de **supervisionar** a elaboração periódica da necessidade de financiamento do Governo Central e de **acompanhar** as atividades de projeção e acompanhamento da receita pública da União.

267. O art. 20, inciso XVII, do Decreto 11.353/2023 ainda dispõe que compete à SOF/MPO "**coordenar** e gerir o Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, envolvendo a orientação, a coordenação e a **supervisão técnica** dos órgãos setoriais de orçamento" (grifos acrescidos).

268. Ademais, o Decreto-Lei 200/1967, que trata da organização da Administração Federal, assenta que:

Art. 30. **Serão organizadas sob a forma de sistema as atividades de** pessoal, **orçamento**, estatística, administração financeira, contabilidade e auditoria, e serviços gerais, além de outras atividades auxiliares comuns a todos os órgãos da Administração **que, a critério do Poder Executivo, necessitem de coordenação central**. (Vide Decreto 64.777, de 1969)

§ 1º **Os serviços incumbidos do exercício das atividades** de que trata êste artigo consideram-se integrados no sistema respectivo e **ficam, conseqüentemente, sujeitos** à orientação normativa, **à supervisão técnica e à fiscalização específica do órgão central do sistema**, sem prejuízo da subordinação ao órgão em cuja estrutura administrativa estiverem integrados. (grifos acrescidos)

269. Nesse cenário, a supervisão técnica pressupõe não apenas o direcionamento das atividades, mas também a adoção de mecanismos mínimos de acompanhamento quanto à observância das diretrizes estabelecidas pelos órgãos centrais do sistema.

270. Ademais, o Decreto-Lei 200/1967 prevê expressamente a atividade de fiscalização como componente das competências atribuídas aos órgãos centrais dos sistemas administrativos federais, entre eles o Sistema de Planejamento e Orçamento Federal.

271. Esclarece-se, ainda, que a proposta de encaminhamento em debate não determina revisão metodológica exaustiva das projeções elaboradas pelos órgãos responsáveis e deve ser implementada em observância às limitações operacionais e às atribuições da SOF/MPO no exercício da coordenação que lhe foi legalmente atribuída.

272. Dessa forma, as alegações apresentadas não afastam as conclusões do trabalho quanto ao uso da grade de parâmetros macroeconômicos divulgada pela SPE/MF como regra e à necessidade de formalização, transparência, rastreabilidade e padronização do tratamento das exceções. Assim, mantêm-se os encaminhamentos originalmente propostos, sem alteração de redação.

3. Risco de frustração de R$ 2,5 bilhões na arrecadação do Imposto de Exportação de petróleo bruto

Argumentos do jurisdicionado

273. A análise da RFB, embora realizada em prazo exíguo, limita-se às atribuições da secretaria relativas às projeções de arrecadação das receitas administradas. Cumpre destacar que tais previsões não comportam certeza ou exatidão, configurando inferência probabilística com margem de erro tolerável. As estimativas baseiam-se em variáveis sujeitas a alterações ao longo do tempo, de modo que eventual divergência *a posteriori* entre o valor projetado e o arrecadado não constitui, *per se*, falha metodológica, sobretudo diante de

componentes difusos como vieses cognitivos, efeitos de manada e proliferação de notícias falsas e verdadeiras.

274. No processo orçamentário, as projeções devem manter coerência com as estimativas macroeconômicas do Ministério da Fazenda e com os impactos oficiais das alterações na legislação tributária — cuja mensuração, em regra, não compete à área de previsão e arrecadação. Ademais, em razão da complexidade do Sistema Tributário, os efeitos das mudanças legais somente podem ser dimensionados após meses ou anos, quando disponibilizadas as obrigações acessórias dos contribuintes. Por fim, as bases econômicas que melhor aderem às projeções macroeconômicas são as da arrecadação bruta agregada conforme os sistemas da RFB, com foco na estimativa do fluxo futuro de arrecadação.

Análise dos argumentos

275. Os argumentos do jurisdicionado não afastam o achado. A natureza probabilística das projeções de arrecadação não dispensa a apresentação de premissas, metodologia, memória de cálculo e cenários de sensibilidade, especialmente quando a receita estimada é incorporada ao RARDP como compensação de frustrações arrecadatórias.

276. A manifestação da RFB limitou-se a justificar a incerteza inerente às estimativas e a ratificar a nota da SPE, sem discriminar os parâmetros utilizados, a origem dos coeficientes da equação de participação exportada, a aderência da projeção aos dados observados de exportação, nem os riscos de prazo de recolhimento e judicialização. A disposição para prestar esclarecimentos futuros não supre a ausência de informação formal e tempestiva no RARDP 1/2026, razão pela qual permanece a limitação de escopo e o risco de frustração de arrecadação estimado pela equipe.

4. Diferença de R$ 446 milhões, no mínimo, entre os valores de Imposto de Renda, Imposto sobre Produtos Industrializados e Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural registrados no Decreto 12.914/2026 e no Siafi

Argumentos do jurisdicionado

277. Em resposta, a RFB informou que, no exercício de sua missão institucional voltada ao acompanhamento da arrecadação tributária federal, mantém estruturas e sistemas próprios destinados à consolidação fiscal e previdenciária, ao cruzamento de dados analíticos dos contribuintes e à integração cadastral.

278. Já o Siafi, segundo a secretaria, plataforma central das contas públicas federais, teria sua governança, gestão e normatização sob responsabilidade exclusiva da STN, à qual compete padronizar protocolos, leiautes e interfaces de interoperabilidade com sistemas de outros órgãos. A STN, entretanto, não se manifestou sobre o caso.

279. Nesse contexto, a proposta de realização de conciliação de registros pela RFB, com a respectiva publicação e documentação, extrapolaria os limites de competência institucional e técnica do órgão, configurando extensão exógena às suas atribuições finalísticas de acompanhamento da arrecadação.

280. No que concerne à revisão da metodologia de estimativa da arrecadação líquida do ITR, a RFB submeterá a matéria a reexame pelas equipes especializadas no tributo, com eventual adequação caso se mostre necessária.

Análise dos argumentos

281. Os argumentos apresentados pela RFB devem ser acolhidos apenas parcialmente. Embora o Siafi seja sistema estruturante sob governança, administração e normatização da STN, nos termos do art. 35, inciso XXIV, do Decreto 11.907/2024, essa circunstância não afasta a responsabilidade da RFB pela consistência, rastreabilidade e fidedignidade dos dados de arrecadação que produz, agrega, classifica e encaminha para fins contábeis, orçamentários e fiscais.

282. A divergência identificada não decorre de simples questão tecnológica ou de governança do Siafi. Trata-se de inconsistência material, de no mínimo R$ 446 milhões, entre valores de receitas tributárias federais constantes do Decreto 12.914/2026 e registros do sistema oficial de execução orçamentária, financeira e contábil da União. O ponto central não é atribuir à RFB a administração do Siafi, mas exigir que os dados de arrecadação por ela apurados e informados sejam conciliáveis com os registros oficiais que deles decorrem.

283. A matéria situa-se no núcleo das competências do Ministério da Fazenda. O art. 29 da Lei 14.600/2023 atribui ao Ministério competências relativas à política, administração, fiscalização e arrecadação tributária e aduaneira, bem como à administração financeira e à contabilidade públicas. Assim, a inconsistência examinada envolve atribuições integradas do próprio Ministério, abrangendo arrecadação, classificação de receitas, registros contábeis, programação financeira e divulgação de informações fiscais.

284. No âmbito da estrutura regimental, o art. 27, incisos VIII e IX, do Decreto 11.907/2024 atribui à

RFB competência para planejar, dirigir, supervisionar, orientar, coordenar e executar os serviços de fiscalização, lançamento, cobrança, arrecadação e controle dos tributos e demais receitas da União sob sua administração, bem como realizar a previsão, o acompanhamento, a análise e o controle dessas receitas. Tais competências abrangem não apenas a arrecadação operacional, mas também a qualidade da informação fiscal produzida a partir dos tributos administrados.

285. Ademais, a informação que alimenta o Siafi não se origina da STN. No fluxo de arrecadação administrado pela RFB, a Fita 50 constitui um dos produtos informacionais gerados no âmbito do Clacon, a partir da consolidação e classificação dos documentos de arrecadação. Assim, ainda que o Siafi seja administrado pela STN, a RFB participa de etapa anterior e essencial do processo: a produção, validação, consolidação e classificação dos dados que subsidiam o registro contábil e os demonstrativos fiscais.

286. Por essa razão, não procede o argumento de que a conciliação extrapolaria as competências da RFB. A conciliação demandada não consiste em administrar, normatizar ou alterar o Siafi, mas em confrontar os dados produzidos pela própria RFB, por código de receita, agregações fiscais, deduções, classificações e demais parâmetros, com os registros contábeis oficiais e com os valores divulgados no Decreto 12.914/2026. Trata-se de procedimento inerente à governança de dados fiscais, à rastreabilidade da informação e à confiabilidade dos demonstrativos oficiais.

287. Sob o aspecto contábil e orçamentário, a divergência evidencia fragilidade de integridade informacional. Sistemas gerenciais e agregações próprias são legítimos para fins de administração tributária, previsão de arrecadação e acompanhamento econômico; contudo, quando seus resultados subsidiam relatórios de avaliação bimestral, DPOF e demonstrativos fiscais, devem ser conciliáveis com o Siafi e reproduzíveis pelos órgãos de controle.

288. A competência da STN prevista no art. 35, inciso XXIV, do Decreto 11.907/2024 deve ser interpretada de forma coordenada com as competências da RFB previstas no art. 27, incisos VIII e IX. À STN compete a governança do Siafi e dos registros contábeis federais; à RFB compete a arrecadação, controle, previsão, acompanhamento, análise, classificação e consolidação das receitas tributárias sob sua administração. A divergência ora examinada situa-se justamente na interface entre essas atribuições, exigindo atuação conjunta, e não transferência integral de responsabilidade para um único órgão.

289. A manifestação da RFB quanto ao reexame da metodologia de estimativa do ITR é positiva, mas insuficiente para afastar o achado. Primeiro, porque a divergência abrange também Imposto de Renda e IPI. Segundo, porque o reexame anunciado não especifica escopo, prazo, responsáveis, produto esperado, metodologia de conciliação ou compromisso de correção dos demonstrativos eventualmente afetados. Terceiro, porque o problema não é apenas prospectivo ou metodológico, mas também contábil, orçamentário e fiscal, pois envolve a compatibilidade entre valores já registrados no Siafi e valores divulgados em ato de programação financeira.

290. A governança do Siafi pela STN não exime a RFB de demonstrar a consistência dos dados que produz e encaminha, inclusive aqueles consolidados na Fita 50 no âmbito do Clacon. A impropriedade deve ser tratada como falha de conciliação e documentação no âmbito do Ministério da Fazenda, demandando atuação coordenada entre RFB e STN para identificar a origem das diferenças, validar os critérios de agregação e classificação das receitas, demonstrar a correspondência entre códigos de receita, naturezas orçamentárias e contas contábeis e, se cabível, promover a retificação ou evidenciação complementar dos demonstrativos fiscais afetados.

5. Limitações na análise e inconsistências de informações da Receita Federal do Brasil sobre dados do imposto sobre dividendos em 2026

Argumentos do jurisdicionado

291. A RFB se colocou à disposição para, na medida do possível, esclarecer as premissas adotadas nas estimativas de impacto decorrentes das alterações na legislação tributária promovidas pela Lei 15.270/2025.

Análise dos argumentos

292. A manifestação da RFB deve ser acolhida apenas como disposição colaborativa futura, mas não afasta o achado. A afirmação de que o órgão se coloca à disposição para esclarecer, "na medida do possível", as premissas adotadas não suprem a ausência, no momento da elaboração e avaliação do RARDP do 1º bimestre de 2026, de memória de cálculo, base de dados, parâmetros quantitativos e justificativas metodológicas suficientes para validação independente da projeção de arrecadação associada à tributação de dividendos.

293. A Lei 15.270/2025 promoveu alterações relevantes na tributação da renda, inclusive com efeitos a partir de 2026 sobre lucros e dividendos, o que torna indispensável a evidenciação dos critérios utilizados para estimar o impacto arrecadatório da medida no exercício. A Receita Federal divulgou que, a partir de 1º de

janeiro de 2026, há tributação na fonte à alíquota de 10% sobre lucros e dividendos distribuídos a pessoas físicas residentes no Brasil em montante superior a R$ 50 mil por mês pagos por uma mesma pessoa jurídica, tendo em vista a Lei 15.270/2025.

294. Em matéria de finanças públicas, a projeção de receita decorrente de alteração legislativa deve ser verificável, reprodutível e aderente às premissas econômicas e tributárias utilizadas. O art. 12 da LRF exige que as previsões de receita observem normas técnicas e legais, considerem os efeitos das alterações na legislação, da variação de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante, e sejam acompanhadas da metodologia de cálculo e das premissas utilizadas.

295. Assim, não basta a indicação genérica de disponibilidade para esclarecimentos posteriores. Para que a projeção pudesse ser avaliada neste RARDP, seria necessário que a RFB tivesse apresentado, tempestivamente, pelo menos: a base histórica de lucros e dividendos utilizada; a segmentação por tipo de beneficiário e faixa de valor; os critérios de exclusão de dividendos não alcançados pela nova regra; a forma de tratamento de lucros acumulados e distribuições aprovadas antes da vigência da lei; as hipóteses de comportamento dos contribuintes, inclusive antecipação ou postergação de distribuições; a estimativa de recolhimento mensal; os códigos de arrecadação considerados; a separação entre impacto bruto e líquido; e a conciliação com as rubricas de receita administrada constantes do RARDP.

296. A ausência desses elementos comprometeu a análise sob os enfoques orçamentário, contábil e fiscal. Sob o enfoque orçamentário, inviabilizou verificar se a reestimativa de receita constante do RARDP refletiu adequadamente os efeitos da alteração legislativa. Sob o enfoque contábil, impediu rastrear a correspondência entre fato gerador estimado, código de receita, natureza orçamentária e registro previsto. Sob o enfoque fiscal, limitou a avaliação sobre a suficiência da receita projetada para o cumprimento da meta de resultado primário e para a definição da necessidade de contingenciamento ou de bloqueio.

297. A limitação é especialmente relevante porque o RARDP é o instrumento utilizado pelo Poder Executivo para acompanhar o cumprimento da meta fiscal e subsidiar eventual contingenciamento quando a receita reestimada não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal. A Resolução-TCU 142/2001, por sua vez, atribui ao acompanhamento bimestral a função de avaliar as receitas e despesas primárias, a compatibilidade dos resultados fiscais com as metas da LDO e a necessidade ou conformidade da limitação de empenho e movimentação financeira.

298. Portanto, a resposta da RFB não elimina a impropriedade, pois a avaliação exigida pelo acompanhamento bimestral deve ocorrer com base nas informações disponíveis no próprio ciclo fiscal examinado. Esclarecimentos posteriores podem contribuir para o saneamento da metodologia nos próximos bimestres, mas não corrigem a insuficiência de evidenciação que, neste RARDP 1/2026, impossibilitou a validação da projeção de arrecadação do imposto sobre dividendos.

299. Conclui-se, assim, pela manutenção do achado. A disposição da RFB para prestar esclarecimentos não substitui o dever de apresentar, de forma tempestiva, documentação técnica suficiente sobre a metodologia, as premissas e a memória de cálculo da projeção. A ausência dessas informações reduziu a transparência fiscal, comprometeu a rastreabilidade da estimativa e inviabilizou a avaliação conclusiva, neste acompanhamento, sobre a consistência da receita projetada decorrente da tributação de dividendos instituída pela Lei 15.270/2025.

***

VOTO

Trata-se de relatório de acompanhamento fiscal da União quanto às receitas e despesas primárias referentes ao **1º bimestre de 2026**, elaborado nos termos do art. 3º, inciso IV, alínea ‘a’, c/c art. 3º-A, *caput*, da Resolução-TCU 142/2001, e do art. 157 da Lei 15.321/2025 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2026), para subsidiar a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional acerca de fatos e situações que possam comprometer a gestão fiscal, bem como a produção do relatório sobre as contas do Presidente da República relativas ao exercício de 2026.

2. Em termos mais específicos, o relatório em análise enfoca as projeções constantes do Relatório de Avaliação das Receitas e Despesas Primárias (RARDP) do 1º bimestre de 2026, bem como a aderência da programação orçamentária e financeira às metas fiscais definidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO de 2026, aos limites individualizados da Lei Complementar 200/2023 (dispõe sobre o Regime Fiscal Sustentável) e às regras de limitação de empenho e movimentação financeira previstas na Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

APURAÇÕES E ACHADOS

3. Segue-se o resumo das principais apurações e achados do presente acompanhamento:

- conclusões gerais:

- embora as projeções fiscais do 1º bimestre de 2026 permaneçam formalmente compatíveis com as metas e regras fiscais vigentes, subsistem fragilidades na consistência e transparência das estimativas que as fundamentam;

- "em comparação com a Lei Orçamentária Anual, houve deterioração nas projeções fiscais, caracterizada pela **redução das receitas** primárias líquidas, em R$ 13,6 bilhões, e pelo **aumento das despesas**, em R$ 23,3 bilhões, resultando em **ampliação do déficit** [efetivo] **projetado**", de R$ 22,9 bilhões para R$ 59,8 bilhões;

- após a aplicação das deduções legais, o **resultado primário projetado**, de R$ 3,5 bilhões, **permaneceu dentro do intervalo de tolerância da meta** estabelecida para o exercício", sem "necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira nos termos do art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal";

- a reestimativa das despesas primárias indicou **risco de descumprimento dos limites individualizados** estabelecidos pela Lei Complementar 200/2023", o que motivou "bloqueio orçamentário para recomposição da aderência ao regime fiscal", no valor de R$ 1,6 bilhão, resultando em **redução do risco fiscal, classificado como baixo**;

- achados específicos:

- "exclusão de despesas do Conselho Nacional do Ministério Público do cômputo dos limites de despesas primárias", com base em "interpretação ampliativa" do decidido pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 7.922/DF, com risco de ampliação indevida do espaço fiscal;

- "utilização de parâmetros macroeconômicos distintos daqueles definidos pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda (SPE) na elaboração de estimativas de receitas primárias, sem justificativa formal ou validação institucional. Essa divergência compromete a coerência interna das projeções fiscais e pode distorcer a avaliação da necessidade de ajuste fiscal ao longo do exercício";

- "risco de frustração de receitas do Imposto de Exportação de petróleo bruto, decorrente da adoção de premissas potencialmente superestimadas quanto ao volume exportado, com impacto estimado da ordem de R$ 2,5 bilhões", com potencial redução da "margem de cumprimento da meta de resultado primário"; a projeção de exportações utilizada pela SPE foi de 2,5 milhões de barris de petróleo por dia, porém, nos quatro primeiros meses de 2026, a média apurada dessas exportações foi 2,1 milhões de barris/dia, número cerca de 16% inferior ao projetado;

- ausência de comunicação tempestiva por parte do Banco Central sobre a ocorrência de distorção de R$ 1,25 bilhão na apuração do resultado primário das empresas estatais federais em dezembro de 2025 e janeiro de 2026, com prejuízo à "transparência ativa e à confiabilidade das estatísticas fiscais utilizadas para avaliação do cumprimento das metas" (essa diferença foi motivada principalmente por "erro no cômputo de ativos financeiros da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT -, da ordem de R$ 1,25 bilhão, ocorrido em dezembro de 2025 e corrigido na apuração de janeiro de 2026"; peça 43, p. 4-5);

- "inconsistências entre os dados de arrecadação apresentados no Decreto 12.914/2026 (Programação Orçamentária e Financeira) e os registros do Siafi, especialmente no detalhamento de tributos relevantes, indicando fragilidades na conciliação e na rastreabilidade das informações fiscais"; apurou-se diferença de, no mínimo, R$ 446 milhões entre os valores de Imposto de Renda (IR), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) registrados no Decreto e no Siafi;

- "a ausência de memória de cálculo detalhada e de documentação suficiente por parte da Receita Federal", sobre a tributação de dividendos, prejudicando a validação independente das estimativas de arrecadação e da consistência das projeções fiscais;

- risco de "não concretização da arrecadação prevista para 2026 para o tributo avaliado" (sobre dividendos), pois "após o primeiro quadrimestre, (...) a RFB arrecadou somente 4,7% da previsão total de R$ 29,94 bilhões, composta por R$ 23,76 bilhões e R$ 6,18 bilhões";

- desnecessidade de limitação de empenho e movimentação financeira fundada no art. 9º da LRF, pois a projeção de resultado primário permaneceu compatível com o intervalo admitido para a meta fiscal do exercício;

- prejuízo à "avaliação do risco de descumprimento da meta de resultado primário", em virtude da "insuficiência de informações fornecidas pelos órgãos responsáveis pelas projeções de receita, especialmente no que se refere às premissas e metodologias utilizadas".

PROPOSTAS DA UNIDADE TÉCNICA

4. A par dessas conclusões, a unidade técnica propõe as seguintes medidas:

a) ciência à Secretaria de Orçamento Federal (SOF) quanto à impropriedade de considerar despesas custeadas com recursos próprios do Conselho Nacional do Ministério Público como exceção aos limites individualizados estabelecidos no art. 3º da Lei Complementar 200/2023, procedimento não amparado nas normas de regência nem alcançado pela decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI 7.922, cujo alcance é restrito ao Ministério Público da União;

b) ciência ao Ministério da Fazenda, ao Ministério de Minas e Energia e ao Ministério de Portos e Aeroportos de que a não utilização dos parâmetros macroeconômicos disponibilizados pela SPE do Ministério da Fazenda, na elaboração das estimativas de receitas e despesas primárias no âmbito do RARDP, ressalvadas exceções justificadas e aprovadas pela SOF, coordenadora da Comissão Técnica de Gestão Orçamentária e Financeira da Junta de Execução Orçamentária, contraria disposições regulamentares (art. 5º, inciso I, da Resolução-JEO 2/2020, Portaria SOF/MPO 6/2026 e Ofício Circular 48/2026/MPO);

c) recomendação à SOF, na condição de coordenadora da Comissão Técnica de Gestão Orçamentária e Financeira da Junta de Execução Orçamentária, para que adote as seguintes providências com o objetivo de otimizar a consistência, a transparência, a rastreabilidade e a confiabilidade das informações fiscais:

c.1) estabeleça procedimento formal para registro, justificativa e aprovação de eventuais afastamentos da grade de parâmetros elaborada pela SPE, e institua mecanismo de verificação da utilização dos referidos parâmetros macroeconômicos nas estimativas que subsidiam os instrumentos de gestão fiscal e orçamentária previstos no Anexo da Resolução-JEO 13/2025; e

c.2) divulgue orientação aos órgãos coordenadores definidos no Anexo da Resolução-JEO 13/2025 e, por intermédio deles, aos órgãos responsáveis pela elaboração das estimativas de receitas e despesas primárias, acerca do caráter obrigatório da utilização dos parâmetros macroeconômicos definidos pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda, ressalvadas exceções devidamente justificadas e autorizadas pela SOF;

d) recomendação ao Banco Central do Brasil para que estabeleça procedimento formal de divulgação tempestiva de eventuais erros e inconsistências identificados na apuração de estatísticas fiscais, como o resultado primário, de modo a assegurar a transparência ativa prevista no art. 3º, inciso II, da Lei 12.527/2011 e no art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000;

e) recomendação ao Ministério da Fazenda e à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil para que revisem as premissas e a metodologia da projeção do Imposto de Exportação sobre óleos brutos de petróleo, avaliando a adoção de cenários de sensibilidade que complementem as premissas determinísticas utilizadas;

f) recomendação ao Ministério da Fazenda para aprimoramento dos controles internos aplicáveis às informações de arrecadação realizada utilizadas nos relatórios de avaliação bimestral, por meio de:

f.1) instituição de rotina periódica de conciliação entre os dados utilizados no Decreto de Programação Orçamentária e Financeira e no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias e os registros oficiais do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal, antes da publicação dos valores realizados;

f.2) revisão da metodologia de apuração do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural relativo a municípios conveniados e não conveniados, de modo a substituir percentuais fixos estimativos por valores efetivamente registrados quando já houver arrecadação classificada no sistema; e

f.3) documentação das conciliações realizadas e das justificativas para eventuais diferenças remanescentes.

5. Propõe, ainda, seja dada ciência da presente deliberação aos órgãos e entidades interessados, inclusive à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, nos termos do art. 3º, inciso IV, alínea ‘a’, c/c art. 3º-A, *caput*, da Resolução-TCU 142/2001, e do art. 157 da Lei 15.321/2025 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2026).

6. Feita essa necessária introdução, passo a decidir.

7. De plano, acolho as análises e conclusões da unidade técnica, devidamente transcritas no Relatório, exceto quanto à alegada impropriedade de considerar despesas custeadas com recursos próprios do Conselho Nacional do Ministério Público e ao uso do instrumento da ciência, nos termos do art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, em relação ao achado referente à não utilização dos parâmetros macroeconômicos disponibilizados pela SPE na elaboração das estimativas de receitas e despesas primárias no âmbito do RARDP, conforme exponho mais adiante.

9. De um modo geral, as apurações levadas a efeito denotam a conformidade legal da gestão fiscal da União, sem evidências concretas de inexequibilidade das metas de receitas e despesas, embora tenham sido identificados riscos para tal mister, além de fragilidades e oportunidades de melhoria relacionadas a aspectos de consistência e transparência das estimativas, com reflexos sobre a confiabilidade da avaliação fiscal.

RESULTADOS PRIMÁRIOS EFETIVO E FORMAL

10. Merece destaque a diferença significativa entre os resultados primários efetivo e formal. Enquanto o primeiro retrata o grau real de equilíbrio fiscal, a aplicação do segundo restringe-se à aferição de conformidade normativa da gestão fiscal. Sob tais circunstâncias, é importante estabelecer tal distinção nos acompanhamentos desse indicador, de forma a subsidiar a elaboração orçamentária e o controle da gestão fiscal com informações realistas. O quadro abaixo, extraído do Relatório, bem ilustra essa diferença:

Resultado primário efetivo e formal projetados para 2026

RESULTADO PRIMÁRIO | PROJETADO	
RESULTADO PRIMÁRIO EFETIVO (projeção para 2026)	**DÉFICIT R$ 59 bilhões**
RESULTADO PRIMÁRIO FORMAL (projeção para 2026)	**SUPERÁVIT R$ 3,5 bilhões**

Fonte: elaboração própria a partir do Decreto 12.846/2026 e alterações, e do RARDP 1/2026.

11. A conversão do **déficit real** em **superávit formal** resultou das deduções legais e constitucionais de despesas previstas para **quitação de precatórios** (EC 136/2025), **projetos estratégicos em defesa nacional** (LC 221/2025) e **despesas temporárias com educação e saúde custeadas com recursos do Fundo Social** (LC 223/2025). Tais alterações normativas, ao transmutarem o déficit primário (R$ 59 bilhões) em superávit (R$ 3,5 bilhões), mantiveram a projeção fiscal no limite inferior de tolerância da meta, fixado em zero.

MEMORIAL DA AGU NO INTERESSE DA SOF

ADI 7.922 e despesas com recursos próprios do CNMP

12. Quanto à proposta de ciência referente ao custeio com recursos próprios de despesas do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), registro que a Advocacia-Geral da União, representando o Ministério do Planejamento e Orçamento, apresentou memorial em 5/8/2026 (peça 126), após a conclusão da fase instrutória deste processo, esclarecendo que os fundamentos da decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI 7.922-DF, publicada em 3/7/2026, incluem expressamente o Conselho Nacional do Ministério Público como unidade alcançada pelo respectivo acórdão.

13. Conforme visto, a proposta de ciência baseia-se na conclusão da AudFiscal de que a exclusão das despesas custeadas com recursos próprios do Conselho Nacional do Ministério Público dos limites individualizados estabelecidos no art. 3º da Lei Complementar 200/2023 não é amparada nas normas de regência nem alcançada pela decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI 7.922, restrita ao Ministério Público da União.

14. Seguem-se os principais argumentos da AGU no referido memorial para refutar a proposta em questão:

- a conclusão da unidade técnica partiu de uma premissa equivocada ao considerar que a decisão do STF alcançaria apenas o Ministério Público da União (MPU);

- isso porque o voto condutor do Ministro Alexandre de Moraes registrou expressamente que a compreensão adotada se aplica ao "**Ministério Público da União, em seus diferentes ramos e órgãos, incluindo o Conselho Nacional do Ministério Público**";

- o julgamento de mérito da ADI 7.922 foi posterior ao relatório conclusivo da AudFiscal, emitido em 2/6/2026 (peça 120); e sua ata do julgamento foi publicada em **3/7/2026,** data a partir da qual a decisão passou a produzir efeitos obrigatórios para a Administração Pública;

- a inclusão do CNMP no raio de alcance da decisão do STF se justifica porque esse órgão está previsto no art. 130-A da Constituição Federal, inserido na seção constitucional do Ministério Público, sendo presidido pelo Procurador-Geral da República, o que justifica sua vinculação institucional ao MPU;

- nesses termos, a proposta de ciência à SOF/MPO perde fundamento.

15. Acolho as razões apresentadas pela Advocacia-Geral da União para, com as vênias de estilo, rejeitar a proposta de ciência sob análise.

16. A decisão proferida na ADI 7.922 seguiu, por simetria, a mesma tese já aplicada aos órgãos do Poder

Judiciário no julgamento da ADI 7.641 (relator: Min. Alexandre de Moraes, Pleno, julg: 11/4/2025), em face da identidade de fundamentos. Na ação precedente, o E. STF decidiu pela exclusão das receitas próprias dos tribunais e órgãos do Judiciário do teto de gastos do arcabouço fiscal (Lei Complementar 200/2023). Nessa esteira, o acórdão de mérito na ADI 7.922, proferido em 26/6/2026, fundamentou-se na necessidade de preservar a simetria entre o Ministério Público e o Poder Judiciário, assegurando sua autonomia financeira quanto à gestão de receitas próprias. Segue-se o resumo do julgado, extraído do Informativo 1223, do E. STF:

Os valores custeados com as receitas próprias do Ministério Público da União (MPU), bem como com as decorrentes de convênios, contratos ou instrumentos congêneres celebrados com entes federativos ou entidades privadas, não se submetem ao teto de gastos instituído pela Lei Complementar nº 200/2023 (Novo Arcabouço Fiscal).

A autonomia financeira e orçamentária é prerrogativa imprescindível para que o Ministério Público exerça, de forma independente, sua missão constitucional de defesa da ordem jurídica e do regime democrático. Embora o Ministério Público deva atuar com responsabilidade fiscal e observar, em regra, os limites de despesas primárias para garantir a sustentabilidade da dívida pública, a incidência do teto de gastos sobre receitas geradas pela própria instituição compromete sua capacidade de autossustento e gestão autônoma.

Ademais, a simetria constitucional estabelecida pela Emenda Constitucional nº 45/2004 entre o Ministério Público e o Poder Judiciário impõe que o tratamento jurídico-orçamentário a eles conferido seja convergente. Uma vez que o Supremo Tribunal Federal já firmou o entendimento de que as receitas próprias dos tribunais federais estão excluídas do teto de gastos da LC nº 200/2023 (1), o mesmo regime deve ser aplicado ao MPU, por força do paralelismo institucional e das garantias de autogoverno (2).

Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário, por unanimidade, julgou procedente a ação para conferir interpretação conforme a Constituição ao art. 3º, caput e IV, e § 2º, IV, da LC nº 200/2023 (3), para reconhecer, quanto ao Ministério Público da União, que os valores custeados com receitas próprias, ou de convênios, contratos ou instrumentos congêneres, celebrados com os demais entes federativos ou entidades privadas, não se submetem ao teto de gastos instituído pela LC nº 200/2023.

17. Assim, resta elidida a impropriedade anotada pela AudFiscal, quanto à ausência de amparo jurídico à exclusão das despesas custeadas com recursos próprios do Conselho Nacional do Ministério Público dos limites individualizados estabelecidos no art. 3º da Lei Complementar 200/2023.

Não utilização dos parâmetros macroeconômicos gerados pela SPE

18. O mesmo memorial também questiona a emissão de ciência referente à "não utilização dos parâmetros macroeconômicos disponibilizados pela SPE do Ministério da Fazenda, na elaboração das estimativas de receitas e despesas primárias no âmbito do RARDP, ressalvadas exceções justificadas e aprovadas pela SOF".

19. Para tanto, argumenta, em síntese, que:

- cada órgão responsável por determinada receita ou despesa deve produzir suas próprias estimativas, metodologias e memórias de cálculo;

- eventuais divergências em relação aos parâmetros da SPE podem ser tecnicamente justificadas conforme a natureza da rubrica analisada;

- não haveria imposição normativa de aprovação prévia da SOF para utilização de premissas distintas, pois não seria sua atribuição "aprovar os afastamentos da grade de parâmetros macroeconômicos elaborada pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda e verificar a efetiva utilização desses parâmetros pelos órgãos responsáveis pelas estimativas fiscais";

- o §8º do art. 4º da Portaria SOF/MPO 6/2026, ao prever a adoção dos parâmetros macroeconômicos elaborados pela SPE/MF na elaboração das estimativas de receitas e despesas primárias, dispõe expressamente que tal procedimento aplica-se "quando cabível", ou seja, não estabelece "sua aplicação obrigatória e indistinta a todas as estimativas";

- portanto, esse ponto questionado pela AudFiscal não pode ser classificado como "irregularidade" para justificar a expedição de ciência nos termos do art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU nº 315/2020.

20. A AudFiscal, a seu turno, considera que as disposições aplicáveis ao caso impõem, como regra, o uso dos aludidos parâmetros macroeconômicos na elaboração das estimativas de receitas e despesas primárias do RARDP, bem como sua coordenação pela Comissão Técnica de Gestão Orçamentária e Financeira da Junta de Execução Orçamentária (CFGOF), da SOF. Daí as propostas de ciência e recomendações. Reforça que a função de coordenação exercida, impõe-lhe o dever de supervisionar o referido procedimento.

21. Por isso, conclui: "(...) a utilização de parâmetros macroeconômicos distintos daqueles definidos pela

Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda (SPE) na elaboração de estimativas de receitas primárias, sem justificativa formal ou validação institucional. Essa divergência compromete a coerência interna das projeções fiscais e pode distorcer a avaliação da necessidade de ajuste fiscal ao longo do exercício".

22. Seguem-se os critérios normativos invocados pela AudFiscal para fundamentar sua proposta de ciência:

- art. 5º, inciso I, da Resolução-JEO 2/2020: dispõe que a grade de parâmetros macroeconômicos subsidiará a elaboração de projeções de receitas e despesas, em conformidade com a matriz de responsabilidades aprovada pela Junta de Execução Orçamentária;

- Ofício Circular 48/2026/MPO: estabelece de forma expressa a obrigatoriedade de utilização dos parâmetros macroeconômicos mais atualizados, disponibilizados pela SPE/MF, na elaboração das estimativas de receitas e despesas para o RARDP 1/2026;

- art. 4º, § 8º, da Portaria SOF/MPO 6/2026: prevê a adoção dos parâmetros da SPE/MF na elaboração das estimativas de receitas e despesas primárias; embora esse dispositivo registre que o uso dos parâmetros macroeconômicos disponibilizados pela SPE deve ser usado "quando cabível" ("§ 8º Quando cabível, os parâmetros macroeconômicos a serem utilizados nas estimativas serão os divulgados pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda em Processo SEI específico"), isso não implica autorização para afastamento da grade de parâmetros por conveniência ou preferência metodológica, mas apenas reconhece a possibilidade de exceções técnicas legítimas.

23. Embora considere bem sustentado o entendimento da AudFiscal, tenho que os argumentos trazidos no memorial da AGU são suficientes para demonstrar que a questão sob exame admite interpretações distintas, o que não permite caracterizar, com segurança, a ocorrência de falha procedimental a justificar o instituto da ciência, embora se trate de evidente oportunidade de melhoria na gestão, na padronização e na qualidade dos parâmetros que subsidiam as previsões de despesas e receitas primárias do RARDP.

24. Nesse passo, observo que a unidade instrutiva propõe a seguinte recomendação à SOF, "na condição de coordenadora da Comissão Técnica de Gestão Orçamentária e Financeira da Junta de Execução Orçamentária", para adoção de duas medidas "com o objetivo de otimizar a consistência, a transparência, a rastreabilidade e a confiabilidade das informações fiscais":

c.1) estabeleça procedimento formal para registro, justificativa e aprovação de eventuais afastamentos da grade de parâmetros elaborada pela SPE, e institua mecanismo de verificação da utilização dos referidos parâmetros macroeconômicos nas estimativas que subsidiam os instrumentos de gestão fiscal e orçamentária previstos no Anexo da Resolução-JEO 13/2025; e

c.2) divulgue orientação aos órgãos coordenadores definidos no Anexo da Resolução-JEO 13/2025 e, por intermédio deles, aos órgãos responsáveis pela elaboração das estimativas de receitas e despesas primárias, acerca do caráter obrigatório da utilização dos parâmetros macroeconômicos definidos pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda, ressalvadas exceções devidamente justificadas e autorizadas pela SOF.

25. Dito isso, e uma vez caracterizada a já comentada oportunidade de melhoria, considero que as citadas recomendações convergem para o objetivo de mitigar o problema assinalado, respeitando, porém, as eventuais limitações operacionais, as peculiaridades do *modus operandi* da SOF e sua discricionariedade administrativa. Por isso, mantenho, com ajustes de forma, as recomendações propostas.

AVALIAÇÃO DO RISCO FISCAL

26. Outro ponto a comentar é a anotação da unidade técnica de que restou prejudicada a "avaliação do risco de descumprimento da meta de resultado primário", em virtude da "insuficiência de informações fornecidas pelos órgãos responsáveis pelas projeções de receita, especialmente no que se refere às premissas e metodologias utilizadas".

27. Em que pese esse registro, o relatório em análise apresenta informações relevantes sobre o risco fiscal, conforme antecipado no início deste voto, a saber:

- apesar das **fragilidades na consistência e transparência das correspondentes estimativas**, as projeções fiscais do 1º bimestre de 2026 **permanecem formalmente compatíveis com as metas e regras fiscais vigentes**;

- **o déficit efetivo projetado elevou-se de R$ 22,9 bilhões para R$ 59,8 bilhões**, em comparação com a Lei Orçamentária Anual, em face da redução das receitas primárias líquidas, em R$ 13,6 bilhões, e do aumento das despesas, em R$ 23,3 bilhões;

- porém, **após as deduções legais**, **o resultado primário projetado**, de **R$ 3,5 bilhões**, **permaneceu dentro do intervalo de tolerância da meta estabelecida para o exercício**, sem "necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira nos termos do art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal";

- a reestimativa das despesas primárias indicou **risco de descumprimento dos limites individualizados estabelecidos pela Lei Complementar 200/2023**, o que motivou "bloqueio orçamentário para recomposição da aderência ao regime fiscal", no valor de R$ 1,6 bilhão, resultando em redução do **risco fiscal, classificado como baixo.**

28. Assim, considero necessário incluir na presente deliberação, em simetria com a solução adotada no acompanhamento referente ao 2º bimestre de 2026 (TC 012.513/2026-1), dispositivo específico com as referidas informações, em subsídio aos trabalhos da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, nos termos do art. 157 da Lei 15.321/2025 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2026), e à elaboração do relatório sobre as contas do Presidente da República relativas ao exercício de 2026.

DEMAIS PROPOSTAS

29. Quanto aos demais achados e conclusões da fase instrutória, endosso, com ajustes de forma, as respectivas propostas de encaminhamento, materializadas em recomendações voltadas ao aperfeiçoamento da qualidade e da tempestividade das informações que subsidiam o planejamento fiscal da União.

Do exposto, voto por que seja aprovado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 25 de agosto de 2026.

ANTONIO ANASTASIA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2274/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 004.887/2026-3.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Relatório de Acompanhamento
3. Interessados/Responsáveis: não há
4. Órgãos/Entidades: Banco Central do Brasil; Ministério da Fazenda; Ministério da Gestão e da Inovação Em Serviços Públicos; Ministério do Planejamento e Orçamento; Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais; Secretaria de Orçamento Federal; Secretaria de Política Econômica; Secretaria do Tesouro Nacional; Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento fiscal da União quanto às receitas e despesas primárias referentes ao 1º bimestre de 2026, para subsidiar a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional acerca de fatos e situações que possam comprometer a gestão fiscal, bem como a produção do relatório sobre as contas do Presidente da República relativas ao exercício de 2026.

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

9.1. nos termos do art. 3º, inciso IV, alínea 'a', c/c art. 3º-A, caput, da Resolução-TCU 142/2001, e do art. 157 da Lei 15.321/2025 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2026), informar ao presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, para fins de subsídio à referida Comissão, os seguintes fatos acerca da gestão fiscal no 1º bimestre de 2026, devidamente detalhados no Relatório e Voto que integram este Acórdão:

9.1.1 as projeções fiscais do 1º bimestre de 2026 permanecem formalmente compatíveis com as metas e regras fiscais vigentes, apesar da identificação de fragilidades na consistência e na transparência das correspondentes estimativas;

9.1.2. o déficit efetivo projetado elevou-se de R$ 22,9 bilhões para R$ 59,8 bilhões, em comparação com a Lei Orçamentária Anual, em face da redução das receitas primárias líquidas, em R$ 13,6 bilhões, e do aumento das despesas, em R$ 23,3 bilhões;

9.1.3. após as deduções legais, o resultado primário formal projetado, de R$ 3,5 bilhões,

permaneceu dentro do intervalo de tolerância da meta estabelecida para o exercício, sem necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira nos termos do art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal;

9.1.4. quanto aos limites individualizados estabelecidos na Lei Complementar 200/2023. a reestimativa das despesas primárias indicou risco inicial de descumprimento, o que motivou bloqueio orçamentário no valor de R$ 1,6 bilhão, reduzindo o risco fiscal, classificado como baixo;

9.2. recomendar à Secretaria de Orçamento Federal, do Ministério do Planejamento e Orçamento, nos termos do art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, na função de coordenadora da Comissão Técnica de Gestão Orçamentária e Financeira da Junta de Execução Orçamentária, adote as seguintes providências de aperfeiçoamento da qualidade das informações fiscais, quanto aos aspectos de transparência, padronização, rastreabilidade e confiabilidade:

9.2.1. estabeleça procedimentos para verificação de eventuais afastamentos da grade de parâmetros macroeconômicos elaborada pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda, nos termos do art. 4º, § 8º, da Portaria SOF/MPO 6/2026, nas estimativas que subsidiam os instrumentos de gestão fiscal e orçamentária previstos no Anexo da Resolução-JEO 13/2025, de forma a otimizar sua utilização;

9.2.2. oriente os órgãos coordenadores definidos no Anexo da Resolução-JEO 13/2025 para que a elaboração das estimativas de receitas e despesas primárias utilize os parâmetros macroeconômicos definidos pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda, exceto em casos excepcionais devidamente justificados;

9.3. recomendar ao Banco Central do Brasil, nos termos do art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que estabeleça procedimentos para garantir divulgação tempestiva de eventuais inconsistências na apuração de estatísticas fiscais, em conformidade com a diretriz transparência ativa das informações públicas prevista no art. 3º, inciso II, da Lei 12.527/2011, e no art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000, e com o princípio da publicidade estabelecido no art. 37 da Constituição Federal;

9.4. recomendar ao Ministério da Fazenda e à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, nos termos do art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que revisem as premissas e a metodologia da projeção do Imposto de Exportação sobre óleos brutos de petróleo, avaliando a adoção de cenários de sensibilidade que complementem as premissas determinísticas utilizadas;

9.5. recomendar ao Ministério da Fazenda, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que aprimore os controles internos aplicáveis às informações de arrecadação realizada utilizadas nos relatórios de avaliação bimestral, por meio de:

9.5.1. rotina periódica de conciliação entre os dados utilizados no Decreto de Programação Orçamentária e Financeira e no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias e os registros oficiais do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal, antes da publicação dos valores realizados;

9.5.2. revisão da metodologia de apuração do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural relativo a municípios conveniados e não conveniados, de modo a substituir percentuais fixos estimativos por valores efetivamente registrados quando já houver arrecadação classificada no sistema;

9.5.3. documentação das conciliações realizadas e das justificativas para eventuais diferenças remanescentes;

9.6. dar ciência do presente Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o integram, aos seguintes destinatários: Ministério do Planejamento e Orçamento, Ministério da Fazenda, Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, Banco Central do Brasil, Ministério de Minas e Energia, Ministério de Portos e Aeroportos, Controladoria-Geral da União, Casa Civil da Presidência da República e Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional;

9.7. autorizar o arquivamento deste processo, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata n° 32/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 25/8/2026 – Extraordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2274-32/26-P.

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
ANTONIO ANASTASIA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – PLENÁRIO
TC 015.921/2025-5
Natureza: Tomada de Contas Especial
Unidade: Gerência-Executiva do Instituto Nacional do Seguro Social em São Paulo/SP
Responsável: Rodney Silva Oliveira

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONCESSÃO IRREGULAR DE BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO. INSERÇÃO FRAUDULENTA DE DADOS NO SISTEMA DA PREVIDÊNCIA. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE CARGO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO

Este processo trata de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em razão de Rodney Silva Oliveira ter realizado a habilitação e a concessão irregular de benefício previdenciário de aposentadoria (NB 42/160.056.430-2), mediante a inserção fraudulenta de registros nas bases de dados da Previdência (vínculos empregatícios, cômputos de tempos de serviço, de conversão de atividade especial e outros), o que resultou em dano ao erário.

2. A AudTCE propõe (peças 53-55), com a concordância do Ministério Público (peça 56), o julgamento pela irregularidade das contas do responsável, com a imputação de débito no valor histórico de R$ 416.870,58, a aplicação de multa e a inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, nestes termos (peça 53):

"***INTRODUÇÃO***

79. *Cuidam os autos de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social, em desfavor Rodney Silva Oliveira, em razão da habilitação e concessão irregular do benefício previdenciário NB: nº 42/160.056.430-2, de titularidade do segurado Jorge Silva de Almeida (peça 33, p. 2).*

HISTÓRICO

80. *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 2918/2024.*

81. *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, cômputos de tempos de serviço, de conversão de atividade especial e outros).

82. *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.*

83. *No relatório da TCE (peça 33), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importava no valor*

original de R$ 416.870,58, imputando responsabilidade a Rodney Silva Oliveira, na condição de gestor dos recursos.

84. *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).*

85. *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).*

86. *Na instrução inicial (peça 44), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação para a seguinte irregularidade:*

86.1. ***Irregularidade 1:*** *concessão irregular de benefício previdenciário de aposentadoria, mediante a inserção fraudulenta de registros nas bases de dados da Previdência (vínculos empregatícios, cômputos de tempos de serviço, de conversão de atividade especial e outros).*

86.1.1. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 5, 7, 8, 9, 10, 11, 17 e 21.

86.1.2. 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.

86.2. *Débitos relacionados ao responsável Rodney Silva Oliveira:*

Data de ocorrência	***Valor histórico (R$)***
7/4/2017	*2.755,82*
6/12/2013	*1.036,06*
7/2/2013	*2.072,12*
7/7/2021	*1.602,67*
7/7/2023	*1.870,19*
6/5/2016	*2.585,69*
8/9/2015	*2.323,59*
8/1/2013	*1.972,33*
8/9/2020	*3.039,67*
7/4/2020	*3.039,67*
7/3/2013	*2.072,12*
6/12/2013	*2.072,12*
7/10/2021	*3.205,33*
8/1/2016	*2.323,59*
7/8/2019	*2.909,34*
7/8/2020	*3.039,67*
8/11/2022	*3.530,99*
8/11/2021	*3.205,33*
6/3/2020	*3.039,67*
7/6/2018	*2.812,86*
5/7/2019	*2.909,34*
6/10/2017	*2.755,82*
7/10/2022	*3.530,99*
7/2/2014	*2.187,32*
6/12/2019	*1.454,67*
10/9/2012	*1.972,33*
7/2/2022	*3.530,99*

Data de ocorrência	*Valor histórico (R$)*
7/6/2013	*2.072,12*
15/5/2012	*0,81*
7/6/2017	*2.755,82*
6/9/2019	*2.909,34*
6/6/2014	*2.187,32*
6/7/2018	*2.812,86*
7/6/2022	*3.530,99*
7/8/2013	*2.072,12*
7/12/2018	*1.406,43*
7/8/2018	*2.812,86*
7/12/2017	*2.755,82*
7/7/2017	*2.755,82*
7/2/2017	*2.755,82*
5/4/2019	*2.909,34*
10/4/2023	*3.740,37*
7/2/2023	*3.740,37*
7/2/2020	*3.039,67*
6/4/2018	*2.812,86*
7/4/2016	*2.585,69*
10/9/2012	*739,62*
8/1/2021	*3.039,67*
5/9/2014	*1.093,66*
7/10/2019	*2.909,34*
7/10/2016	*2.585,69*
7/8/2023	*3.740,37*
7/8/2017	*2.755,82*
5/3/2021	*3.205,33*
7/10/2015	*2.323,59*
8/11/2018	*2.812,86*
8/11/2012	*1.972,33*
6/12/2019	*2.909,34*
7/6/2016	*2.585,69*
8/6/2021	*3.205,33*
7/10/2020	*3.039,67*
7/8/2012	*1.972,33*
8/9/2017	*1.377,91*
7/12/2012	*739,62*
7/6/2022	*1.765,50*
7/8/2014	*2.187,32*
8/5/2015	*2.323,59*
7/7/2023	*3.740,37*

Data de ocorrência	*Valor histórico (R$)*
8/9/2022	*3.530,99*
8/5/2014	*2.187,32*
8/1/2019	*2.812,86*
8/11/2016	*2.585,69*
8/4/2021	*3.205,33*
7/2/2019	*2.909,34*
8/11/2023	*3.740,37*
8/6/2015	*2.323,59*
8/5/2023	*3.740,37*
6/2/2015	*2.323,59*
6/7/2012	*1.972,33*
8/6/2012	*1.972,33*
7/4/2014	*2.187,32*
7/6/2023	*1.870,18*
7/7/2020	*3.039,67*
8/9/2023	*3.740,37*
9/3/2022	*3.530,99*
5/7/2013	*2.072,12*
7/7/2016	*2.585,69*
6/3/2015	*2.323,59*
7/1/2022	*3.205,33*
7/3/2016	*2.585,69*
8/5/2019	*2.909,34*
7/2/2018	*2.812,86*
7/3/2017	*2.755,82*
8/9/2021	*3.205,33*
5/10/2018	*2.812,86*
6/5/2022	*1.765,49*
7/10/2015	*1.161,79*
10/9/2018	*2.812,86*
6/10/2023	*3.740,37*
5/12/2014	*1.093,66*
8/9/2017	*2.755,82*
9/11/2015	*2.323,59*
5/8/2016	*2.585,69*
6/9/2013	*1.036,06*
7/12/2020	*3.039,67*
5/9/2014	*2.187,32*
7/8/2015	*2.323,59*
7/5/2021	*3.205,33*
8/1/2020	*2.909,34*

Data de ocorrência	*Valor histórico (R$)*
8/4/2015	*2.323,59*
8/11/2017	*2.755,82*
9/11/2020	*3.039,67*
7/7/2014	*2.187,32*
5/6/2020	*3.039,67*
7/12/2015	*2.323,59*
7/7/2015	*2.323,59*
10/9/2018	*1.406,43*
7/12/2022	*3.530,99*
12/3/2019	*2.909,34*
7/12/2016	*2.585,69*
7/11/2013	*2.072,12*
7/11/2019	*2.909,34*
5/2/2021	*3.205,33*
8/5/2017	*2.755,82*
12/3/2014	*2.187,32*
6/8/2021	*3.205,33*
5/2/2016	*2.585,69*
15/5/2012	*1.972,33*
7/12/2012	*1.972,33*
7/12/2017	*1.377,91*
8/1/2014	*2.072,12*
7/6/2019	*2.909,34*
7/12/2015	*1.161,80*
7/12/2018	*2.812,86*
7/6/2023	*3.740,37*
5/8/2022	*3.530,99*
7/11/2014	*2.187,32*
8/6/2021	*1.602,66*
7/7/2021	*3.205,33*
5/12/2014	*2.187,32*
8/9/2016	*1.292,84*
8/5/2018	*2.812,86*
8/5/2013	*2.072,12*
6/5/2022	*3.530,99*
6/1/2023	*3.530,99*
7/7/2022	*3.530,99*
7/4/2022	*3.530,99*
8/5/2020	*3.039,67*
5/4/2013	*2.072,12*
6/9/2019	*1.454,67*

Data de ocorrência	*Valor histórico (R$)*
7/10/2013	*2.072,12*
7/10/2014	*2.187,32*
6/9/2013	*2.072,12*
7/12/2016	*1.292,85*
7/3/2018	*2.812,86*
7/12/2021	*3.205,33*
8/1/2015	*2.187,32*
5/6/2020	*1.519,84*
8/1/2018	*2.755,82*
8/9/2016	*2.585,69*
5/10/2012	*1.972,33*
6/1/2017	*2.585,69*
8/5/2020	*1.519,83*
7/3/2023	*3.740,37*

86.2.1. Cofre credor: Instituto Nacional do Seguro Social.

86.2.2. ***Responsável****: Rodney Silva Oliveira.*

86.2.2.1. ***Conduta:*** *conceder benefício previdenciário de aposentadoria sem suporte em documentos ou consultas idôneas.*

86.2.2.2. *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.*

86.2.2.3. *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.*

87. *Encaminhamento: citação.*

88. *Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 45), foi efetuada citação do responsável, nos moldes adiante:*

c) Rodney Silva Oliveira - promovida a citação do responsável, conforme delineado adiante:

Comunicação*: Ofício 4988/2026 – Seproc (peça 47)* *Data da Expedição: 25/2/2026* *Data da Ciência:* ***não houve*** *(Desconhecido) (peça 50)* *Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do TSE, custodiada pelo TCU (peça 46).*
Comunicação*: Ofício 4989/2026 – Seproc (peça 48)* *Data da Expedição: 25/2/2026* *Data da Ciência:* ***4/3/2026*** *(peça 49)* *Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 46).* *Fim do prazo para a defesa: 19/3/2026*

89. *Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 52), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.*

90. *Transcorrido o prazo regimental, o responsável Rodney Silva Oliveira 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

91. *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 8/11/2023, e o responsável foi notificado sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme segue:

91.1. *Rodney Silva Oliveira, por meio do ofício acostado à peça 23, recebido em 27/12/2024, conforme AR (peça 24).*

Valor de Constituição da TCE

92. *Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2024 é de R$ 568.123,40, 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

93. *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.*

94. *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.*

95. *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.*

96. *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).*

97. *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	*8/11/2023*	*Data da concessão do último débito irregular (peça 32, p. 3)*	*Art. 4° inc. V*	*Marco inicial da contagem do prazo prescricional*
1	*3/12/2024*	*Despacho (peça 1)*	*art. 5°, inciso II*	*interrupção da prescrição; marco inicial da prescrição intercorrente*
2	*24/2/2025*	*Relatório de TCE (peça 33)*	*art. 5°, inciso II*	*interrupção da prescrição*

98. *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.*

99. *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

100. *Informa-se que não foi encontrado débito imputável ao responsável em outros processos no Tribunal.*

101. *Informa-se que foram encontrados débitos imputáveis aos responsáveis no banco de débitos existente no sistema e-TCE:*

Responsável	Débito inferior
Rodney Silva Oliveira	2925/2024 (R$ 19.602,00) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado

102. *A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.*

EXAME TÉCNICO

Das alegações de defesa do responsável Rodney Silva Oliveira

103. *O responsável Rodney Silva Oliveira apresentou defesa, que passa a ser analisada em seguida.*

Argumento 1 (peça 51):

104. *O defendente, ao apresentar suas alegações de defesa, suscitou inicialmente a ocorrência de prescrição, argumentando que o último dia de exercício de suas funções no INSS foi em 24/04/2012 e que, transcorridos mais de 13 anos até a citação, estaria configurada a prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória, conforme entendimento do STF (Tema 899).*

105. *Aduziu, ainda, a existência de litispendência, informando que os mesmos fatos já são objeto de apuração em processo judicial (nº 0017366-46.2012.4.03.6100) em trâmite na Justiça Federal, o que, segundo ele, caracterizaria dupla apuração (bis in idem) e risco de decisões conflitantes.*

106. *No mérito, alegou que sempre atuou com legalidade e boa-fé, fundamentando suas decisões em consultas aos sistemas oficiais da Previdência Social e que eventuais falhas decorreram de documentação apresentada pelos requerentes, sem que tivesse meios técnicos para identificar possíveis fraudes. Ressaltou que não houve dolo, má-fé ou intenção de causar dano ao erário.*

107. *O defendente também afirmou não ter sido condenado judicialmente por irregularidades e apontou que a citação não individualizou os benefícios supostamente irregulares, o que dificultaria o exercício pleno da defesa.*

108. *Por fim, alegou incapacidade financeira para arcar com eventual débito, informando que atualmente trabalha como motorista de aplicativo, não possui patrimônio relevante e que qualquer imposição pecuniária comprometeria sua subsistência.*

109. *Ao final, requereu o reconhecimento da prescrição, o arquivamento do feito, o reconhecimento da boa-fé, a consideração da duplicidade de apuração e, subsidiariamente, a análise de sua hipossuficiência financeira.*

110. ***Análise do argumento 1:***

111. *Conforme análise realizada no tópico 'Avaliação da Ocorrência da Prescrição' (itens 15 a 21), verifica-se não ter ocorrido a prescrição das pretensões ressarcitória e sancionatória a cargo do TCU.*

112. *Quanto à litispendência e bis in idem, o argumento de litispendência e bis in idem não prosperam, pois a jurisprudência do TCU é clara quanto à independência das esferas administrativa e judicial. A existência de processos no Poder Judiciário e no TCU com idêntico objeto não caracteriza repetição de sanção sobre o mesmo fato (bis in idem) nem litispendência. No ordenamento jurídico brasileiro vigora o princípio da independência das instâncias, em razão do qual podem ocorrer condenações simultâneas nas diferentes esferas jurídicas. O recolhimento do débito, em um ou outro processo, serve para comprovação de quitação e sana a dívida (Acórdãos 2006/2013 - TCU - 1ª Câmara, Relatora Ana Arraes, 115/2018 - TCU - 2ª Câmara, Relatora Ana Arraes, 1038/2019 - TCU - Plenário, Relator Benjamin Zymler, dentre outros).*

113. *A alegação de boa-fé e ausência de dolo não prospera. No âmbito do TCU, é considerado de boa-fé o responsável que, embora tenha concorrido para o dano ao erário ou outra irregularidade, seguiu as normas pertinentes, os preceitos e os princípios do direito. A análise da conduta, portanto, é feita sob o ponto de vista objetivo, sem que seja necessária a comprovação de má-fé (dolo), mas apenas da ausência de boa-fé objetiva, para a responsabilização do agente (Acórdão 7936/2018 - TCU - 2ª Câmara, Relator: Augusto Sherman).*

114. *No caso concreto, identificou-se que foi concedido benefício a quem não teria esse direito, por meio de inserção de dados imprecisos no Sistema do INSS, sem a comprovação documental pelo segurado e sem a verificação dos requisitos mínimos exigidos para a conclusão da concessão de tal benefício, conforme procedimento de habilitação realizado por servidor de matrícula 1563881, identificado como sendo o responsável Rodney Silva Oliveira, conforme tela 'Habilitação (CONHAB)' (peça 17) e Relatório do Tomador de Contas (peça 33, p. 2). Dessa forma, não há como acolher o argumento de boa-fé do responsável.*

115. *Quanto à alegação acerca da ausência de Individualização do Benefício, cumpre esclarecer que a instrução inicial de citação (peça 44), que seguiu anexa com o ofício de citação, indica expressamente que a presente tomada de contas especial trata do benefício previdenciário NB 42/160.056.430-2, de titularidade do segurado Jorge Silva de Almeida, não havendo que se falar em ausência de individualização do benefício.*

116. *Acerca da hipossuficiência financeira, a alegação não impede a imputação de débito ou a aplicação de multa a responsável, sendo, contudo, possível o parcelamento das dívidas em razão de situação econômica desfavorável do devedor (Acórdãos 670/2017 - TCU - 2ª Câmara, Relatora Ana Arraes, 3346/2022 - TCU - 1ª Câmara, Relator Vital do Rêgo).*

117. *Diante do exposto, as alegações de defesa apresentadas não se mostram aptas a afastar a responsabilização do defendente, devendo o processo prosseguir para análise de mérito e condenação em débito.*

118. *Não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta de Rodney Silva Oliveira, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, conforme os termos dos §§ 2º e 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU, condenando-se o responsável ao débito apurado e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.*

Dolo ou Erro Grosseiro no TCU (art. 28 da LINDB)

119. *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.*

120. *No caso em tela, a concessão irregular de benefício de aposentadoria, mediante a inserção fraudulenta de registros nas bases de dados da Previdência 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

121. *Em face da análise promovida na seção 'Exame Técnico', propõe-se rejeitar as alegações de defesa de Rodney Silva Oliveira, 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.*

122. *Verifica-se também que não houve a prescrição da pretensão punitiva, conforme análise já realizada.*

123. *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.*

124. *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 43.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

125. *Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:*

r) ***rejeitar*** *as alegações de defesa apresentadas pelo responsável Rodney Silva Oliveira;*

s) ***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 Rodney Silva Oliveira, 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 Rodney Silva Oliveira (CPF: 195.314.158-70):

Data de ocorrência	***Valor histórico (R$)***
7/4/2017	*2.755,82*
6/12/2013	*1.036,06*
7/2/2013	*2.072,12*
7/7/2021	*1.602,67*
7/7/2023	*1.870,19*

Data de ocorrência	*Valor histórico (R$)*
6/5/2016	*2.585,69*
8/9/2015	*2.323,59*
8/1/2013	*1.972,33*
8/9/2020	*3.039,67*
7/4/2020	*3.039,67*
7/3/2013	*2.072,12*
6/12/2013	*2.072,12*
7/10/2021	*3.205,33*
8/1/2016	*2.323,59*
7/8/2019	*2.909,34*
7/8/2020	*3.039,67*
8/11/2022	*3.530,99*
8/11/2021	*3.205,33*
6/3/2020	*3.039,67*
7/6/2018	*2.812,86*
5/7/2019	*2.909,34*
6/10/2017	*2.755,82*
7/10/2022	*3.530,99*
7/2/2014	*2.187,32*
6/12/2019	*1.454,67*
10/9/2012	*1.972,33*
7/2/2022	*3.530,99*
7/6/2013	*2.072,12*
15/5/2012	*0,81*
7/6/2017	*2.755,82*
6/9/2019	*2.909,34*
6/6/2014	*2.187,32*
6/7/2018	*2.812,86*
7/6/2022	*3.530,99*
7/8/2013	*2.072,12*
7/12/2018	*1.406,43*
7/8/2018	*2.812,86*
7/12/2017	*2.755,82*
7/7/2017	*2.755,82*
7/2/2017	*2.755,82*
5/4/2019	*2.909,34*
10/4/2023	*3.740,37*
7/2/2023	*3.740,37*
7/2/2020	*3.039,67*
6/4/2018	*2.812,86*
7/4/2016	*2.585,69*

Data de ocorrência	*Valor histórico (R$)*
10/9/2012	*739,62*
8/1/2021	*3.039,67*
5/9/2014	*1.093,66*
7/10/2019	*2.909,34*
7/10/2016	*2.585,69*
7/8/2023	*3.740,37*
7/8/2017	*2.755,82*
5/3/2021	*3.205,33*
7/10/2015	*2.323,59*
8/11/2018	*2.812,86*
8/11/2012	*1.972,33*
6/12/2019	*2.909,34*
7/6/2016	*2.585,69*
8/6/2021	*3.205,33*
7/10/2020	*3.039,67*
7/8/2012	*1.972,33*
8/9/2017	*1.377,91*
7/12/2012	*739,62*
7/6/2022	*1.765,50*
7/8/2014	*2.187,32*
8/5/2015	*2.323,59*
7/7/2023	*3.740,37*
8/9/2022	*3.530,99*
8/5/2014	*2.187,32*
8/1/2019	*2.812,86*
8/11/2016	*2.585,69*
8/4/2021	*3.205,33*
7/2/2019	*2.909,34*
8/11/2023	*3.740,37*
8/6/2015	*2.323,59*
8/5/2023	*3.740,37*
6/2/2015	*2.323,59*
6/7/2012	*1.972,33*
8/6/2012	*1.972,33*
7/4/2014	*2.187,32*
7/6/2023	*1.870,18*
7/7/2020	*3.039,67*
8/9/2023	*3.740,37*
9/3/2022	*3.530,99*
5/7/2013	*2.072,12*
7/7/2016	*2.585,69*

Data de ocorrência	*Valor histórico (R$)*
6/3/2015	*2.323,59*
7/1/2022	*3.205,33*
7/3/2016	*2.585,69*
8/5/2019	*2.909,34*
7/2/2018	*2.812,86*
7/3/2017	*2.755,82*
8/9/2021	*3.205,33*
5/10/2018	*2.812,86*
6/5/2022	*1.765,49*
7/10/2015	*1.161,79*
10/9/2018	*2.812,86*
6/10/2023	*3.740,37*
5/12/2014	*1.093,66*
8/9/2017	*2.755,82*
9/11/2015	*2.323,59*
5/8/2016	*2.585,69*
6/9/2013	*1.036,06*
7/12/2020	*3.039,67*
5/9/2014	*2.187,32*
7/8/2015	*2.323,59*
7/5/2021	*3.205,33*
8/1/2020	*2.909,34*
8/4/2015	*2.323,59*
8/11/2017	*2.755,82*
9/11/2020	*3.039,67*
7/7/2014	*2.187,32*
5/6/2020	*3.039,67*
7/12/2015	*2.323,59*
7/7/2015	*2.323,59*
10/9/2018	*1.406,43*
7/12/2022	*3.530,99*
12/3/2019	*2.909,34*
7/12/2016	*2.585,69*
7/11/2013	*2.072,12*
7/11/2019	*2.909,34*
5/2/2021	*3.205,33*
8/5/2017	*2.755,82*
12/3/2014	*2.187,32*
6/8/2021	*3.205,33*
5/2/2016	*2.585,69*
15/5/2012	*1.972,33*

Data de ocorrência	*Valor histórico (R$)*
7/12/2012	*1.972,33*
7/12/2017	*1.377,91*
8/1/2014	*2.072,12*
7/6/2019	*2.909,34*
7/12/2015	*1.161,80*
7/12/2018	*2.812,86*
7/6/2023	*3.740,37*
5/8/2022	*3.530,99*
7/11/2014	*2.187,32*
8/6/2021	*1.602,66*
7/7/2021	*3.205,33*
5/12/2014	*2.187,32*
8/9/2016	*1.292,84*
8/5/2018	*2.812,86*
8/5/2013	*2.072,12*
6/5/2022	*3.530,99*
6/1/2023	*3.530,99*
7/7/2022	*3.530,99*
7/4/2022	*3.530,99*
8/5/2020	*3.039,67*
5/4/2013	*2.072,12*
6/9/2019	*1.454,67*
7/10/2013	*2.072,12*
7/10/2014	*2.187,32*
6/9/2013	*2.072,12*
7/12/2016	*1.292,85*
7/3/2018	*2.812,86*
7/12/2021	*3.205,33*
8/1/2015	*2.187,32*
5/6/2020	*1.519,84*
8/1/2018	*2.755,82*
8/9/2016	*2.585,69*
5/10/2012	*1.972,33*
6/1/2017	*2.585,69*
8/5/2020	*1.519,83*
7/3/2023	*3.740,37*

Valor atualizado do débito (com juros) em 28/3/2026: R$ 713.049,61.

t) aplicar ao responsável Rodney Silva Oliveira, 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;

u) 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;

v) 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;

*w) **considerar** grave a infração cometida por Rodney Silva Oliveira, com base no art. 270, do Regimento Interno/TCU;*

*x) **aplicar** à Rodney Silva Oliveira 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;*

*y) i**nformar** 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*

*z) **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

Este processo trata de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em razão de Rodney Silva Oliveira ter realizado a habilitação e a concessão irregular de benefício previdenciário de aposentadoria (NB 42/160.056.430-2), mediante a inserção fraudulenta de registros nas bases de dados da Previdência (vínculos empregatícios, cômputos de tempos de serviço, de conversão de atividade especial e outros), o que resultou em dano ao erário.

2. A AudTCE propõe, com a anuência do Ministério Público, o julgamento pela irregularidade das contas do responsável, com a imputação de débito no valor original de R$ 416.870,58, a aplicação de multa e a inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal.

3. Quanto à prescrição, o início da contagem deve se basear no art. 4º, V, da Resolução TCU 344/2022 ("*V - do dia em que tiver cessado a permanência ou a continuidade, no caso de irregularidade permanente ou continuada*"). Dessa forma, toma-se como referência a data do último pagamento do benefício irregular, 8/11/2023 (peça 32, p. 3).

4. A Resolução TCU 344/2022 prevê, em seu art. 5º, as seguintes causas de interrupção da prescrição: notificação, oitiva, citação ou audiência do responsável; qualquer ato inequívoco de apuração do fato; qualquer ato inequívoco de tentativa de solução conciliatória; e decisões condenatórias recorríveis. Após o último pagamento em 8/11/2023, sucederam marcos interruptivos regulares, tais como relatórios de apuração do INSS e da CGU, que mantiveram hígida a pretensão punitiva e ressarcitória deste Tribunal.

5. Diante dessas ocorrências, verifica-se que não transcorreu período de cinco anos sem interrupções e, por isso, não houve a prescrição das pretensões ressarcitória e punitiva, nos termos do art. 2º da Resolução TCU 344/2022. Tampouco houve a prescrição intercorrente regulada pelo art. 8º da aludida norma, que ocorreria se o processo tivesse permanecido inerte por período superior a um triênio.

6. O responsável apresentou alegações de defesa (peça 51), as quais foram devidamente analisadas pela unidade técnica. O ex-servidor alegou, em síntese, a ocorrência de prescrição, litispendência com ação judicial, ausência de dolo e hipossuficiência financeira. Contudo, tais argumentos não merecem prosperar, uma vez que a prescrição não se operou, vigora no ordenamento jurídico o princípio da independência das instâncias e a condição econômica do responsável não afasta o dever de ressarcimento ao erário.

7. A análise técnica dos autos revela que a conduta do responsável não se limitou a meros erros procedimentais. O ex-servidor, valendo-se de suas prerrogativas de acesso aos sistemas corporativos do INSS, procedeu à habilitação e concessão do benefício de aposentadoria em favor de Jorge Silva de Almeida, sem que houvesse o devido suporte documental ou a apresentação de qualquer comprovação dos requisitos legais exigidos pela legislação previdenciária.

8. Restou evidenciado que o responsável inseriu dados fraudulentos e vínculos laborais inexistentes diretamente nas bases de dados da Previdência Social. Essa prática permitiu a concessão indevida do benefício e a liberação de pagamentos mensais sem qualquer lastro legal ou fático. A ausência de documentos no prontuário do segurado, somada à manipulação deliberada do sistema, demonstra que o ato não decorreu de imperícia, mas de uma ação consciente voltada a burlar os controles internos da autarquia.

9. Nesse sentido, a conduta do ex-servidor configura erro grosseiro e dolo, caracterizando violação direta aos deveres de probidade e zelo com o patrimônio público, nos termos do art. 28 da Lindb. A gravidade da irregularidade é acentuada pelo fato de o responsável ter utilizado sua senha pessoal para viabilizar a fraude, o que estabelece nexo causal direto entre sua atuação funcional e o dano ao erário apurado, sendo suficiente para fundamentar a condenação em débito e a aplicação das sanções de multa e inabilitação.

10. Diante do exposto, acolho a proposta da AudTCE, ratificada pelo Ministério Público, de julgar irregulares as contas de Rodney Silva Oliveira, com a imputação de débito, a aplicação de multa fundamentada no art. 57 da Lei 8.443/1992, para a qual indico o valor de R$ 100 mil, e a inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal pelo período de cinco anos.

Assim, voto para que seja adotado o acórdão que ora submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 25 de agosto de 2026.

ANTONIO ANASTASIA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2275/2026 – TCU – Plenário

1. Processo: TC 015.921/2025-5
2. Grupo I, Classe de Assunto IV – Tomada de Contas Especial
3. Responsável: Rodney Silva Oliveira (CPF 195.314.158-70)
4. Unidade: Gerência-Executiva do Instituto Nacional do Seguro Social em São Paulo/SP
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira
7. Unidade Técnica: AudTCE
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em razão de Rodney Silva Oliveira ter realizado a habilitação e a concessão irregular de benefício previdenciário de aposentadoria (NB 42/160.056.430-2), mediante a inserção fraudulenta de registros nas bases de dados da Previdência (vínculos empregatícios, cômputos de tempos de serviço, de conversão de atividade especial e outros), o que resultou em dano ao erário,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, com base nos arts. 1º, I, 16, III, "b" e "c", § 3º, 19, 23, III, 57 e 60 da Lei 8.443/1992, no art. 270, § 1º, do Regimento Interno do TCU e diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. julgar irregulares as contas de Rodney Silva Oliveira, condenando-o ao pagamento das quantias a seguir indicadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir de cada data de ocorrência até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento do valor ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS):

DATA	VALOR (R$)
7/4/2017	2.755,82
6/12/2013	1.036,06
7/2/2013	2.072,12

DATA	VALOR (R$)
7/7/2021	1.602,67
7/7/2023	1.870,19
6/5/2016	2.585,69
8/9/2015	2.323,59
8/1/2013	1.972,33
8/9/2020	3.039,67
7/4/2020	3.039,67
7/3/2013	2.072,12
6/12/2013	2.072,12
7/10/2021	3.205,33
8/1/2016	2.323,59
7/8/2019	2.909,34
7/8/2020	3.039,67
8/11/2022	3.530,99
8/11/2021	3.205,33
6/3/2020	3.039,67
7/6/2018	2.812,86
5/7/2019	2.909,34
6/10/2017	2.755,82
7/10/2022	3.530,99
7/2/2014	2.187,32
6/12/2019	1.454,67
10/9/2012	1.972,33
7/2/2022	3.530,99
7/6/2013	2.072,12
15/5/2012	0,81
7/6/2017	2.755,82
6/9/2019	2.909,34
6/6/2014	2.187,32
6/7/2018	2.812,86
7/6/2022	3.530,99
7/8/2013	2.072,12
7/12/2018	1.406,43
7/8/2018	2.812,86
7/12/2017	2.755,82
7/7/2017	2.755,82
7/2/2017	2.755,82
5/4/2019	2.909,34
10/4/2023	3.740,37
7/2/2023	3.740,37
7/2/2020	3.039,67

DATA	VALOR (R$)
6/4/2018	2.812,86
7/4/2016	2.585,69
10/9/2012	739,62
8/1/2021	3.039,67
5/9/2014	1.093,66
7/10/2019	2.909,34
7/10/2016	2.585,69
7/8/2023	3.740,37
7/8/2017	2.755,82
5/3/2021	3.205,33
7/10/2015	2.323,59
8/11/2018	2.812,86
8/11/2012	1.972,33
6/12/2019	2.909,34
7/6/2016	2.585,69
8/6/2021	3.205,33
7/10/2020	3.039,67
7/8/2012	1.972,33
8/9/2017	1.377,91
7/12/2012	739,62
7/6/2022	1.765,50
7/8/2014	2.187,32
8/5/2015	2.323,59
7/7/2023	3.740,37
8/9/2022	3.530,99
8/5/2014	2.187,32
8/1/2019	2.812,86
8/11/2016	2.585,69
8/4/2021	3.205,33
7/2/2019	2.909,34
8/11/2023	3.740,37
8/6/2015	2.323,59
8/5/2023	3.740,37
6/2/2015	2.323,59
6/7/2012	1.972,33
8/6/2012	1.972,33
7/4/2014	2.187,32
7/6/2023	1.870,18
7/7/2020	3.039,67
8/9/2023	3.740,37
9/3/2022	3.530,99

DATA	VALOR (R$)
5/7/2013	2.072,12
7/7/2016	2.585,69
6/3/2015	2.323,59
7/1/2022	3.205,33
7/3/2016	2.585,69
8/5/2019	2.909,34
7/2/2018	2.812,86
7/3/2017	2.755,82
8/9/2021	3.205,33
5/10/2018	2.812,86
6/5/2022	1.765,49
7/10/2015	1.161,79
10/9/2018	2.812,86
6/10/2023	3.740,37
5/12/2014	1.093,66
8/9/2017	2.755,82
9/11/2015	2.323,59
5/8/2016	2.585,69
6/9/2013	1.036,06
7/12/2020	3.039,67
5/9/2014	2.187,32
7/8/2015	2.323,59
7/5/2021	3.205,33
8/1/2020	2.909,34
8/4/2015	2.323,59
8/11/2017	2.755,82
9/11/2020	3.039,67
7/7/2014	2.187,32
5/6/2020	3.039,67
7/12/2015	2.323,59
7/7/2015	2.323,59
10/9/2018	1.406,43
7/12/2022	3.530,99
12/3/2019	2.909,34
7/12/2016	2.585,69
7/11/2013	2.072,12
7/11/2019	2.909,34
5/2/2021	3.205,33
8/5/2017	2.755,82
12/3/2014	2.187,32
6/8/2021	3.205,33

DATA	VALOR (R$)
5/2/2016	2.585,69
15/5/2012	1.972,33
7/12/2012	1.972,33
7/12/2017	1.377,91
8/1/2014	2.072,12
7/6/2019	2.909,34
7/12/2015	1.161,80
7/12/2018	2.812,86
7/6/2023	3.740,37
5/8/2022	3.530,99
7/11/2014	2.187,32
8/6/2021	1.602,66
7/7/2021	3.205,33
5/12/2014	2.187,32
8/9/2016	1.292,84
8/5/2018	2.812,86
8/5/2013	2.072,12
6/5/2022	3.530,99
6/1/2023	3.530,99
7/7/2022	3.530,99
7/4/2022	3.530,99
8/5/2020	3.039,67
5/4/2013	2.072,12
6/9/2019	1.454,67
7/10/2013	2.072,12
7/10/2014	2.187,32
6/9/2013	2.072,12
7/12/2016	1.292,85
7/3/2018	2.812,86
7/12/2021	3.205,33
8/1/2015	2.187,32
5/6/2020	1.519,84
8/1/2018	2.755,82
8/9/2016	2.585,69
5/10/2012	1.972,33
6/1/2017	2.585,69
8/5/2020	1.519,83
7/3/2023	3.740,37

9.2. aplicar a Rodney Silva Oliveira multa 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, III, “a”, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. autorizar, desde logo:

9.3.1. a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação;

9.3.2. o parcelamento das dívidas em até 36 vezes, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento das notificações, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar o recolhimento das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando 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;

9.4. considerar graves as infrações cometidas por Rodney Silva Oliveira;

9.5. inabilitar Rodney Silva Oliveira, pelo período de cinco anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal;

9.6. notificar o responsável, o INSS e a Procuradoria da República no Estado de São Paulo a respeito deste acórdão.

10. Ata n° 32/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 25/8/2026 – Extraordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2275-32/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia (Relator) e Odair Cunha.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
ANTONIO ANASTASIA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – PLENÁRIO
TC 018.687/2025-3
Natureza: Tomada de Contas Especial
Unidade: Gerência-Executiva do Instituto Nacional do Seguro Social em Natal/RN
Responsável: Francisco das Chagas Sousa

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONCESSÃO IRREGULAR DE BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO. INSERÇÃO INDEVIDA DE DADOS NO SISTEMA DA PREVIDÊNCIA. REVELIA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE CARGO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO

Este processo trata de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em razão de Francisco das Chagas Sousa ter realizado a habilitação e a concessão irregular de benefício previdenciário de aposentadoria por idade rural, sem agendamento prévio, sem a comprovação do tempo de

atividade rural e mediante a inserção indevida de dados no sistema da Previdência Social, o que resultou em dano ao erário.

2. A AudTCE propõe (peças 73-75), com a concordância do Ministério Público (peça 76), o julgamento pela irregularidade das contas do responsável, com a imputação de débito no valor original de R$ 25.495,76, a aplicação de multa e a inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, nestes termos (peça 73):

"***INTRODUÇÃO***

126. *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: º 41/174.454.770-7, de titularidade de Maria Cecília da Silva (peça 46, p. 1).*

HISTÓRICO

127. *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 25/2025.*

128. *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.*

129. *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.*

130. *No relatório da TCE (peça 46), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importava no valor original de R$ 25.495,76, imputando responsabilidade a Francisco das Chagas Sousa, na condição de servidor do INSS.*

131. *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).*

132. *Em 29/9/2025, 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).*

133. *Na instrução inicial (peça 57), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação para a seguinte irregularidade:*

133.1. ***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.*

133.1.1. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 6, 8, 9 e 10.

133.1.2. 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 nº 8.429, de 2 de junho de 1992), ambos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

133.2. *Débitos relacionados ao responsável Francisco das Chagas Sousa:*

Data de ocorrência	***Valor histórico (R$)***
7/2/2018	*954,00*
7/6/2017	*937,00*
8/11/2018	*954,00*
8/1/2018	*937,00*
5/4/2019	*672,39*
12/3/2019	*672,39*
7/12/2018	*954,00*
7/3/2018	*954,00*
13/3/2017	*499,73*

7/12/2018	*477,00*
7/6/2018	*954,00*
5/10/2018	*954,00*
10/4/2017	*0,90*
7/8/2017	*937,00*
7/8/2018	*954,00*
8/1/2019	*628,39*
6/10/2017	*937,00*
7/7/2017	*937,00*
10/9/2018	*954,00*
6/4/2018	*954,00*
8/9/2017	*937,00*
6/7/2018	*954,00*
8/11/2017	*937,00*
7/2/2019	*672,39*
10/4/2017	*937,00*
13/3/2017	*0,27*
8/5/2017	*937,00*
7/12/2017	*429,46*
8/5/2019	*672,39*
7/12/2017	*937,00*
8/9/2017	*429,45*
8/5/2018	*954,00*
10/9/2018	*477,00*

133.2.1. Cofre credor: Instituto Nacional do Seguro Social.

133.2.2. ***Responsável****: Francisco das Chagas Sousa.*

133.2.2.1. ***Conduta:*** *conceder benefício previdenciário de aposentadoria sem suporte em documentos ou consultas idôneas.*

133.2.2.2. *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.*

133.2.2.3. *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.*

134. *Encaminhamento: citação.*

135. *Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 58), foi efetuada citação do responsável, nos moldes adiante:*

d) Francisco das Chagas Sousa - promovida a citação do responsável, conforme delineado adiante:

Comunicação*: Ofício 5106/2026 – Seproc (peça 62)*
Data da Expedição: 25/2/2026
Data da Ciência: ***não houve*** *(Desconhecido) (peças 63 e 67)*
Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do Renach, custodiada pelo TCU (peça 59).

***Comunicação**: Ofício 5107/2026 – Seproc (peça 61)* *Data da Expedição: 25/2/2026* *Data da Ciência: **não houve** (Mudou-se) (peça 66)* *Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do TSE, custodiada pelo TCU (peça 59).*
***Comunicação**: Ofício 5108/2026 – Seproc (peça 60)* *Data da Expedição: 25/2/2026* *Data da Ciência: **não houve** (Não procurado, Número inexistente) (peças 65 e 68)* *Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 59).*
***Comunicação**: Edital 0515/2026 – Seproc (peça 70)* *Data da Publicação: 12/6/2026 (peça 71)* *Fim do prazo para a defesa: 30/6/2026*

136. *Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 72), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.*

137. *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

138. *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 8/5/2019, e o responsável foi notificado sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme segue:*

138.1. *Francisco das Chagas Sousa, por meio do edital acostado à peça 35, publicado em 24/1/2025.*

Valor de Constituição da TCE

139. *Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2024 é de R$ 34.766,30, 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, 39/2025, 36/2025, 34/2025, 37/2025, 31/2025, 38/2025, 35/2025, 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

140. *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.*

141. *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.*

142. *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.*

143. *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).

144. *No caso concreto, considera-se, nos termos art. 4°, inciso V, da Resolução-TCU 344/2022, que o termo inicial da contagem do prazo da prescrição ordinária (ou quinquenal) ocorreu em 8/5/2019.*

145. *A tabela a seguir apresenta os seguintes eventos processuais interruptivos/suspensivos da prescrição desta TCE (lista não exaustiva):*

Evento	*Data*	*Documento*	*Resolução 344*	*Efeito*
0	*8/5/2019*	*Data da concessão do último débito irregular (peça 45, p. 2)*	*Art. 4° inc. V*	*Marco inicial da contagem do prazo prescricional*
1	*21/1/2021*	*Monitoramento Operacional de Benefícios (peça 16)*	*art. 5°, inciso II*	*interrupção da prescrição; marco inicial da intercorrente*
2	*26/9/2023*	*Mandado de citação (peça 7)*	*art. 5°, inciso II*	*interrupção da prescrição*
3	*3/11/2023*	*Relatório de Sindicância (peça 8)*	*art. 5°, inciso II*	*interrupção da prescrição*
4	*25/1/2024*	*Parecer (peça 9)*	*art. 5°, inciso II*	*interrupção da prescrição*
5	*2/1/2025*	*Ata de instauração da TCE (peça 3)*	*art. 5°, inciso II*	*interrupção da prescrição*
6	*20/2/2025*	*Relatório do Tomador da TCE (peça 46)*	*art. 5°, inciso II*	*interrupção da prescrição*

146. *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.*

147. *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

148. *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)']* *020.682/2025-5 [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)']* *020.680/2025-2 [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)']* *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*

Responsável	Processo
	ou valores públicos, Gestão previdenciária, Fraude na concessão de benefícios de aposentadorias por idade rurais. (nº da TCE no sistema: 39/2025)'] 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)'] 020.681/2025-9 [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)'] 021.475/2025-3 [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)'] 020.678/2025-8 [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)'] 020.657/2025-0 [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)'] 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 idaderural. (nº da TCE no sistema: 38/2025)'] 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)'] 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)']

149. *A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.*

EXAME TÉCNICO

Da validade das notificações e da revelia:

150. *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.*

151. *No caso vertente, a citação da responsável se deu em endereços provenientes da base de CPFs da Receita Federal, do TSE e do Renach, em sistemas custodiados pelo TCU (peça 59). A entrega dos ofícios citatórios nesses endereços não ficou comprovada, razão pela qual promoveu-se a citação por edital (peças 70 e 71).*

152. *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).*

153. *Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.*

154. *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'.

155. *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: º 41/174.454.770-7, de titularidade de Maria Cecília da Silva, mediante a inserção fraudulenta de registros nas bases de dados da Previdência (vínculos empregatícios, cômputos de tempos de serviço, de conversão de atividade especial e outros).

156. *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).*

157. *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)

158. *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.*

159. *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

160. *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.*

161. *Verifica-se também que não houve a prescrição da pretensão punitiva, conforme análise já realizada.*

162. *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.*

163. *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

164. *Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:*

aa) ***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;*

*bb) **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$)***
7/2/2018	*954,00*
7/6/2017	*937,00*
8/11/2018	*954,00*
8/1/2018	*937,00*
5/4/2019	*672,39*
12/3/2019	*672,39*
7/12/2018	*954,00*
7/3/2018	*954,00*
13/3/2017	*499,73*
7/12/2018	*477,00*
7/6/2018	*954,00*
5/10/2018	*954,00*
10/4/2017	*0,90*
7/8/2017	*937,00*
7/8/2018	*954,00*
8/1/2019	*628,39*
6/10/2017	*937,00*
7/7/2017	*937,00*
10/9/2018	*954,00*
6/4/2018	*954,00*
8/9/2017	*937,00*
6/7/2018	*954,00*
8/11/2017	*937,00*
7/2/2019	*672,39*
10/4/2017	*937,00*
13/3/2017	*0,27*
8/5/2017	*937,00*
7/12/2017	*429,46*
8/5/2019	*672,39*
7/12/2017	*937,00*
8/9/2017	*429,45*
8/5/2018	*954,00*
10/9/2018	*477,00*

Valor atualizado do débito (com juros) em 6/7/2026: R$ 44.089,20.

*cc) **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;

dd) ***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;*

ee) ***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;*

ff) ***considerar*** *grave a infração cometida por Francisco das Chagas Sousa, com base no art. 270, do Regimento Interno/TCU;*

gg) ***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;*

hh) ***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*

ii) ***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

Este processo trata de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em razão de Francisco das Chagas Sousa ter realizado a habilitação e a concessão irregular de benefício previdenciário de aposentadoria por idade rural, sem agendamento prévio, sem a comprovação do tempo de atividade rural e mediante a inserção indevida de dados no sistema da Previdência Social, o que resultou em dano ao erário.

2. A AudTCE propõe, com a anuência do Ministério Público, o julgamento pela irregularidade das contas do responsável, com a imputação de débito no valor original de R$ 25.495,76, a aplicação de multa e a inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal.

3. Quanto à prescrição, o início da contagem deve se basear no art. 4º, V, da Resolução TCU 344/2022 ("*V - do dia em que tiver cessado a permanência ou a continuidade, no caso de irregularidade permanente ou continuada*"). Dessa forma, toma-se como referência a data do último pagamento do benefício irregular, 8/5/2019 (peça 45, p. 2).

4. A Resolução TCU 344/2022 prevê, em seu art. 5º, as seguintes causas de interrupção da prescrição: notificação, oitiva, citação ou audiência do responsável; qualquer ato inequívoco de apuração do fato; qualquer ato inequívoco de tentativa de solução conciliatória; e decisões condenatórias recorríveis. Após 8/5/2019, sucederam, entre outros, os seguintes fatos interruptivos, bem apontados pela unidade técnica:

a) 21/1/2021 – Monitoramento Operacional de Benefícios (peça 16);
b) 26/9/2023 – Mandado de citação (peça 7);
c) 3/11/2023 – Relatório de Sindicância (peça 8);
d) 25/1/2024 – Parecer (peça 9);
e) 2/1/2025 – Ata de instauração da TCE (peça 3);
f) 20/2/2025 – Relatório do Tomador da TCE (peça 46).

5. Diante dessas ocorrências, verifica-se que não transcorreu período de cinco anos sem interrupções e, por isso, não houve a prescrição das pretensões ressarcitória e punitiva, nos termos do art. 2º da Resolução TCU 344/2022. Tampouco houve a prescrição intercorrente regulada pelo art. 8º da aludida norma, que ocorreria se o processo tivesse permanecido inerte por período superior a um triênio.

6. O responsável, embora regularmente citado por edital, não apresentou defesa, sendo declarado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992. A revelia, aliada à ausência de elementos nos autos que comprovem a regularidade dos atos, impede o reconhecimento de boa-fé.

7. A análise técnica dos autos revela que a conduta do responsável não se limitou a meros erros procedimentais. O ex-servidor, valendo-se de suas prerrogativas de acesso aos sistemas corporativos do INSS, procedeu à habilitação e concessão do benefício de aposentadoria por idade rural (NB 41/174.454.770-7) em favor de Maria Cecília da Silva, sem que houvesse o devido agendamento prévio ou a apresentação de qualquer documentação comprobatória da atividade rural exigida pela legislação previdenciária.

8. Restou evidenciado que o responsável inseriu dados fictícios e vínculos laborais inexistentes diretamente nas bases de dados da Previdência Social. Essa prática permitiu a concessão indevida do benefício e a liberação de pagamentos mensais sem qualquer lastro legal ou fático. A ausência de documentos no prontuário do segurado, somada à manipulação deliberada do sistema, demonstra que o ato não decorreu de imperícia ou falta de treinamento, mas de uma ação consciente voltada a burlar os controles internos da autarquia.

9. Nesse sentido, a conduta do ex-servidor configura erro grosseiro e dolo, caracterizando violação direta aos deveres de probidade e zelo com o patrimônio público. A gravidade da irregularidade é acentuada pelo fato de o responsável ter utilizado sua senha pessoal para viabilizar a fraude, o que estabelece nexo causal direto entre sua atuação funcional e o dano ao erário apurado, sendo suficiente para fundamentar a condenação em débito e a aplicação das sanções de multa e inabilitação.

10. Diante do exposto, acolho a proposta da AudTCE e voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto ao Colegiado, julgando irregulares as contas de Francisco das Chagas Sousa, com a imputação de débito, a aplicação de multa fundamentada no art. 57 da Lei 8.443/1992 no valor de R$ 10.000,00 e a inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal pelo período de cinco anos.

Assim, voto para que seja adotado o acórdão que ora submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 26 de agosto de 2026.

ANTONIO ANASTASIA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2276/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 018.687/2025-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial
3. Responsável: Francisco das Chagas Sousa (CPF 098.138.964-34)
4. Unidade: Gerência-Executiva do Instituto Nacional do Seguro Social em Natal/RN
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia
6. Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva
7. Unidade Técnica: AudTCE
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em razão de Francisco das Chagas Sousa ter realizado a habilitação e a concessão irregular de benefício previdenciário de aposentadoria por idade rural, sem agendamento prévio, sem a comprovação do tempo de atividade rural e mediante a inserção indevida de dados no sistema da Previdência Social, o que resultou em dano ao erário,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com base nos arts. 1º, I, 16, III, “b” e “d”, § 3º, 19, 23, III, 57 e 60 da Lei 8.443/1992, no art. 270, § 1º, do Regimento Interno do TCU e diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. julgar irregulares as contas de Francisco das Chagas Sousa, condenando-o ao pagamento das quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir de

cada data de ocorrência até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento dos valores ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS):

DATA	VALOR (R$)
13/3/2017	499,73
13/3/2017	0,27
10/4/2017	0,90
10/4/2017	937,00
8/5/2017	937,00
7/6/2017	937,00
7/7/2017	937,00
7/8/2017	937,00
8/9/2017	937,00
8/9/2017	429,45
6/10/2017	937,00
8/11/2017	937,00
7/12/2017	429,46
7/12/2017	937,00
8/1/2018	937,00
7/2/2018	954,00
7/3/2018	954,00
6/4/2018	954,00
8/5/2018	954,00
7/6/2018	954,00
6/7/2018	954,00
7/8/2018	954,00
10/9/2018	954,00
10/9/2018	477,00
5/10/2018	954,00
8/11/2018	954,00
7/12/2018	954,00
7/12/2018	477,00
8/1/2019	628,39
7/2/2019	672,39
12/3/2019	672,39
5/4/2019	672,39
8/5/2019	672,39

9.2. aplicar a Francisco das Chagas Sousa multa no valor de R$ 10.000,00, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, III, "a", do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. autorizar, desde logo:

9.3.1. a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação;

9.3.2. o parcelamento das dívidas em até 36 vezes, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do

recebimento das notificações, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar o recolhimento das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando 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;

9.4. considerar graves as infrações cometidas por Francisco das Chagas Sousa;

9.5. inabilitar Francisco das Chagas Sousa, pelo período de cinco anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal;

9.6. notificar o responsável, o INSS e a Procuradoria da República no Estado do Rio Grande do Norte a respeito deste acórdão.

10. Ata n° 32/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 25/8/2026 – Extraordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2276-32/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia (Relator) e Odair Cunha.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
ANTONIO ANASTASIA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE V – PLENÁRIO
TC 013.453/2021-1.
Natureza: Monitoramento.
Órgãos/Entidades: Ministério do Esporte; Secretaria Especial do Esporte (extinto).
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: MONITORAMENTO DE DETERMINAÇÃO DIRIGIDA À SECRETARIA ESPECIAL DO ESPORTE REFERENTE AO TERMO DE COOPERAÇÃO 148/2008, FIRMADO COM A UFRGS. CUMPRIMENTO PARCIAL DA DELIBERAÇÃO. CONSTATAÇÃO DE INSUBSISTÊNCIA DE MEDIDAS ADICIONAIS ÚTEIS A SEREM ADOTADAS NESTES AUTOS. ENCERRAMENTO DO MONITORAMENTO. CIÊNCIA DAS FALHAS VERIFICADAS.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução realizada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos - AudEducação (peça 72), cujas propostas de encaminhamento contaram com a concordância do corpo diretivo daquela unidade (peças 73 e 74):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de monitoramento referente ao cumprimento da seguinte determinação, contida no item 9.3 do Acórdão 2290/2020-TCU-Plenário (Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti), prolatado no TC 015.278/2009-4:

9.3 determinar à Secretaria Especial do Esporte, vinculada ao Ministério da Cidadania, o qual assumiu as funções do extinto Ministério do Esporte (art. 9º do Decreto 9.674/2019), com fundamento no art. 208, § 2º, do RI/TCU, que, no prazo de trinta dias, apresente a análise da prestação de contas final do termo de cooperação firmado entre o Ministério e a UFRGS mediante o Processo 58701.001108/2008-68, contemplando tanto o aspecto técnico quanto financeiro, e informe eventuais medidas adicionais que foram adotadas caso se tenham identificado irregularidades na gestão dos recursos objeto do ajuste.

2. O presente monitoramento tem por objetivo verificar se o Ministério do Esporte (MEsp) concluiu a análise da prestação de contas final do Termo de Cooperação 148/2008, firmado com a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) por meio do Processo 58701.001108/2008-68, abrangendo tanto os aspectos técnicos quanto financeiros, bem como informar eventuais medidas adicionais adotadas em caso de identificação de irregularidades na gestão dos recursos do ajuste.

HISTÓRICO

Motivo da determinação

3. O TC 015.278/2009-4, no qual foi prolatado o Acórdão 2290/2020-TCU-Plenário, refere-se a tomada de contas ordinária da Secretaria-Executiva do Ministério do Esporte (SE/ME) relativa ao exercício de 2008. No âmbito desse processo, a unidade instrutora expôs o seguinte:

II. Questões que ensejam proposta de encaminhamento

II.1. Contrato de Repasse firmado entre o ME e a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

II.1.1. Histórico

76. Conforme relatado na instrução anterior, presente à peça 27 (itens 67 a 77), o termo de cooperação firmado entre o ME a UFRGS no exercício de 2008, mediante o Processo 58701.001108/2008-68, **continha indícios de sobrepreço em determinados itens do plano de trabalho**.

77. Tal termo – originado a partir dos projetos "Capacitação dos Coordenadores de Núcleos do Programa Segundo Tempo" e "Capacitação e Acompanhamento Pedagógico dos Núcleos de Esporte, Educacional do Programa Segundo Tempo" – contemplava o total de R$ 24.250.500,00 a serem dados como apoio financeiro do Ministério à UFRGS. O período de execução previsto inicialmente era de 24 meses, entre os exercícios de 2008 e 2010.

78. Cabe mencionar que os indícios de sobrepreço foram percebidos inicialmente no âmbito do TC 011.987/2005-0 (instrução à peça 11, p. 4-36), o qual tratava da tomava da tomada de contas do exercício de 2005 [na verdade, 2004] da SE/ME.

79. Assim, observou-se que o orçamento entregue pela UFRGS e aprovado pelo ME apresentava, para a sua finalidade, alguns valores aparentemente acima do razoável. **O custo unitário de passagens aéreas, por trecho, por exemplo, seria, segundo o referido orçamento, de R$ 1.500,00 e R$ 1.800,00**. Cabe salientar-se, entretanto, que, de acordo com o previsto para o exercício de 2008, R$ 2.458.200,00 seriam gastos com a compra de 1.628 passagens (peça 15, p. 10-12).

80. Todavia, conforme demonstra a instrução do TC 011.987/2005-0 (peça 11, p. 30), **identificou-se que passagens aéreas de Porto Alegre/RS a Brasília/DF, com previsão para o dia seguinte, não ultrapassariam R$ 579,50**.

81. **Outro indício de sobrepreço observado se refere ao traslado aeroporto - hotel - aeroporto em van ou ônibus, que varia entre R$ 4.000,00, R$ 7.000,00, R$ 7.600,00 e R$ 10.000,00** (peça 15, p. 10-12).

82. Diante dos fatos acima expostos, realizou-se inspeção na SE/ME a fim de se obter informações acerca da análise da prestação de contas do citado termo de cooperação, buscando-se esclarecer a adequação, em comparação ao mercado, dos preços praticados na execução das ações realizadas.

II.1.2. Análise

83. À época da inspeção, constatou-se que o termo de cooperação ainda se encontrava vigente – haja vista que foi prorrogado – e que a previsão para o seu término era o dia 31/3/2013 (peça 42, p. 4). Desse modo, ainda não havia a análise da prestação de contas relativa quando da realização da inspeção.

84. Além disso, de acordo com o ME, em 2008 – ano a que se refere as presentes contas –, foram repassados R$ 4.800.000,00 à UFRGS, mediante as notas de programação financeira 2008PF000244 e 2008PF000294 (peça 46, p. 5).

85. Ocorre que possíveis irregularidades cometidas na gestão dos recursos transferidos no âmbito do contrato de repasse em tela possui pouco potencial de afetar as contas dos responsáveis arrolados nestes autos, pois a gestão efetiva dos recursos recai sobre os gestores da UFRGS.

86. Entretanto, considerando que o prazo para execução do objeto do contrato de repasse já se exauriu (31/3/2013) e já se passou tempo suficiente para que a análise da prestação de contas fosse efetuada pelo Ministério do Esporte em obediência ao art. 6º-A, § 2º, I, do Decreto 6.170/2007, **propõe-se determinar à Secretaria Especial do**

Esporte, vinculada ao Ministério da Cidadania, o qual assumiu as funções do extinto Ministério do Esporte (art. 9º do Decreto 9.674/2019), que, no prazo de trinta dias, **apresente a análise da prestação de contas final do termo de cooperação firmado entre o Ministério e a UFRGS mediante o Processo 58701.001108/2008-68**, contemplando tanto o aspecto técnico quanto financeiro, e informe eventuais medidas adicionais que foram adotadas caso se tenha identificado irregularidades na gestão dos recursos objeto do ajuste. (peça 71; grifo nosso)

4. Como visto no item 1 desta instrução, a proposta da unidade técnica (UT) foi acatada pelo Tribunal, constando do item 9.3 do Acórdão 2290/2020, que ora se monitora.

5. Ainda sobre a manifestação da UT, duas observações se fazem necessárias. Primeiro, embora o instrumento pactuado tenha recebido, à época, o nome de "termo de cooperação", hodiernamente, o nome mais adequado seria "termo de execução descentralizada" (TED).

6. A distinção não é mera formalidade, pois as normas de regência dos instrumentos são diferentes: termo, ou melhor, "acordo de cooperação", designa uma parceria em que **não há transferência de recursos financeiros** entre as partes, sendo uma delas a administração pública e a outra, uma organização da sociedade civil (art. 2º, VIII-A, da Lei 13.019/2014 e art. 1º, II, do Decreto 11.531/2023); já "termo de execução descentralizada" se refere ao instrumento que rege a **descentralização de créditos** entre órgãos e entidades da administração pública federal, integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, com vistas à execução de ações de interesse recíproco ou de interesse da unidade descentralizadora (art. 1º do Decreto 10.426/2020). Há, portanto, no TED, "transferência de recursos financeiros", embora esta se dê entre órgãos e/ou entidades da União.

7. No tocante ao Termo de Cooperação 148/2008, o normativo que o regia quando de sua celebração (Portaria – ME 183/2006) disciplinava a "descentralização de crédito orçamentário e o respectivo repasse financeiro de recursos do Orçamento do Ministério do Esporte para órgãos e entidades integrantes do Orçamento Geral da União" (peça 18, p. 1, e peça 65). O referido Termo consiste, assim, em TED.

8. A segunda consideração a ser feita sobre o excerto da instrução do TC 015.278/2009-4 diz respeito ao seu parágrafo 85. Conquanto o juízo de valor das tomadas de contas ordinárias recaia sobre o conjunto dos atos de gestão dos responsáveis, considera-se equivocado afirmar que "possíveis irregularidades cometidas na gestão dos recursos transferidos" teriam "pouco potencial de afetar as contas dos responsáveis arrolados nestes autos, pois a gestão efetiva dos recursos recai sobre os gestores da UFRGS". Isso porque a irregularidade suscitada consiste em **sobrepreço do orçamento apresentado e aprovado pelo Ministério do Esporte**.

9. Considerando as responsabilidades do órgão descentralizador (art. 3º, I, da Portaria – ME 183/2006, e art. 6º, II, do Decreto 10.426/2020), a aprovação de itens orçamentários em valores muito superiores aos então praticados no mercado poderia configurar ato de gestão ilegítimo e antieconômico, com impacto sobre as contas, sem olvidar a possibilidade de responsabilização solidária por eventual dano ao erário em caso de efetivação do sobrepreço.

10. Todavia, eventual irregularidade cometida por gestores do ME – em 2008 – no que tange à aprovação de orçamento superfaturado restaria alcançada pela prescrição punitiva, visto que a questão, não obstante constatável à época, não foi mais tratada. Mesmo que se alegasse que o Termo de Cooperação 148/2008 continuou a ter a conformidade da sua execução acompanhada/analisada pelo TCU e/ou pelo Ministério do Esporte, as apurações que se mantiveram versaram sobre a regularidade ou não da execução do Termo de Cooperação pela UFRGS, a qual não guarda identidade com o ato de aprovação do ME. Portanto, eventuais causas interruptivas ou suspensivas de atos prescricionais em razão deste processo de monitoramento ou da análise da prestação de contas do Termo não alcançam o referido ato irregular do ME. Nesse sentido, o seguinte enunciado extraído do Acórdão 4203/2024-TCU-2ª Câmara:

Quando a irregularidade investigada na fase interna da tomada de contas especial não guardar a devida identidade com a irregularidade pela qual o responsável foi citado no âmbito do TCU, os atos de apuração ocorridos durante a fase interna não podem ser considerados como interruptivos da contagem da prescrição punitiva e ressarcitória do Tribunal. A interrupção da prescrição por ato inequívoco que importe apuração do fato exige identidade entre as irregularidades investigadas e aquelas que futuramente venham a justificar o exercício da pretensão punitiva ou ressarcitória.

Monitoramento da determinação

11. Na primeira instrução dos autos (peça 15), a unidade técnica (UT) concluiu que houve descumprimento da determinação expedida à então Secretaria Especial do Esporte do Ministério da Cidadania (SEESP/MC), propondo a continuidade do monitoramento e o alerta à unidade jurisdicionada (UJ) sobre a

possibilidade de aplicação de multa no caso de reincidência do descumprimento.

12. O processo, já sob análise do gabinete do Relator, recebeu um aditamento às respostas anteriormente enviadas pela Secretaria Especial do Esporte (peças 17 e 18), conforme relatado no despacho do Ministro-Substituto Augusto Sherman, de 8/6/2021 (peça 19, item 4). Neste aditamento, foi apresentado o Parecer 110/2021/SEESP/SNELIS/DEDAP (peça 18) sobre a execução do Termo de Cooperação 148/2008 com a UFRGS, visando demonstrar o cumprimento das exigências do item 9.3 do Acórdão 2290/2020-TCU-Plenário.

13. Em novo exame da unidade técnica, desenvolvida à peça 20, com base no parecer da área técnica da SEESP, constatou-se a ausência de comprovação, por parte da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), da aplicação de R$ 2.485.379,26 na execução do Termo de Cooperação 148/2008.

14. Por essa razão, foi promovida diligência junto à Secretaria Especial do Esporte para que apresentasse as medidas administrativas adotadas com vistas ao ressarcimento dos valores não comprovados pela UFRGS e/ou à instauração de Tomada de Contas Especial (TCE). A diligência foi promovida por meio do Ofício 3003/2022-TCU/Seproc, de 2/2/2022 (peça 23), recebida pela UJ por meio do Conecta-TCU (peça 24).

15. Em nova análise realizada pela UT, concluiu-se que houve cumprimento da análise da prestação de contas do Termo de Cooperação com relação ao aspecto técnico, mas que se encontrava em curso a parte da determinação que contempla a análise financeira, tendo em vista a notificação da Universidade para a devolução dos recursos financeiros não comprovados (peça 35).

16. Assim, em decorrência de proposta da unidade técnica, o Pleno deste Tribunal, por meio do Acórdão 2275/2022-TCU-Plenário, autorizou a UT a promover nova etapa de monitoramento junto à Secretaria Especial do Esporte, no prazo de sessenta (60) dias (peça 37).

17. Como parte dos trabalhos de monitoramento, foi encaminhada comunicação à Secretaria Especial do Esporte do Ministério da Cidadania para que comprovasse o atendimento integral da deliberação monitorada, mediante a conclusão das ações conduzidas, no âmbito administrativo, visando à regularização da execução financeira do Termo de Cooperação 148/2008 (peças 38-39).

18. Em resposta à comunicação, foram apresentados os seguintes documentos:

a) Ofício 2991/2022/SEESP/GAB/MC (peça 41);
b) Ofício 29/2022/DEPROCON (peça 44);
c) Ofício 2/2022/SEESP/SNELIS/DEDAP/CGAAO/MC (peça 45);
d) Ofício 68/2022/SEESP/SNELIS/DEDAP/CGAAO/MC (peça 46);
e) Ofício 85/2022/SEESP/SNELIS/DEDAP/CGAAO/MC (peça 47);
f) Parecer 110/2021/SEESP/SNELIS/DEDAP/CGAAO (peça 48);
g) Despacho 478/2022/SEESP/SNELIS/DEDAP/CGAAO (peça 49); e
h) Ofício 1633/2022/SEESP/SNELIS/MC (peça 50).

19. Na última instrução realizada pela UT (peça 51), reputou-se ter operado os efeitos da prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento no presente processo, em razão do decurso de aproximadamente oito (8) anos entre a data da apresentação da prestação de contas, em 28/3/2014, e a notificação da UFRGS acerca de inconsistências na aplicação dos recursos do Termo, promovida em 6/2/2022 pela Secretaria Especial do Esporte (peça 29).

20. Desse modo, não se realizou a análise da documentação enviada pela SEESP, limitando-se a instrução à avaliação das hipóteses de prescrições principal e intercorrente das pretensões ressarcitória e sancionatória do Tribunal, com proposta de considerar a perda de objeto do subitem 9.3 do Acordão 2290/2020-TCU-Plenário, bem como informar o Ministério do Esporte (sucessor da SEESP) sobre a ocorrência das prescrições (peça 51).

21. Entretanto, o Ministro Relator discordou do encaminhamento proposto, assinalou que a prescrição quinquenal não se consumou, nem ocorreu a prescrição intercorrente, e restituiu os autos à UT, solicitando que esta realizasse a análise da documentação enviada pelo Ministério do Esporte (peça 53).

22. Como não foi constatada a instauração de tomada de contas especial sobre o objeto (peça 54), promoveu-se diligência ao Ministério do Esporte para que, encaminhando a pertinente documentação comprobatória, apresentasse informações atualizadas sobre o caso, informando se a UFRGS comprovou os gastos glosados ou promoveu o seu ressarcimento ou se o MESP teria autuado a respectiva TCE (peça 55).

EXAME TÉCNICO

Informações apresentadas pelo Ministério do Esporte

23. As informações prestadas pela SEESP ainda em novembro de 2022 foram as seguintes:

a) No Parecer 110/2021/SEESP/SNELIS/DEDAP/CGAAO (peça 48), a Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social da então SEESP/MC assim concluiu:

CONCLUI-SE, considerando o caráter exclusivamente técnico deste parecer, seu enfoque no objeto expresso do Termo de Cooperação pelo CUMPRIMENTO DO OBJETO e pela APROVAÇÃO da EXECUÇÃO FÍSICA, com atendimento dos objetivos do Termo de Cooperação, porém COM RESSALVA de acordo com a divergência ocorrida durante a execução do Projeto, identificada por essa unidade técnica, qual seja:

Discordância quanto ao saldo de R$ 2.485.379,26 (...), resultado dos valores efetivamente descentralizados, com os indicados pela Entidade como efetivamente utilizados.

Por fim, ressalta-se a necessidade de análise pelo Tribunal de Contas da União (TCU) quanto à documentação fiscal comprobatória, uma vez que não foi apresentada, bem como quanto à ressalva apontada. Além disso, é mister registrar que a presente Prestação de Contas Final deve ser submetida à Diretoria de Transferências do Esporte e do Desenvolvimento Social da Secretaria de Gestão de Fundos e Transferências da Secretaria-Executiva do Ministério da Cidadania e Esporte para que seja efetuado o seu registro junto ao SIAFI.

b) Por sua vez, no Despacho 478/2022/SEESP/SNELIS/DEDAP/CGAAO (peça 49), a Coordenação-Geral de Análise de Alcance do Objeto (CGAAO) informou o seguinte:

5. (...) o Tribunal de Contas da União emitiu novo OFÍCIO (...), no qual solicitou a apresentação das medidas administrativas adotadas com vistas ao ressarcimento dos valores repassados a maior à Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e/ou à instauração de Tomada de Contas Especial (TCE). Na ocasião, em resposta ao expediente, **foram encaminhados à Universidade** os OFÍCIOS Nº 2/2022/SEESP/SNELIS/DEDAP/CGAAO/MC (11921998) [peça 45], OFÍCIO Nº 68/2022/SEESP/SNELIS/DEDAP/CGAAO/MC (12727999) [peça 46], E-mail (12689077), bem como OFÍCIO Nº 85/2022/SEESP/SNELIS/DEDAP/CGAAO/MC (13006597) [peça 47], **requerendo o ressarcimento dos valores não comprovados ou a apresentação de documentação fiscal que ratificasse a utilização de todo o valor pactuado recebido**, comprovando a adoção de medidas, por parte desta Coordenação Geral de Análise de Alcance do Objeto, no atendimento daquela determinação.

6. Todavia, cumpre registrar que em 18 de outubro de 2022, a Universidade emitiu o OFÍCIO Nº 29/2022/DEPROCON (13129533) [peça 44], apresentando justificativa quanto a demora no atendimento bem como **solicitou a prorrogação do prazo por mais 30 dias**, o que foi deferido por meio do E-mail (13129962) [peça 43], concedendo até o dia 19 de novembro para apresentação das documentações solicitadas.

7. Cabe informar, por oportuno, que esta Coordenação de Análise do Objeto, se limita apenas à análise quanto à execução física, e se ao final do prazo concedido não houver manifestação da UFRGS, o processo será encaminhado à Secretaria de Gestão de Fundos de Transferência, por competência, para providências quanto aos procedimentos de instauração de TCE. (grifo nosso)

24. Já em razão do Ofício 1438/2024-TCU/AudEducação (peça 57), expedido após a constatação de inexistência no sistema e-TCE de tomada de contas especial instaurada sobre o objeto (peça 54; ver item 23 acima), o Ministério do Esporte apresentou resposta às peças 59 a 64, sendo elas:

a) Ofício 598/2024/MESP/SNEAELIS, de 31/12/2024 (peça 59);
b) Ofício 1/2025/MESP/AECI-ASSIST, de 2/1/2025 (peça 60);
c) Despacho 1518/2024/MESP/SNEAELIS/DAPC, de 31/12/2024 (peça 61);
d) Despacho 294/2024/MESP/SNEAELIS/DAPC/CGAC, de 30/12/2024 (peça 62);
e) Documentação TED 148-2008 (SEI 16373806) (peça 63);
f) Receita e Despesa 6348 (SEI 16373806) (peça 64; item não digitalizável); e
g) RELAÇÃO PAGTOS 6348 UFRGS (SEI 16373806) (peça 64; item não digitalizável).

25. O Despacho 294/2024/MESP/SNEAELIS/DAPC/CGAC (peça 62) traz uma síntese dos fatos e manifestações, elencados a seguir.

26. Após ser instada pelo Ministério, a UFRGS informou, mediante o Ofício 35/2022/DEPROCON (peça 63, p. 133-134), de 23/12/2022, que o valor de R$ 1.460.103,33, saldo não utilizado de recursos originais do projeto e de rendimentos financeiros da aplicação desses recursos, foram mantidos na Conta Única da Universidade até 2018, quando, por força da Portaria – SOF 9.420/2018, esses e outros valores da referida Conta foram direcionados pela Secretaria do Orçamento Federal para pagamento de pessoal da União, incluindo pessoal da própria UFRGS.

Em que pese não ter havido a devolução do recurso ora referido à época ao então Ministério do Esporte, atual Secretaria do Esporte deste Ministério da Cidadania,por entendimentos diversos, o mesmo foi mantido na conta única da Universidade quando houve a intervenção do governo ferderal exposta acima. Razão pela qual não houve e não há a possiilidade de devolução uma vez que foi compulsoriamenten recolhido ao Tesouro Nacional.

27. Aqui, cabe destacar a divergência de entendimento entre MEsp e UFRGS no tocante ao montante não comprovado: o parecer do Ministério fala em R$ 2.485.379,26 (item 24, "a"), ao passo que o da Universidade fala em R$ 1.460.103,33.

28. Em verdade, o valor apontado pela UFRGS diverge daquele indicado em outro documento da própria instituição: o Ofício 30/2022/DEPROCON (peça 63, p. 16), datado de 21/11/2022 (cerca de um mês antes do Ofício 35), afirma que o saldo relativo ao recurso original do Termo de Cooperação foi de R$ 359.087,76 (diferença entre as receitas, R$ 43.284.685,54, e as despesas, R$ 42.925.597,78) e que o saldo relativo ao rendimento financeiro da aplicação das receitas foi de R$ 1.101.104,83. A soma dos saldos daria R$ 1.460.192,59, mas o Ofício 30/2022 totalizou R$ 1.460.191,83. Já o Ofício 35 indicou, como visto, R$ 1.460.103,33.

29. As explicações não foram suficientes para a Coordenação-Geral de Avaliação do Cumprimento das Políticas Públicas da Secretaria Nacional de Esporte Amador, Educação, Lazer e Inclusão Social (CGAC/Sneaelis/MEsp), que teceu os seguintes apontamentos:

a) a UFRGS teria realizado a devolução dos R$ 1.460.103,33 à Conta Única da Universidade ainda em 2013 (ver peça 63, p. 13), muito antes da publicação da Portaria – SOF 9.420/2018, sinalizando que a entidade continuou com valores a serem devolvidos (ao Ministério do Esporte, via Conta Única do Tesouro Nacional) por aproximadamente cinco (5) anos (peça 62, p. 2);

b) considerando a divergência total apontada pelo MEsp de R$ 2.485.379,26, mesmo com a comprovação de que R$ 1.460.103,33 foram recolhidos à Conta da Universidade e, posteriormente, direcionados pela SOF para outras finalidades, restaria "ainda a necessidade de comprovação da utilização do valor de R$1.025.275,93 (...) ou a devolução do valor, com a devida atualização monetária a contar do término da parceria, em 27/08/2013" (peça 62, p. 2).

30. Após ressaltar "terem sido exauridas todas as possibilidades cabíveis para a regularização da prestação de contas" no âmbito da CGAC, a referida Coordenação-Geral remeteu o processo administrativo à Consultoria Jurídica do Ministério (Conjur), para manifestação acerca da possibilidade de utilização da Portaria – SOF 9.240/2018 para justificar a impossibilidade de devolução dos valores não comprovados ou adoção das medidas necessárias para envio da demanda à Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal, nos termos do Decreto 10.426/2020 (peça 62, p. 2-3).

31. De sua parte, a Conjur entendeu pela impossibilidade de se justificar a não devolução dos saldos em função da Portaria 9.240/2018, mas levantou a possibilidade de "ocorrência de prescrição da pretensão ressarcitória regulamentada pelo Tribunal de Contas da União por meio da Resolução TCU nº 344 de 11 de outubro de 2022" (peça 62, p. 3).

32. Os autos foram então encaminhados à Coordenação-Geral de Análise de Alcance do Objeto (unidade que substituiu a CGAC nas sucessivas reorganizações pelas quais passou a pasta do esporte), que ao reanalisar a matéria, constatou pequeno erro nos cálculos previamente efetuados, verificando que o total de receitas do Termo de Cooperação havia sido R$ 43.284.597,04 (e não R$ 43.284.685,54), de modo que o saldo relativo aos repasses originais somava, na verdade, R$ 358.999,26 (e não R$ 359.087,76) (peça 62, p. 3).

33. O processo seguiu então para a Coordenação-Geral de Orçamento, Finanças e Contabilidade da Secretaria-Executiva do MEsp (CGOFC/SE), para avaliação quanto à prescrição, conforme recomendado anteriormente pela Conjur. No entanto, a CGOFC devolveu os autos à Sneaelis, solicitando a emissão de parecer conclusivo por aquela unidade, considerando que, em manifestação anterior da CGAC, havia sido expresso que, "embora a Universidade Federal do Rio Grande do Sul, não tenha restituído os valores à época para as contas da União, a mesma não se utilizou dos respectivos valores para outro fim, sendo estes aprovisionados pela própria União, conforme demonstrado na Portaria nº 9.420" (na verdade, Portaria 9.240) (peça 62, p. 3).

34. Assim sendo, foi emitido parecer técnico pela CGAC/Sneaelis (recriada com o Ministério) concluindo pelo "CUMPRIMENTO DO OBJETO e pela APROVAÇÃO da execução física e ao atingimento das metas e objetivos propostos com a parceria. Por fim, os autos foram encaminhados à CGOFC, para baixa no Siafi do valor a comprovar (peça 62, p. 3).

Natureza dos TEDs e ausência de nexo inequívoco entre saldos não comprovados e dano ao erário

35. Como expresso anteriormente, o Termo de Cooperação 148/2008 se configura, na verdade, como Termo de Execução Descentralizada (TED), não tendo sido utilizado esta nomenclatura pelo simples fato de os TEDs terem sido regulamentados, de forma sistêmica no âmbito federal, apenas em 2020, com o Decreto 10.426.

36. Antes, as normas de regência encontravam-se esparsas e desconexas, em normativos sobre

execução orçamentária e financeira (por exemplo, Decreto 825/1993), sobre instrumentos de lógica diversa, como convênios e contratos de repasse (por exemplo, Decreto 6.170/2007), ou mesmo em regulamentações internas dos órgãos concedentes (como a Portaria – ME 183/2006; peça 65). A falta de norma própria certamente contribuiu para regras que não espelhavam a natureza dos TEDs, com reflexos nas instruções pretéritas deste Monitoramento.

37. Os TEDs se caracterizam pela descentralização de créditos **entre órgãos e entidades da administração pública federal** integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União. Ou seja, nos TEDs, ambos os lados do ajuste (unidade descentralizadora – no caso, o MESP – e unidade descentralizada – no caso, a UFRGS) pertencem à administração pública federal. De modo que **eventual não comprovação da execução de recursos do ajuste pela unidade descentralizada não configura, por si só, dano ao erário**. Isso porque os recursos não comprovados **podem ter sido utilizados em despesas da própria unidade descentralizada, no interesse desta, que, repise-se, pertence à administração federal**.

38. Em outras palavras, está-se diante de um desvio de objeto, potencialmente sancionável como "grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial" (art. 58, II, da LOTCU), mas que, sem outros elementos qualificantes, não se configura como dano ao erário. Exigir o ressarcimento, nesta hipótese, implicaria em enriquecimento sem causa da União.

39. Feito esse esclarecimento, entende-se não ser possível apenar quaisquer gestores da UFRGS pelo eventual desvio de objeto na utilização dos recursos do TED, por não se vislumbrar, a princípio, culpabilidade dos agentes: é razoável supor que os gestores do projeto não controlavam a execução orçamentária e financeira da Universidade, e que os técnicos que empenharam, liquidaram e movimentaram o orçamento da instituição não efetuaram operações ilícitas/ilegais com os créditos originalmente descentralizados para o TED (vide caso da Portaria – SOF 9.420/2018). Com efeito, o imbróglio narrado resulta, por um lado, do acompanhamento deficiente do MESP, e por outro, dos controles falhos da UFRGS, ao menos à época dos fatos.

40. Por fim, vale dizer que, não estando caracterizado dano ao erário nem ato de gestão sancionável por este Tribunal, eventuais divergências entre as unidades celebrantes devem ser levadas à Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal da Advocacia-Geral da União, nos termos do art. 28 do Decreto 10.426/2020.

Sobrepreço, superfaturamento, deficiências nas análises do MESP e prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória

41. Como informado na seção "Histórico", durante a instrução do TC 011.987/2025-0, relativo a tomada de contas ordinária referente ao ano de 2004 da Secretaria-Executiva do Ministério do Esporte, foram identificados indícios de sobrepreço no orçamento do Termo de Cooperação 148/2008, conforme abaixo:

91. Em análise sumária, decorrente da insuficiência de informações disponíveis, observou-se que o orçamento previsto apresenta alguns custos aparentemente acima do razoável para o que se destina. Por exemplo, o custo unitário de passagens aéreas, por trecho, aparece com valor de R$ 1.500,00 e, em dois casos de R$ 1.800,00. Em 2008, há previsão de gastos de R$ 2.458.200,00 correspondentes a 1.628 passagens (anexo 7, vol. 2, fls. 558/561) e, em 2009, de R$ 1.849.800,00, com 1.226 passagens (anexo 7, vol. 2, fls. 562/565).

92. Ora, em pesquisa ao site das companhias aéreas TANI e GOL, identificou-se preços de passagens aéreas de Porto Alegre a Brasília, com previsão de viagem para o dia seguinte, que não ultrapassam R$ 579,50, podendo chegar a R$ 239,00, evidenciando a necessidade de análise mis aprofundada do orçamento apresentado (Principal, vol.3, fls. 759/761).

93. Outros exemplos de indícios de sobrepreço é o preço por traslado aeroporto-hotel-aeroporto em van ou ônibus, que varia entre R$ 4.000, R$ 7.000, 7.600,00 e até 10.000,00 (anexo 7, vol. 2, fls. 559/561), bem como a diária de alimentação ao custo de 90,00 (anexo 7, vol.2, fl. 563). (peça 66, p. 29-30)

42. Diante dessa constatação, a instrução, datada de 13/3/2009, propõe o desentranhamento do:

d) anexo 7, vol. 2 destes autos, bem como a reprodução por cópia desta instrução, para que, no âmbito dos processos de contas referentes ao exercício de 2008 do Ministério do Esporte, em que constam como responsáveis o Sr. Júlio Filgueira, Secretário Nacional de Esporte Educacional e o Sr. José Lincoln Daemon, Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério do Esporte, sejam avaliados os termos de cooperação originados dos projetos "Capacitação dos Coordenadores do Núcleos do Programa Segundo Tempo" e "Capacitação e Acompanhamento Pedagógico dos Núcleos de Esporte, Educacional do Programa Segundo Tempo no Brasil" (Processo 58701.001108/2008-68), em especial os indícios de sobrepreço constantes do orçamento apresentado no âmbito deste último, a ser executado pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul — UFRGS, com o apoio financeiro do Ministério do Esporte, no valor de R$ 24.250.500,00. (peça 66, p. 35)

43. A medida foi acatada pelo Relator, Ministro Raimundo Carreiro, em 24 de março de 2009 (peça 67).

44. As contas de 2008 da Secretaria-Executiva do Ministério do Esporte (SE/ME) foram examinadas no âmbito do TC 015.278/2009-4. Em instrução preliminar datada de 28/8/2012, a unidade técnica propôs a realização de inspeção na SE/ME para, entre outros pontos:

243.3. obter documentos e informações:

243.3.1. relacionados à análise da prestação de contas dos recursos descentralizados pelo Ministério em favor da UFRGS no exercício de 2008, que esclareçam a adequação, em comparação à prática do mercado, dos preços praticados na execução das ações realizadas em parceria entre essas unidades. (peça 68, p. 33)

45. A inspeção foi iniciada em 1/10/2012, com expedição de ofícios de requisição ao longo do referido mês, sendo o último de 22/10/2012 (peças 69 e 70).

46. A ação apuratória seguinte se deu apenas em 8/8/2019, com a instrução de mérito do TC 015.278/2009-4, cujo excerto pertinente encontra-se transcrito no item 3 desta instrução. Rememorando, a unidade técnica expressou que:

a) à época da inspeção, constatou-se que o termo de cooperação ainda se encontrava vigente, de modo que ainda não havia a análise da prestação de contas do Termo de Cooperação;

b) as possíveis irregularidades cometidas na gestão dos recursos transferidos não teriam o condão de afetar as contas dos responsáveis do Ministério do Esporte, questão já analisada nos itens 8 a 10;

c) a vigência do Termo de Cooperação havia se encerrado em 31/3/2013, de modo que se propôs a determinação que ora se monitora (análise da prestação de contas final do Termo).

47. Feita essa digressão, cabem as seguintes considerações finais:

a) as análises efetuadas no TC 015.278/2009-4 tiveram como pressuposto a ideia de que, na análise das prestações de contas a seu cargo, o Ministério do Esporte avalia a conformidade dos preços praticados aos valores de mercado (ocorrência de superfaturamento). A experiência mostra, no entanto, que a análise das prestações de contas, no aspecto financeiro, costuma se resumir a uma conciliação entre os valores orçados, pagos e comprovados. A avaliação da pertinência dos preços, se feita, costuma ocorrer na fase de aprovação dos projetos;

b) nesse sentido, em nenhum momento a avaliação do Ministério sobre a prestação de contas do Termo de Cooperação 148/2008 se debruçou sobre a pertinência dos preços praticados, sendo a divergência de R$ 2.485.379,26 resultado da não comprovação da aplicação de parte dos recursos repassados;

c) embora os indícios de sobrepreço tenham levado a unidade técnica a propor a determinação do item 9.3 do Acórdão 2290/2020, há que se ponderar que a redação da proposta poderia ter sido mais específica no que tange à ação do Ministério; e

d) em que pese o órgão não ter analisado eventuais contratações/pagamentos superfaturados, entende-se que a matéria encontra-se prescrita, **pois o termo inicial, no caso, não foi a apresentação da prestação de contas pela UFRGS, em 28/3/2014, mas a data do conhecimento da irregularidade, em 13/3/2009**. Com efeito, a questão poderia ter sido analisada ainda com o Termo em execução:

Estado prescricional	Data	Evento (dispositivo)
Início da prescrição ordinária	13/3/2009	Instrução preliminar do TC 011.987/2025-0 com constatação de orçamentos com sobrepreço (irregularidade) e indicação da necessidade de avaliação dos preços efetivamente contratados e pagos (art. 4º, IV, da Resolução – TCU 344/2022)
Interrupção da prescrição ordinária Início da prescrição intercorrente	28/8/2012	Instrução preliminar do TC 015.278/2009-4 propondo inspeção na Secretaria-Executiva do Ministério do Esporte (art. 5º, II, e art. 8º, § 3º, da Resolução – TCU 344/2022)
Interrupção da prescrição ordinária Interrupção da prescrição intercorrente	22/10/2012	Última requisição feita na inspeção do TC 015.278/2009-4 (art. 5º, II, e art. 8º, § 2º, da Resolução – TCU 344/2022)
Ocorrência da prescrição intercorrente	23/10/2015	-
Ocorrência da prescrição ordinária	23/10/2017	-

Matéria prescrita	8/8/2019	Instrução de mérito do TC 015.278/2009-4

CONCLUSÃO

48. Considerando as informações prestadas pelo MEsp visando ao cumprimento do disposto no subitem 9.3 do Acordão 2290/2020–TCU–Plenário, conclui-se que houve atendimento do referido item. Com efeito, o Ministério realizou a análise conclusiva da prestação de contas do Termo de Cooperação 148/2008, tendo concluído pelo cumprimento do objeto e pela aprovação da execução física e ao atingimento das metas e objetivos propostos com a parceria.

49. Quanto ao saldo não comprovado pela UFRGS na aplicação dos recursos do Termo de Cooperação 148/2008, entende-se que ele não configura, por si só, dano ao erário, devido às especificidades dos TEDs.

50. Quanto à apuração de eventual superfaturamento na execução de recursos do Termo, entende-se que a matéria se encontra prescrita desde 23/10/2015.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

51. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) **considerar** atendida a determinação contida no item 9.3 do Acórdão 2290/2020-TCU-Plenário;

b) **encaminhar** cópia do acórdão que vier a ser proferido ao Ministério do Esporte e à Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); e

c) **encerrar** o processo e arquivar os presentes autos."

É o relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Cuidam os autos de monitoramento instaurado com o objetivo de verificar o cumprimento da seguinte determinação contida no item 9.3 do Acórdão 2.290/2020-TCU-Plenário, proferido no âmbito do TC 015.278/2009-4:

Acórdão 2290/2020-TCU-Plenário

9.3 determinar à Secretaria Especial do Esporte, vinculada ao Ministério da Cidadania, o qual assumiu as funções do extinto Ministério do Esporte (art. 9º do Decreto 9.674/2019), com fundamento no art. 208, § 2º, do RI/TCU, que, no prazo de trinta dias, apresente a análise da prestação de contas final do termo de cooperação firmado entre o Ministério e a UFRGS mediante o Processo 58701.001108/2008-68, contemplando tanto o aspecto técnico quanto financeiro, e informe eventuais medidas adicionais que foram adotadas caso se tenham identificado irregularidades na gestão dos recursos objeto do ajuste.

2. A determinação monitorada decorreu do julgamento das contas ordinárias da Secretaria-Executiva do Ministério do Esporte relativas ao exercício de 2008. Naquela oportunidade, verificou-se que em 2008 o Ministério do Esporte celebrou com a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) o Termo de Cooperação 148/2008, destinado à execução de ações relacionadas ao Programa Segundo Tempo, que previa aproximadamente R$ 24,25 milhões em repasses. Durante a análise das contas do Ministério, surgiram questionamentos quanto à regularidade desse ajuste. Em razão desses indícios, foi determinada a realização da análise final da prestação de contas do termo de cooperação, tendo em vista que, mesmo após o encerramento de sua vigência, o Ministério ainda não havia concluído o exame da execução física e financeira do instrumento.

3. Nesse passo, foram identificadas duas irregularidades que motivaram a atuação desta Corte.

4. A primeira dizia respeito aos indícios de sobrepreço no orçamento apresentado pela UFRGS e aprovado pelo Ministério do Esporte. Já a segunda irregularidade surgiu apenas posteriormente, durante a análise administrativa da prestação de contas, quando o Ministério concluiu que parcela dos recursos descentralizados, correspondente a R$ 2,485 milhões, não teria sido devidamente comprovada pela UFRGS.

5. No curso do presente monitoramento, foram realizadas sucessivas diligências junto ao Ministério do Esporte para verificar o atendimento da determinação expedida por este Tribunal.

6. Em sua derradeira instrução (peças 72-74), a Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação), ao analisar os elementos que compõem os presentes autos, promoveu relevante distinção entre as duas irregularidades anteriormente mencionadas. Quanto à ausência de comprovação da aplicação de parte dos recursos descentralizados, concluiu que o instrumento celebrado possui natureza jurídica de Termo de Execução Descentralizada (TED), circunstância que afasta, por si só, a caracterização automática de dano ao Erário em razão de eventual divergência na comprovação da aplicação dos recursos entre órgãos e entidades integrantes da própria Administração Pública Federal. Nesse

sentido, considera que eventual desvio de objeto não conduz, necessariamente ao dever de ressarcimento, sob pena de enriquecimento sem causa da União. Assim, embora considere que eventual irregularidade possa ser potencialmente sancionável como "grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial" (art. 58, II, da LOTCU), entende não ser possível apenar quaisquer gestores da UFRGS pela eventual irregularidade, tendo em vista que não ficou demonstrada culpa individual dos gestores do projeto, pois muitos dos fatos decorreram de falhas sistêmicas da própria Universidade e também houve deficiência de acompanhamento por parte do Ministério, devendo eventuais divergências entre as unidades celebrantes ser levadas à Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal da Advocacia-Geral da União, nos termos do art. 28 do Decreto 10.426/2020.

7. No que concerne aos indícios de sobrepreço e eventual superfaturamento, a unidade técnica reconheceu que o Ministério jamais realizou análise específica acerca da compatibilidade dos preços praticados com aqueles vigentes no mercado, limitando-se a examinar a regularidade formal da prestação de contas. Não obstante, concluiu que eventual responsabilização decorrente dessa irregularidade se encontra alcançada pela prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, tendo em vista que o conhecimento dos fatos remonta ao ano de 2009, sem que tenham sido adotadas medidas interruptivas aptas a preservar o exercício da pretensão sancionatória relativamente a essa específica irregularidade.

8. Ao final, a AudEducação considerou que o Ministério realizou a análise conclusiva da prestação de contas do Termo de Cooperação 148/2008, tendo concluído pelo cumprimento do objeto e pela aprovação da execução física, assim como pelo atingimento das metas e objetivos propostos com a parceria. Desse modo, propõe considerar atendida a determinação constante do item 9.3 do Acórdão 2.290/2020-TCU-Plenário, encerrando o presente monitoramento, com o consequente arquivamento dos autos.

II

9. De modo geral, acompanho as conclusões alcançadas pela unidade instrutória quanto ao reconhecimento da natureza jurídica do ajuste como Termo de Execução Descentralizada e às consequências daí decorrentes para a análise da inexistência de dano ao Erário, bem como quanto ao reconhecimento da prescrição incidente sobre a apuração dos indícios de sobrepreço e eventual superfaturamento.

10. Divergirei, todavia, da proposta de considerar integralmente cumprida a determinação constante do item 9.3 do Acórdão 2.290/2020-TCU-Plenário, por entender que, embora o Ministério tenha promovido a análise formal da prestação de contas do ajuste, deixou de examinar precisamente a irregularidade que motivou a atuação desta Corte e deu ensejo à determinação objeto deste monitoramento. Essa questão será examinada a seguir.

11. Feita essa consideração inicial, passo ao exame das duas irregularidades que deram origem à determinação monitorada.

Da ausência de comprovação da aplicação de parte dos recursos descentralizados

12. Conforme mencionado anteriormente, constatou-se que cerca de R$ 2,485 milhões dos recursos descentralizados não possuía comprovação documental da sua aplicação.

13. Embora o Ministério não tenha obtido a comprovação integral da aplicação dos recursos e tenham permanecido divergências com a UFRGS quanto aos valores envolvidos, o órgão não instaurou Tomada de Contas Especial nem promoveu a cobrança dos valores. Mesmo assim, concluiu administrativamente pela aprovação da execução do ajuste e determinou a baixa do saldo pendente no Siafi, entendendo que o objeto havia sido cumprido e que as metas da parceria foram alcançadas.

14. Por outro lado, conforme demonstrado na instrução da AudEducação, o instrumento denominado "Termo de Cooperação 148/2008" possui natureza jurídica de Termo de Execução Descentralizada (TED), por disciplinar descentralização de créditos entre órgãos e entidades integrantes da própria Administração Pública Federal. Essa característica distingue os TEDs dos convênios e demais instrumentos celebrados com entidades estranhas à Administração. Com efeito, nos TEDs os recursos permanecem inseridos na esfera patrimonial da União, circunstância que impede concluir, automaticamente, que a simples ausência de comprovação da aplicação de determinada parcela dos valores descentralizados importe em dano ao Erário.

15. Nesse sentido, a unidade técnica demonstra adequadamente que eventual utilização dos recursos para finalidade diversa daquela inicialmente prevista pode caracterizar desvio de objeto. Apesar disso, concordo com o entendimento da AudEducação de que, inexistindo demonstração inequívoca de saída definitiva desses recursos do patrimônio público federal ou de sua apropriação indevida por terceiros, não se mostra juridicamente possível presumir a ocorrência de prejuízo ao Erário apenas em razão da deficiência documental identificada na prestação de contas.

16. Também reputo pertinente a conclusão da unidade técnica ao consignar que a situação verificada decorreu da conjugação de deficiências de controle existentes tanto na unidade descentralizadora quanto na unidade descentralizada, circunstância que afasta a caracterização de responsabilidade individual apta a justificar a imposição de sanções por esta Corte.

17. Nessas condições, acompanho as conclusões da AudEducação em relação a esse ponto.

Dos indícios de sobrepreço, eventual superfaturamento e da prescrição

18. Durante a instrução do TC 011.987/2025-0, em 2009, relativo à tomada de contas ordinária referente ao ano de 2004 da Secretaria-Executiva do Ministério do Esporte, foram identificados indícios de sobrepreço no orçamento do Termo de Cooperação 148/2008, destacando-se, entre outros exemplos, os elevados valores previstos para aquisição de passagens aéreas e para serviços de traslado, significativamente superiores aos preços praticados no mercado, circunstância que poderia caracterizar ato de gestão antieconômico por parte do órgão descentralizador e, caso confirmada a execução dos serviços pelos valores orçados, ensejar eventual responsabilização decorrente da ocorrência de superfaturamento e do correspondente dano ao Erário.

19. Em que pese o Ministério do Esporte ter aprovado a prestação de contas do Termo de Cooperação 148/2008, em nenhum momento o órgão ministerial se debruçou sobre a pertinência dos preços praticados em relação àqueles vigentes no mercado, limitando seu exame à conciliação entre valores descentralizados, gastos e comprovados.

20. Contudo, conforme bem demonstrado pela unidade técnica, entre o último ato de apuração dessa irregularidade (22/10/2012) e a instrução de mérito (8/8/2019) no âmbito do TC 015.278/2009-4, transcorreram quase sete anos, consumando-se a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória junto ao TCU. Com relação a essa constatação, cumpre mencionar que os eventos voltados exclusivamente à análise da prestação de contas do ajuste ou à verificação da aplicação dos recursos pela Universidade não possuem identidade material com a irregularidade originalmente relacionada ao possível sobrepreço do orçamento aprovado pelo Ministério.

21. Nessas circunstâncias, acompanho a conclusão da unidade técnica em relação a essa questão.

III

22. Não obstante acompanhe a unidade técnica quanto às conclusões referentes à inexistência de dano ao Erário decorrente da não comprovação de parcela dos recursos descentralizados e ao reconhecimento da prescrição incidente sobre a apuração do eventual sobrepreço e superfaturamento, divirjo da proposta de considerar integralmente atendida a determinação constante do item 9.3 do Acórdão 2.290/2020-TCU-Plenário.

23. A controvérsia, a meu sentir, não reside propriamente nas providências adotadas pelo Ministério do Esporte ao longo deste monitoramento, tampouco na suficiência da documentação encaminhada a esta Corte. O ponto central consiste em definir qual deve ser o parâmetro utilizado pelo Tribunal para aferir o cumprimento de suas próprias deliberações em sede de monitoramento.

24. Ressalto que o monitoramento constitui instrumento essencial para a efetividade das deliberações desta Corte. Com efeito, entendo que um adequado processo de monitoramento não pode limitar-se à mera verificação formal de que o órgão jurisdicionado praticou determinado ato administrativo ou produziu documento posteriormente solicitado pelo Tribunal.

25. A atividade de monitoramento constitui etapa essencial do ciclo do controle externo e possui finalidade própria, consistente em verificar se as providências adotadas pela unidade jurisdicionada foram efetivamente capazes de concretizar o resultado pretendido pela deliberação monitorada.

26. Em outras palavras, não basta examinar se a determinação foi formalmente cumprida; impõe-se verificar se as medidas implementadas se mostraram materialmente aptas a atender à finalidade perseguida por esta Corte quando da prolação da decisão. Não há qualquer benefício na atuação do controle externo se as unidades jurisdicionadas atenderem apenas formalmente às determinações do Tribunal, sem implementar, de maneira ampla e efetiva, as providências necessárias para assegurar o alcance dos resultados almejados.

27. Conforme demonstrado pela própria instrução técnica, a determinação constante do item 9.3 do Acórdão 2.290/2020 decorreu diretamente dos indícios de sobrepreço identificados durante a instrução das contas da Secretaria-Executiva do Ministério do Esporte. Foi justamente a inexistência de análise conclusiva acerca da regularidade desses fatos que levou este Tribunal a determinar a conclusão da prestação de contas do Termo de Cooperação 148/2008.

28. Embora a redação literal da determinação tenha se limitado a exigir a análise da prestação de contas sob os aspectos técnico e financeiro e a informação acerca das medidas eventualmente adotadas diante de irregularidades identificadas, sua correta interpretação não pode ser dissociada dos fundamentos constantes do relatório e do voto condutor que lhe deram origem. Assim sendo, as deliberações desta Corte devem ser

compreendidas em conjunto com sua fundamentação, especialmente quando o próprio contexto processual evidencia a finalidade específica da medida determinada.

29. No presente caso, não há dúvida de que a finalidade perseguida pelo Tribunal consistia em suprir a ausência de manifestação administrativa acerca das irregularidades que haviam sido detectadas ao longo da instrução do processo originário, dentre elas os expressivos indícios de sobrepreço existentes no orçamento aprovado pelo Ministério, como consignado no relatório e no voto do Acórdão 2.290/2020-TCU-Plenário.

30. Ocorre que a própria unidade técnica reconhece que essa análise jamais foi realizada. Conforme assinalado em sua instrução, o Ministério do Esporte limitou sua análise financeira à conciliação entre valores descentralizados, executados e comprovados, não tendo examinado a compatibilidade entre os preços praticados e aqueles vigentes no mercado nem investigado eventual ocorrência de superfaturamento na execução do ajuste.

31. Não desconheço a ponderação feita pela unidade técnica no sentido de que a redação do item 9.3 poderia ter sido mais específica quanto às providências esperadas do Ministério. Todavia, essa circunstância, a meu ver, não conduz à conclusão de que a determinação tenha sido plenamente atendida. Ao contrário, revela apenas que sua interpretação deve observar a finalidade que presidiu sua expedição.

32. Não se pode afirmar que uma determinação foi integralmente cumprida quando permanece sem exame justamente a questão cuja existência justificou sua adoção. Por esse motivo, considero que a determinação deve ser considerada parcialmente atendida.

33. Não obstante essa conclusão, o reconhecimento da prescrição relativa aos indícios de sobrepreço e eventual superfaturamento, aliado à inexistência de dano ao Erário decorrente da natureza jurídica do Termo de Execução Descentralizada, evidencia que não subsistem medidas adicionais úteis a serem adotadas nestes autos. Em vista disso, considero recomendável o encerramento do presente monitoramento, em homenagem aos princípios da racionalidade administrativa, da eficiência e da duração razoável do processo.

34. Ainda assim, entendendo que cabe dar ciência ao Ministério do Esporte de que a apreciação da prestação de contas do Termo de Cooperação 148/2008 por parte do Ministério não atendeu plenamente o subitem 9.3 do Acórdão 2.290/2020-TCU-Plenário, uma vez que a análise empreendida restringiu-se à conciliação entre valores descentralizados, executados e comprovados, sem proceder ao exame dos indícios de sobrepreço e de eventual superfaturamento que motivaram a determinação expedida por este Tribunal, em desconformidade com os deveres de acompanhamento, fiscalização e avaliação da execução dos instrumentos de descentralização previstos na Portaria ME nº 183/2006, vigente à época dos fatos, e atualmente refletidos nas atribuições do órgão descentralizador previstas no art. 6º, inciso II, do Decreto nº 10.426/2020.

35. Por fim, também considero pertinente dar ciência ao Ministério do Esporte sobre as deficiências verificadas no acompanhamento da execução financeira do ajuste, evidenciadas pela ausência de comprovação da aplicação de parcela dos recursos descentralizados, podendo caracterizar desvio de objeto, contrariando os deveres de controle e acompanhamento da execução dos instrumentos de descentralização administrativa.

Ante o exposto, manifesto-me por que o Tribunal aprove o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em tagDataSessao.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

ACÓRDÃO Nº 2277/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 013.453/2021-1.
2. Grupo II – Classe de Assunto: V – Monitoramento.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Ministério do Esporte; Secretaria Especial do Esporte (extinto).
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de monitoramento instaurado com o objetivo de verificar o cumprimento da seguinte determinação contida no item 9.3 do Acórdão 2.290/2020-TCU-Plenário, proferido no âmbito do TC 015.278/2009-4, referente a possíveis irregularidades no Termo de Cooperação 148/2008 firmado entre a extinta Secretaria Especial do Esporte e a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS),

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 atendida a determinação do subitem 9.3 do Acórdão 2290/2020-TCU-Plenário;

9.2. dar ciência ao Ministério do Esporte de que:

9.2.1. a apreciação da prestação de contas do Termo de Cooperação 148/2008 por parte do Ministério não atendeu plenamente o subitem 9.3 do Acórdão 2.290/2020-TCU-Plenário, uma vez que a análise empreendida restringiu-se à conciliação entre valores descentralizados, executados e comprovados, sem proceder ao exame dos indícios de sobrepreço e de eventual superfaturamento que motivaram a determinação expedida por este Tribunal, em desconformidade com os deveres de acompanhamento, fiscalização e avaliação da execução dos instrumentos de descentralização previstos na Portaria ME nº 183/2006, vigente à época dos fatos, e atualmente refletidos nas atribuições do órgão descentralizador previstas no art. 6º, inciso II, do Decreto nº 10.426/2020; e

9.2.2. as deficiências verificadas no acompanhamento da execução financeira do Termo de Cooperação 148/2008, evidenciadas pela ausência de comprovação da aplicação de parcela dos recursos descentralizados, pode caracterizar desvio de objeto e contraria os deveres de controle e acompanhamento da execução dos instrumentos de descentralização administrativa;

9.3. dar ciência desta deliberação ao Ministério do Esporte e à Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); e

9.4. arquivar os autos, nos termos do inciso II do art. 169 do Regimento Interno deste Tribunal.

10. Ata n° 32/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 25/8/2026 – Extraordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2277-32/26-P.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Odair Cunha.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator) e Weder de Oliveira.
13.4. 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 II – CLASSE IV – PLENÁRIO
TC 038.511/2021-5 [Apenso: TC 010.803/2014-9].
Unidade: Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S/A (atual Infra S.A.).
Responsáveis: Osíris dos Santos (CPF 019.361.401-44), Eduardo Werner Hackradt (CPF 184.832.249-68) e Tiisa - Triunfo Iesa Infra-Estrutura S.A (CNPJ 10.579.577/0001-53).
Representação legal: Lucas Kaina Ferreira da Silva, OAB/PR 105.860, e outros.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. INSTAURAÇÃO DETERMINADA PELO SUBITEM 9.2 DO ACÓRDÃO 2.885/2018-TCU-PLENÁRIO. SOBREPREÇO DECORRENTE DE COMPOSIÇÕES DE CUSTO INAPROPRIADA NA FABRICAÇÃO DE CONCRETO PARA O LOTE 5S DA EXTENSÃO SUL DA FERROVIA NORTE-SUL. CITAÇÃO. EXCLUSÃO DO EX-DIRETOR DE ENGENHARIA DA VALEC DA RELAÇÃO PROCESSUAL. ACOLHIMENTO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA APRESENTADAS PELOS DEMAIS RESPONSÁVEIS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA.

RELATÓRIO

Inicialmente, a AudPortoFerrovia elaborou a instrução de mérito à peça 52, 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 1.635/2021-TCU-Plenário (peça 3), de 7/7/2021, relatoria do Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, em razão de sobrepreço nos serviços de execução de estruturas em concreto utilizando composições de custos inapropriadas, referente ao Lote 5S da Extensão Sul da Ferrovia Norte-Sul (FNS), pactuado entre a Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S/A (Valec) e a empresa TIISA - Infraestrutura e Investimentos S.A.

2. Cumpre informar que a Unidade Jurisdicionada, Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A., citada em diversas oportunidades na presente instrução, em 24/5/22, 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 68/2010 foi celebrado em 15/12/2010 com objetivo de executar as obras de infraestrutura, superestrutura ferroviária e obras de arte especiais do Lote 5S da Extensão Sul da FNS, referente ao trecho compreendido entre a Ponte do Rio Arantes/MG (km 527+640) e a cidade de Estrela d'Oeste/SP (km 669+550), com extensão de 141,95 km, valor inicial de R$ 433.989.842,40 (ref. set/2009) e prazo de execução de 24 meses. Após os aditivos, o valor contratual alcançou o montante de R$ 540.970.887,16.

4. As obras do referido contrato foram fiscalizadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em 2012 e 2014, quando foram identificadas 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 3.134/2014-TCU-Plenário, relatoria do Ministro Augusto Sherman Cavalcanti – peça 6), irregularidade que originou a presente TCE.

Fiscobras 2012 (Fiscalização 382/2012 – TC 009.594/2012-4)

5. A equipe de fiscalização do TCU identificou elementos que configuraram a irregularidade tratada nestes autos, relacionada ao sobrepreço dos serviços de concreto (peça 7, p. 13-14), como segue:

B) 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.

A construtora, em suas composições de preço apresentadas, indicou o uso de betoneira de 320 litros e betoneira de 750 litros, de forma diversa à composição de referência da Valec. Apesar da metodologia antieconômica utilizada no âmbito da elaboração do orçamento base da licitação, existe evidente contradição já que a própria planilha orçamentária do contrato do Lote 5S apresenta 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.

O lote possui 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 da contratada não contemplam a utilização de usina para produção dos diversos concretos, 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, o canteiro avançado da construtora, posicionado na porção norte do lote, já conta com central de concreto instalada, conforme levantamento realizado no local. O mesmo ocorre com a fábrica de dormentes, posicionada na porção central do lote, que apesar de não estar produzindo dormentes, está 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 da obra no caso da produção de concreto em usina para as obras de arte especiais, obras de arte correntes e dispositivos de drenagem.

6. Decorrente das impropriedades, o plenário do TCU, mediante o Acórdão 2.908/2012-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, determinou, entre outras medidas, a suspensão da execução das obras de arte especiais do Lote 5S, 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 do Contrato 68/2010 (lote 5S), 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)

7. Assim, ante as irregularidades identificadas na fiscalização 382/2012, o Tribunal determinou a suspensão cautelar dos serviços de execução de terraplenagem e de obras de arte especiais no Lote 5S da Ferrovia Norte Sul Extensão Sul até que as correções dos custos unitários dos serviços de concreto fossem incorporadas às planilhas contratuais.

Fiscobras 2014 (Fiscalização 247/2014 – TC 010.803/2014-9)

8. Em nova fiscalização nas obras do Lote 5S da Extensão Sul da Ferrovia Norte Sul, foi registrado achado relacionado ao descumprimento das medidas cautelares determinadas no Acórdão 2.908/2012-TCU-Plenário.

9. Nos trabalhos, a equipe de auditoria constatou que a Valec prosseguiu com a execução dos serviços de terraplenagem e de obras de arte especiais (OAEs), descumprindo a determinação para suspender cautelarmente as obras.

10. Em face da situação apontada no relatório da auditoria (peça 8, p. 11-14), foi exarado o Acórdão 3.134/2014-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, que revogou as medidas cautelares descumpridas e emitiu a seguinte determinação:

9.1. revogar, com fundamento no art. 276, § 5°, do Regimento Interno do TCU, as medidas cautelares concedidas por meio dos itens 9.1.1 e 9.1.2 do Acórdão 2908/2012-TCU-Plenário (com redação modificada pelos Acórdãos 2.938/2012 e 3.395/2012, ambos do Plenário do TCU) , que determinaram à Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. a suspensão imediata dos serviços de terraplenagem e de execução das obras de artes especiais no Contrato 68/2010 (Lote 5S) , mantendo-se, em relação a esses subitens, as determinações quanto à apresentação ao Tribunal dos elementos constantes do subitem 9.1.1.2 e das composições de custo unitário e projetos executivos mencionados no subitem 9.1.2, assinando-se prazo de noventa dias para a apresentação desses elementos;
9.2. determinar à Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. que:
9.2.1. faça cumprir, anteriormente a qualquer mudança ou adequação de projeto, a obrigatoriedade da superintendência de projetos da Valec reavaliar os projetos apontados como discrepantes ou deficientes pelos setores responsáveis pela execução da obra;
9.2.2. relativamente ao contrato 68/2010 firmado com a empresa Tiisa - Triunfo Iesa Infra-Estrutura S/A. (lote 5S da extensão sul da ferrovia Norte Sul) :
9.2.2.1. apure, no prazo de 120 (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 da:
9.2.2.1.1. realização de estudos geotécnicos (sondagens diretas complementares e geofísica) em trechos das obras em que as obras de terraplenagem já se haviam iniciado;
9.2.2.1.2. pagamento de serviços de execução de concreto, que somente poderiam ser executados em usina, como se fossem executados em betoneira;
11. Posteriormente, nos termos do Acórdão 2.772/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, 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. Osíris 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 no Contrato 68/2010 (Lote 5S), conforme consta do Memorando 1.179/DIREN-2012, resultando no descumprimento dos subitens 9.1.1, 9.1.2 e 9.1.3 do Acórdão 2908/2012-TCU-Plenário (com redação modificada pelos Acórdãos 2938/2012 e 3395/2012, ambos do Plenário do TCU) , o que constitui afronta ao art. 58, § 1°, da Lei 8.443/1992;
9.3.2. Eduardo Werner Hackradt, 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 no Contrato 68/2010 (Lote 5S), após a determinação do Diretor de Engenharia para que cumprisse todos os itens do Acórdão 2908/2012- TCU-Plenário, conforme evidenciado no Memorando 1.179/Diren/2012, o que constitui afronta ao art. 58, § 1°, da Lei 8.443/1992;
9.4. alertar os responsáveis chamados em audiência 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;
12. Em cumprimento ao item 9.2.2.1.2 do Acórdão 3.134/2014-TCU-Plenário, a Valec encaminhou a Nota Técnica 56/15-SUCON-BSB (peça 9), contendo as novas composições de custos unitários dos serviços de concreto e os cálculos dos preços para o Lote 5S (peça 9, p. 125-146).
13. 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 do concreto da usina aos locais das obras de arte especiais (peça 9, p. 4).
14. Como resultados das análises, os valores acumulados dos serviços de concreto para o Lote 5S foram: situação 1, com os preços contratuais, valor total de R$ 4.162.407,86; situação 2, valor total de R$ 4.026.060,57 (sobrepreço de 3,28%); e situação 3, valor total de R$ 4.232.949,61 (subpreço de 1,69%) (peça 9, p. 7).

15. Posteriormente, nos termos do Acórdão 1.635/2021-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, foram configuradas as seguintes responsabilidades: Srs. Osíris dos Santos e Eduardo Werner Hackradt pelo descumprimento de medida cautelar imposta pelo TCU no Contrato 68/2010, sem contudo aplicar-lhes a devida sanção em razão de já terem sido apenados pelas mesmas ocorrências em processo relacionado aos lotes 1 a 4 da FNS-Sul (TC 010.792/2014-7), bem como determinada a instauração da respectiva Tomada de Contas Especial (peça 3).

16. Autuados os presentes autos, houve instrução da Unidade técnica (peça 26) com a proposta de citação dos responsáveis da Valec, Srs. Osíris dos Santos, na condição de Diretor de Engenharia da Valec, e Eduardo Werner Hackradt, na condição de Gerente Geral da Ferrovia Norte Sul Extensão Sul, e da empresa construtora, TIISA - Infraestrutura e Investimentos S.A., em razão de sobrepreço nos serviços de execução de concreto com composições de custos mais onerosas, adotando-se as premissas do cenário 2 da Nota Técnica 56/15-SUCON-BSB, no valor de R$ 4.923.113,50 (atualizado em 7/2/2023 – peça 18).

17. O Ministro Relator, em despacho constante à peça 30, autorizou a citação dos responsáveis.

18. Devidamente citados, os responsáveis encaminharam suas respostas que serão analisadas a seguir.

EXAME TÉCNICO

19. Nos termos da instrução à peça 26, com fulcro nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, foi proposto encaminhamento no sentido de realizar a citação solidária dos responsáveis no valor de R$ 4.923.113,50 (atualizado em 7/2/2023 – peça 18), devido ao superfaturamento dos serviços de concreto, como segue:

1) Sr. Osíris dos Santos, na condição de diretor de engenharia da Valec à época dos fatos, por omissão no controle das atribuições de sua competência, 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, que deixou de dar efetividade à determinação cautelar do TCU com vistas a paralisar a execução das OAE's do Contrato 68/2010 (Lote 5S), conforme orientação do Memorando 1.179/Diren-2012, resultando no descumprimento do subitem 9.1.2 do Acórdão 2.908/2012-TCU-Plenário, relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, 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 9.2.2.1.2. do Acórdão 3.134/2014-TCU-Plenário, relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti);

2) Sr. Eduardo Werner Hackradt, na condição de Gerente Geral da Ferrovia Norte Sul Extensão Sul à época dos fatos, em razão de ter deixado de suspender a execução das obras de artes especiais no Contrato 68/2010, conforme orientação do Memorando 1.179/Diren2012, resultando no descumprimento do subitem 9.1.2 do Acórdão 2.908/2012-TCUPlenário, relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, 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 9.2.2.1.2. do Acórdão 3.133/2014-TCU-Plenário, relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti);

3) Empresa Tiisa -Triunfo Iesa Infraestrutura S/A , na condição de contratada, por ter se beneficiado 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 9.2.2.1.2. do acórdão 3.134/2014-TCU-Plenário, relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti) no Contrato 68/2010. (peça 26)

<u>Responsável</u>: Eduardo Werner Hackradt (CPF 184.832.249-68), na condição de Gerente Geral da Ferrovia Norte Sul Extensão Sul

20. Em cumprimento ao despacho do Ministro Relator (peça 30), foi promovida, por meio do Ofício 28576/2023-TCU/Seproc, a citação do Sr. Eduardo Werner Hackradt (peça 35). Após tomar ciência do comunicado em 10/7/2023 (peça 39), o responsável encaminhou suas alegações de defesa à peça 47.

Alegações de defesa

21. 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.

22. 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. (peça 47, p. 1)

23. Por fim, informa que não tinha 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 e não possuía competência estratégica, tampouco autonomia para a tomada de decisões dessa natureza.

Análise

24. 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.

25. Na condição de gerente das obras e diante de ordem expressa da Diretoria, Memorando 1779/2012-Direm (peça 13), cabia ao responsável dar fiel cumprimento à deliberação 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.

26. 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.

27. Isto posto, propõe-se a rejeição das alegações de defesa do Sr. Eduardo Werner Hackradt e, consequentemente, sua condenação solidária pelo débito apurado e às demais sanções legais.

Responsável: Osíris dos Santos (CPF 019.361.401-44) na condição de Diretor de Engenharia da Valec

28. Em cumprimento ao despacho do Ministro Relator (peça 30), foi promovida, por meio do Ofício 28574/2023-TCU/Seproc, a citação do Sr. Osíris dos Santos (peça 36). Após tomar ciência do comunicado em 10/7/2023 (peça 37), o responsável encaminhou suas alegações de defesa à peça 41.

Alegações de defesa

29. Em apertado resumo, diz 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 Cavalcanti. Por meio do Acórdão 1392/2023-TCU-Plenário, relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus, foi excluída sua responsabilidade quanto ao descumprimento de decisão 3.134/2014-TCU-Plenário, relatoria do Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, relacionada à suspensão da execução das OAEs do lote 5 (peça 41, p. 3-4).

30. Reforça que não restou caracterizada a ocorrência de erro grosseiro ou má-fé na conduta do ex-diretor da Valec (peça 41, 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 41, p. 12).

31. 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 dos Memorandos 1179/2012 e 1180/2012, ambos da Direm (peça 41, p. 29).

32. Descreve a complexidade da estrutura administrativa da Valec e as responsabilidades da Diretoria que ocupava para afastar sua responsabilidade sobre a irregularidade (peça 41, 20-24).

33. 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 41, p. 44-47).

34. E por fim, contesta genericamente os cálculos do ressarcimento, argumentando que os valores são impagáveis e que o suposto superfaturamento é equivocado tendo em vista que a própria Valec possui entendimento diverso acerca do débito (peça 41, p. 47-57).

Análise

35. 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.

36. 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 47), que informou não ter suspendido 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.

37. 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 5, nos termos do Acórdão 1635/2021-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 e assim deve ser excluído dos presentes autos.

38. 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 na instrução à peça 26, nesse sentido não pode ser acolhida a interpretação sugerida pela defesa para tese de prescrição.

39. Isto posto, considerando os termos do Acórdão 1392/2023-TCU-Plenário, relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus, propõe-se a exclusão do Sr. Osíris dos Santos da presente TCE.

Responsável: TIISA - Infraestrutura e Investimentos S.A. (CNPJ 10.579.577/0001-53) na condição de empresa contratada

40. Em cumprimento ao despacho do Ministro Relator (peça 30), foi promovida, por meio do Ofício 28577/2023-TCU/Seproc, a citação da empresa TIISA - Infraestrutura e Investimentos S.A. (peça 34). Após tomar ciência do comunicado em 10/7/2023 (peça 38), a empresa encaminhou alegações de defesa à peça 48.

Alegações de defesa – preliminares ao mérito

41. A defesa da TIISA, em síntese, argumenta que a empresa não causou qualquer dano ao erário na execução do contrato 68/2010, pelo contrário, alega ser credora da Administração Pública devido a várias intercorrências verificadas durante a execução contratual.

42. Inicialmente a contratada traz um resumo da TCE e da relação contratual, argumentando tratar-se de uma apuração unilateral e alegando que atrasos nas obras, por motivos alheios à sua vontade, causaram desequilíbrio financeiro em desfavor da Construtora, objeto de demanda judicial (processo 33611-02.2016.4.01.3400), em trâmite perante a 13ª Vara Federal Cível da SJDF (peça 48, p. 2-9).

43. Requer o sobrestamento da presente TCE sob o argumento de que a demanda judicial contém elementos que, se acatados, "esvaziam as premissas adotadas para a instauração da presente TCE, sobretudo por eventual dano ao erário e beneficiamento da contratada" (peça 48, p. 9).

44. Alega que o processo judicial se encontra instruído com ampla documentação probatória e com requerimento de perícias, portanto decisões contrárias podem mitigar a segurança jurídica e causar dano irreparável à empresa.

45. Por fim ainda defende tese de prescrição da irregularidade, argumentando que o caso em tela deve ser enquadrado no inciso IV do art. 4º da Resolução TCU 344/2022, rechaçando a interpretação adotada pela Unidade Técnica e pelo Ministério Público junto ao TCU.

Análise

46. Inicialmente cumpre esclarecer que Tomada de Contas Especial é o processo específico e adequado a tratar de irregularidades que causam prejuízos à Administração Pública, nos termos do art. 2º da IN TCU 71/2012: "Tomada de contas especial é um processo administrativo devidamente formalizado, com rito próprio, para apurar responsabilidade por ocorrência de dano à administração pública federal, com apuração de fatos, quantificação do dano, identificação dos responsáveis e obter o respectivo ressarcimento."

47. No presente caso, os prejuízos verificados pela Corte de Contas se originaram de investigações decorrentes de problemas na formação dos preços dos serviços de concreto do Contrato 68/2010. Já o pleito judicial da contratada trata de prejuízos genéricos decorrentes de atrasos e impedimentos na execução contratual, que não foram claramente demonstrados pela defendente. Portanto os dois processos tratam de

particularidades divergentes, em que pese tenha as contas contratuais com objeto comum, não havendo sobreposição das discussões.

48. Ademais, a simples oferta de demanda judicial, como bem colocado pela defesa, não obsta o andamento processual no âmbito do TCU em razão da independência das instâncias. Aliás, cumpre reforçar que os tribunais de contas são dotados de competência para analisar as despesas e as prestações de contas dos órgãos públicos, não se submetendo às interpretações dos tribunais judiciais no que diz respeito às suas competências legais e constitucionais.

49. Ressalta-se ainda que, apesar de não se tratar de decisão definitiva, a sentença de primeiro grau indeferiu o pedido de ressarcimento oferecido pela TIISA (peça 50). Assim, resta fragilizado o pedido de sobrestamento dos autos até o julgamento definitivo do Processo 33611-02.2016.4.01.3400 e, portanto, não deve ser acolhido.

50. A prescrição, de igual sorte, também não merece acolhimento, pois se trata de uma ocorrência permanente, ou seja, renovada a cada medição e pagamento, enquadrando o caso em tela no art. 4°, inciso V, da Resolução TCU 344/2022.

51. Isto posto, devem ser rejeitadas as questões preliminares arguidas pela defesa.

Alegações de defesa – mérito

52. Quanto a mérito, citando os acórdãos 2780/2016-TCU-Segunda Câmara e 3197/2016-TCU-Plenário, ambos de relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, alega a observância do princípio da verdade material para requerer o "empréstimo da prova documental e pericial (engenharia e contábil) a ser produzida nos autos 0033611-02.2016.4.01.3400" (peça 48, p. 14).

53. Cita também o Mandado de Segurança 26.358/DF, invocando o direito a ampla e irrestrita possibilidade de produção probatória em sede de processo administrativo, para requerer o aproveitamento de provas constituídas no âmbito do poder judiciário.

54. Por fim requer designação de novo prazo, de seis meses, postergando a fase probatória.

Análise

55. O TCU adota em seus processos o princípio da verdade material, buscando, dentro de limites razoáveis, analisar todas as provas trazidas aos autos, contudo, no presente caso, a empresa responsável não apresentou junto a sua defesa qualquer outra prova documental ou pericial realizada no âmbito do citado processo judicial, não sendo possível aprofundar as análises acerca da irregularidade ora tratada nesta TCE.

56. Como dito, não é razoável sobrestar o presente processo para esperar por provas de um processo que não trata especificamente da irregularidade dos preços contratuais do concreto.

57. Possuindo ritos próprios e independentes, nada impede que após o julgamento definitivo dos dois processos, num eventual acerto de contas, sejam compensados os valores apurados, não causando prejuízos a qualquer das partes e adotando procedimentos céleres para solução definitiva de todas as pendências havidas na relação contratual, quer administrativas ou judiciais.

58. Isto posto, propõe-se não acatar o pedido de novo prazo para apresentação de provas ou de sobrestamento dos autos, rejeitar as alegações de defesa da **TIISA - Infraestrutura e Investimentos S.A.** e, consequentemente, sua condenação solidária pelo débito apurado e às demais sanções legais.

PRESCRIÇÃO

59. Nos termos da análise empreendida à peça 26, o prazo prescricional se findaria em 2/5/2024, como segue:

57. A prescrição no âmbito TCU, disciplinada pela Resolução-TCU 344/22, adota prazo quinquenal, e prevê, nos termos do inciso V do seu art. 4°, para irregularidades continuadas, onde se renovam os débitos a cada pagamento efetuado, iniciar-se a contagem a partir do último pagamento efetuado no contrato.

58. No presente caso, o último pagamento do contrato foi realizado em 2/5/2019, portanto os débitos prescrevem em 2/5/2024.

59. Cumpre ressaltar que também não houve prescrição intercorrente, visto que o presente processo de tomada de contas especial foi autuado em 14/9/2021, decorrente do Acórdão 1635/2021- TCU-Plenário, relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, de 7/7/2021. Portanto, não houve o decurso de prazo de três anos sem movimentação processual, conforme previsto na referida Resolução.

60. Conclui-se assim não ter transcorrido o prazo prescricional, que se encerra em 2/5/2024, o que autoriza o prosseguimento do feito.

60. Considerando ainda que a citação dos responsáveis interrompe a prescrição, a contagem do prazo reinicia-se a partir de 10/7/2023 (peças 38-39) , portanto, afasta-se a prescrição e os autos devem prosseguir seu curso normal.

CONCLUSÃO

61. Trata-se de tomada de contas especial instaurada em cumprimento ao subitem 9.2. do Acórdão 1.635/2021-TCU-Plenário (peça 3), de 7/7/2021, relatoria do Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, em razão de sobrepreço nos serviços de execução de concreto utilizando composições de custos inapropriadas no Contrato 68/2010, referente ao Lote 5S da Extensão Sul da Ferrovia Norte-Sul (FNS), pactuado entre a Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S/A (Valec) e a empresa TIISA - Infraestrutura e Investimentos S.A.

62. Por meio de despacho do Ministro Relator (peça 30), em razão de sobrepreço nos serviços de execução de estruturas em concreto, foi determinada a citação solidária, por um débito de R$ 4.923.113,50 (atualizado em 7/2/2023 – peça 18), dos Srs. Osíris 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 da TIISA - Infraestrutura e Investimentos S.A., na condição de contratada.

63. Em face da análise promovida no item do Exame Técnico, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Eduardo Werner Hackradt (itens 20 a 27) e pela empresa TIISA - Infraestrutura e Investimentos S.A. (itens 40 a 58) e acatar a as alegações de defesa do Sr. Osíris dos Santos (itens 28-39 desta instrução).

64. Assim, considerando que inexistem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade, as contas do Sr. Eduardo Werner Hackradt devem ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, condenando-o em débito solidário com a empresa TIISA - Infraestrutura e Investimentos S.A., bem como aplicar, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 aos responsáveis.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

65. Diante do exposto, propugna-se encaminhar os autos à consideração superior com as seguintes propostas:

a) Acatar as alegações de defesa do **Sr. Osíris dos Santos** para exclui-lo da relação processual;

b) rejeitar as alegações de defesa do **Sr. Eduardo Werner Hackradt** e da **TIISA - Infraestrutura e Investimentos S.A.**;

c) 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 a empresa **TIISA - Infraestrutura e Investimentos S.A. (CNPJ 10.579.577/0001-53)**, 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:

VALOR ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
4.065,02	18/5/11
4.706,42	22/6/11
23.066,72	25/7/11
26.426,99	18/8/11
32.208,55	14/9/11
34.067,47	14/10/11
22.364,95	30/11/11
22.510,45	19/12/11
16.941,67	27/12/11
4.868,32	2/3/12
8.388,66	28/3/12
29.005,87	20/4/12
5.877,99	17/5/12
10.467,56	1/6/12
90.148,65	18/6/12
-12.007,27	16/7/12
48.947,93	22/8/12

VALOR ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
79.071,68	28/9/12
25.143,62	23/10/12
44.324,21	20/11/12
45.664,83	13/12/12
18.974,71	28/12/12
17.424,63	19/3/13
33.455,08	19/4/13
60.416,94	20/5/13
53.016,03	14/6/13
57.210,54	17/6/13
63.891,21	30/8/13
51.309,61	30/9/13
68.052,64	30/12/13
88.520,49	30/12/13
67.776,40	30/12/13
41.503,06	30/12/13
6.035,06	30/12/13
21.427,04	30/12/13
40.083,13	31/3/14
68.434,21	30/4/14
57.592,60	30/5/14
107.099,58	30/6/14
133.396,73	31/6/14
111.260,45	29/8/14
137.806,74	30/9/14
66.803,40	31/10/14
30.210,37	31/12/14
35.444,81	31/12/14
28.512,28	26/1/15
23.000,31	25/2/15
20.654,58	25/3/15
12.586,86	27/4/15
27.036,84	25/5/15
23.248,63	25/6/15
19.140,15	27/7/15
54.320,08	25/8/15
30.953,94	25/9/15
3.029,77	15/2/16
660,30	25/11/15
-1.264,51	15/12/15
189,09	25/1/17
2.770,44	27/2/17
1.390,39	25/5/17
4.802,72	26/6/17
3.656,62	25/7/17
5.501,88	25/8/17
757,46	31/8/17
4.033,42	25/9/17
17.724,98	23/11/17
504,19	27/11/17
209,75	26/12/17

VALOR ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
202,20	26/3/18
15.613,48	31/5/18
16.245,53	2/7/18
20.166,20	3/9/18
19.978,56	21/9/18
20.273,01	25/10/18
29.428,67	23/11/18
25.282,45	18/12/18
15.699,49	21/12/18
30.465,25	21/2/19
- 5.802,41	2/3/19
-8.588,92	2/4/19
2.380,01	2/5/19

Valor atualizado até 1/2/2024: R$ 4.617.720,35 (peça 51)

d) aplicar ao Sr. **Eduardo Werner Hackradt** e à empresa **TIISA - Infraestrutura e Investimentos 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;

e) 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;

f) 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

g) encaminhar cópia da deliberação aos Procuradores-Chefe da Procuradoria da República no estado de Minas Gerais e 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 à Infra S/A e comunicar-lhes que o relatório e o voto que a fundamentarem podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos."

2. O Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé, manifestou-se, em parecer à peça 55, de acordo com a proposta da unidade técnica.

3. Por meio do despacho à peça 56, reproduzido a seguir, determinei o retorno do processo à unidade técnica para que fossem esclarecidas questões surgidas por ocasião do julgamento do TC-039.679/2019-5, referente ao Lote 2S.

"Trata-se de tomada de contas especial instaurada em cumprimento ao subitem 9.2 do Acórdão 1.635/2021-TCU-Plenário em razão da constatação de sobrepreço nos serviços de execução de estruturas em concreto utilizando composições de custos inapropriadas no Contrato 68/2010, referente ao Lote 5S da Extensão Sul da Ferrovia Norte-Sul (FNS), firmado entre a Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. (Valec) e a empresa TIISA - Infraestrutura e Investimentos S.A.

2. Na presente etapa processual o processo foi encaminhado ao meu Gabinete com proposta formulada pela AudTCE, com o aval do MPTCU, no sentido de julgar as presentes contas irregulares, imputando-se débito no valor histórico de R$ 2.468.169,45 solidariamente ao responsável Eduardo Werner Hackradt e à empresa TIISA, além de aplicar-lhes a multa do art. 57 da Lei 8.443/1992.

3. Ocorre que recentemente, por meio do Acórdão 940/2024-TCU-Plenário, foi julgada outra TCE de mesma natureza (TC-039.679/2019-5) referente ao Lote 2S do mesmo empreendimento. No mencionado julgamento, conforme o Voto por mim submetido ao Plenário, foram observados os seguintes critérios para a responsabilização do contratado em relação ao débito:

a) o débito apurado decorreu do descumprimento da medida cautelar determinando a suspensão dos serviços de execução de obras de arte especiais previstas no contrato;

b) uma vez que o contratado não foi destinatário da medida cautelar, não sendo, portanto, responsável pelo seu descumprimento, a sua responsabilidade quanto ao débito dependeria da avaliação se o consórcio se beneficiou do dano ao erário apurado naquele processo (ou seja, teria produzido o concreto em usina a um custo supostamente menor que o contratado);

c) para essa avaliação, seria necessário esclarecer se a produção de concreto para as obras de artes especiais foi efetivamente realizada com uso de betoneiras de 320 litros, conforme contratado (o que não geraria débito para o consórcio), ou se foi utilizada usina de concreto;

d) no caso de ter sido utilizada usina de concreto na execução contratual, ponderou-se que se aplicaria, para cálculo do débito naquele caso, a Situação 3 apresentada pela Valec na Nota Técnica 054/15-SUCON-BSB (peça 8 do TC-039.679/2019-5), considerando as DMTs reais tanto para o transporte dos insumos até a usina, como do concreto usinado aos locais das obras de arte especiais.

4. Naquele processo, entretanto, essas questões não foram aprofundadas, tendo a responsabilidade do contratado sido afastada, considerando a insignificância do valor do débito apurado frente ao valor do contrato. Porém, em razão de que, naquele caso, constava as DMTs reais do transporte de insumos para a produção de concreto, ponderou-se também que deveria ser mantido o cálculo da Valec para a Situação 3, o que, de qualquer forma, afastava o débito em relação ao contratado.

5. No caso da presente TCE, por se tratar do débito decorrente do mesmo achado de auditoria, diferenciando-se apenas quanto ao lote da ferrovia, entendo que a decisão deve estar alinhada com os mesmos critérios, por questão de coerência. Entretanto, entendo necessária a elucidação de algumas questões para que seja validado o débito constante da proposta de encaminhamento elaborada pela AudTCE, considerando o valor do dano apurado ser substancialmente mais elevado do que o daquele processo.

6. Rememoro que a Valec, em sua Nota Técnica 056/15-SUCON-BSB (peça 9), apontou inicialmente débito no valor de R$ 136.347,28. No âmbito deste Tribunal, porém, conforme o item 22 da instrução à peça 26, foi constatada a incompletude dos cálculos realizados pela Valec, uma vez que não haviam sido incluídas informações referentes às pontes sobre o Rio Grande e o Rio Santa Rita. Realizados os devidos ajustes, o valor do débito atingiu o montante de R$ 705.257,91. Por fim, foram considerados os reflexos dos sobrepreços apurados em outros itens da planilha contratual envolvendo o uso de concreto, aplicando-se linearmente a esses itens os sobrepreços encontrados para as obras de artes especiais. Isso fez com que o valor histórico do débito fosse elevado para R$ 2.468.169,45.

7. Assim, tendo em vista as particularidades dos fatos apurados neste processo, solicito 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", acerca 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 obras de artes especiais, 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?

Solicito, ainda, que o processo seja, ao final, retornado ao meu Gabinete via MPTCU."

4. A AudPortoFerovia elaborou a instrução à peça 67, na qual respondeu aos questionamentos por mim formulados. Com base nessas respostas, a unidade técnica reafirmou sua análise contida na instrução à peça 52, porém recalculou o valor do débito, resultando em montante inferior ao imputado aos responsáveis em suas citações, nos seguintes termos:

"INTRODUÇÃO

1. Trata-se de instrução elaborada em atendimento ao requerimento do Ministro Relator, Min. Augusto Sherman, que solicitou esclarecimentos sobre determinadas particularidades da presente Tomada de Contas Especial, com o objetivo de definir o valor do débito e a responsabilização do Consórcio contratado para a execução das obras do Lote 5 da Ferrovia Norte-Sul-Extensão Sul (FNS-Sul), Contrato 68/2010-Valec.

2. Autuada a presente TCE nos termos do item 9.2 do Acórdão 1635/2021-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Sherman, o processo foi inicialmente instruído pela Unidade Técnica com a proposta de citação dos responsáveis da Valec, Srs. Osíris dos Santos, na condição de Diretor de Engenharia, e Eduardo Werner Hackradt, na condição de Gerente Geral da Ferrovia Norte Sul Extensão Sul, e da empresa construtora Tiisa-Triunfo Iesa Infraestrutura S/A, em razão de superfaturamento decorrente de "pagamento de serviços de execução de concreto, que somente poderiam ser executados em usina, como se fossem executados em betoneira" (peça 26), débito no valor de R$ 4.923.113,50 (atualizado em 7/2/2023 – peça 18).

3. Recebidas as respostas dos responsáveis, os documentos e as alegações foram analisados em nova instrução à peça 52, de 23/1/2024, com a seguinte proposta de encaminhamento:

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

65. Diante do exposto, propugna-se encaminhar os autos à consideração superior com as seguintes propostas:

a) Acatar as alegações de defesa do Sr. Osíris dos Santos para exclui-lo da relação processual;

b) rejeitar as alegações de defesa do Sr. Eduardo Werner Hackradt e da TIISA - Infraestrutura e Investimentos S.A.;

c) 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 a empresa TIISA - Infraestrutura e Investimentos S.A. (CNPJ 10.579.577/0001-53), 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:

VALOR ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
4.065,02	18/5/11
4.706,42	22/6/11
23.066,72	25/7/11
26.426,99	18/8/11
32.208,55	14/9/11
34.067,47	14/10/11
22.364,95	30/11/11
22.510,45	19/12/11
16.941,67	27/12/11
4.868,32	2/3/12
8.388,66	28/3/12
29.005,87	20/4/12
5.877,99	17/5/12
10.467,56	1/6/12
90.148,65	18/6/12
-12.007,27	16/7/12
48.947,93	22/8/12
79.071,68	28/9/12
25.143,62	23/10/12

44.324,21	20/11/12
45.664,83	13/12/12
18.974,71	28/12/12
17.424,63	19/3/13
33.455,08	19/4/13
60.416,94	20/5/13
53.016,03	14/6/13
57.210,54	17/6/13
63.891,21	30/8/13
51.309,61	30/9/13
68.052,64	30/12/13
88.520,49	30/12/13
67.776,40	30/12/13
41.503,06	30/12/13
6.035,06	30/12/13
21.427,04	30/12/13
40.083,13	31/3/14
68.434,21	30/4/14
57.592,60	30/5/14
107.099,58	30/6/14
133.396,73	31/6/14
111.260,45	29/8/14
137.806,74	30/9/14
66.803,40	31/10/14
30.210,37	31/12/14
35.444,81	31/12/14
28.512,28	26/1/15
23.000,31	25/2/15
20.654,58	25/3/15
12.586,86	27/4/15
27.036,84	25/5/15
23.248,63	25/6/15
19.140,15	27/7/15
54.320,08	25/8/15
30.953,94	25/9/15
3.029,77	15/2/16
660,30	23/2/16
-1.264,51	2/3/16
189,09	25/1/17
2.770,44	27/2/17
1.390,39	25/5/17
4.802,72	26/6/17
3.656,62	25/7/17
5.501,88	25/8/17
757,46	31/8/17
4.033,42	25/9/17
17.724,98	23/11/17
504,19	27/11/17
209,75	26/12/17
202,20	26/3/18
15.613,48	31/5/18
16.245,53	2/7/18
20.166,20	3/9/18

19.978,56	21/9/18
20.273,01	25/10/18
29.428,67	23/11/18
25.282,45	18/12/18
15.699,49	21/12/18
30.465,25	21/2/19
- 5.802,41	2/3/19
-8.588,92	2/4/19
2.380,01	2/5/19

Valor atualizado até 1/2/2024: R$ 4.617.720,35 (peça 51)

d) aplicar ao Sr. Eduardo Werner Hackradt e à empresa TIISA - Infraestrutura e Investimentos 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;

e) 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;

f) 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

g) encaminhar cópia da deliberação aos Procuradores-Chefe da Procuradoria da República no estado de Minas Gerais e 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 à Infra S/A e comunicar-lhes que o relatório e o voto que a fundamentarem podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos. (peça 52, p. 10-13)

4. Contudo, após apreciação das propostas (peça 56), o Ministro Relator solicitou à AudPortoFerrovia alguns esclarecimentos acerca do caso concreto, conforme análises que seguem.

EXAME TÉCNICO

Questionamentos

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?

5. Inicialmente, para melhor caraterização da ocorrência que originou o débito em questão, cabe transcrever a descrição do achado de auditoria (relatório de fiscalização, peça 7, p. 9-10):

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.

A construtora, em suas composições de preço apresentadas, indicou o uso de betoneira de 320 litros e betoneira de 750 litros, de forma diversa à composição de referência da Valec.

Apesar da metodologia antieconômica utilizada no âmbito da elaboração do orçamento base da licitação, existe evidente contradição já que **a própria planilha orçamentária do contrato do Lote 5S apresenta 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.

O lote possui 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 da contratada não contemplam a utilização de usina para produção dos diversos concretos, 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, o canteiro avançado da construtora, posicionado na porção norte do lote, já conta com central de concreto instalada, conforme levantamento realizado no local. O mesmo ocorre com a fábrica de dormentes, posicionada na porção central do lote, que apesar de não estar produzindo dormentes, está produzindo aduelas de concreto e, portanto, está operacional.

O artigo 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/93 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 da obra **no caso da produção de concreto em usina para as obras de arte especiais, obras de arte correntes e dispositivos de drenagem**. (grifos acrescidos)

6. Observa-se que na própria descrição da irregularidade, em 2012, foram identificadas duas usinas de concreto instaladas, uma na porção norte e outra no canteiro de fabricação de dormente, localizada na porção central do trecho (conforme peça 57, que corresponde à peça 19 do TC 009.594/2012-4). Ressalta-se ainda a informação de que havia previsão da montagem de usinas de concreto no item de mobilização, comprovando a contradição orçamentária entre o custo unitário de execução de concreto orçados com betoneiras (peça 60) e as instalações previstas para execução do serviço em centrais de usinagem.

7. Outro ponto a se destacar diz respeito à limitação técnica, é inviável a execução de concreto em betoneiras (produção de 2,5m³/hora) para construção de grandes estruturas de obras de arte especiais (OAEs), isso porque, além do considerável volume de concreto a ser produzido, há a necessidade de controles de qualidade que são incompatíveis com a execução de pequenas partidas de concreto em betoneiras.

8. Para ilustrar a questão, segue uma tabela demonstrando o tempo em horas para a execução das OAEs contratadas no projeto utilizando betoneiras:

Tabela 1 – Tempo em horas para execução em betoneiras

km	**OBRA DE ARTE ESPECIAL**	**VOLUME DE CONCRETO (m³)**	**Tempo de execução (h) betoneira 320L (2,5 m³/h)**	**Tempo de execução (h) betoneira 750L (5,6 m³/h)**
527+680	PONTE ARANTES	998,31	399,32	178,27
536+845	PASSAGEM INFERIOR	487,63	195,05	87,08
540+450	PONTE NOVA	1012,52	405,01	180,81
553+404	PONTE SÃO DOMINGOS	1256,44	502,58	224,36
566+940	PASSAGEM SUPERIOR	378,09	151,24	67,52
573+645	PASSAGEM INFERIOR	515,62	206,25	92,08
586+800	PASSAGEM INFERIOR	456,46	182,58	81,51
591+080	VIADUTO BR-467? (BR 497)	284,51	113,80	50,81
603+410	PONTE RIO GRANDE	9176,95	3670,78	1638,74

622+716	PASSAGEM INFERIOR	484,45	193,78	86,51
627+40	PASSAGEM INFERIOR	641,13	256,45	114,49
631+305	PASSAGEM INFERIOR	538,39	215,36	96,14
645+654	PASSAGEM INFERIOR	543,61	217,44	97,07
653+074	PONTE CAPIVARA - Usina Ouroeste/SP	404,43	161,77	72,22
660+025	PONTE SANTA RITA - Usina Ouroeste/SP	556,69	222,68	99,41
665+653	VIADUTO SP-320 - Usina Ouroeste/SP	222,24	88,90	39,69
653+074	PONTE CAPIVARA - Usina Estrela do Oeste/SP	404,43	161,77	72,22
660+025	PONTE SANTA RITA - Usina Estrela do Oeste/SP	556,69	222,68	99,41
665+653	VIADUTO SP-320 - Usina Estrela do Oeste/SP	222,24	88,90	39,69

Fonte: Nota técnica 56/15-Sucon (peça 9, p. 6-7)

9. Outra evidência que comprova a utilização de Usinas foi a inclusão de mais unidades de "caminhão betoneira" ao item de mobilização mediante termo aditivo, passando de três para seis unidades, indicando a execução do serviço de concreto em unidades centralizadas e o transporte por meio de caminhões apropriados (tipo betoneira) até o local de aplicação do produto, conforme Nota Técnica à peça 58, p. 9-10.

10. Além disso, a própria Nota Técnica da Valec que calculou os preços referenciais (peça 9) registrou a instalação de cinco centrais de usinagem de concreto, conforme trechos a seguir:

(...)

Situação 2: Para o cálculo da parcela referente a usinagem foram consideradas para a DMT 1 as DMT's da proposta da licitante, porém para DMT 2, parcela referente ao lançamento e bombeamento, consideraram-se as distâncias reais entre as usinas e cada uma das OAE's fornecidas pelas equipes de campo ("Preços com DMT's de Proposta") **Importante enfatizar que para o caso específico do transporte local de concreto da Central até cada OAE foi considerada a DMT real, uma vez que o preço elaborado pela VALEC para a licitação previa concreto executado em betoneira, sendo necessária, assim, a inclusão dessa DMT para o lançamento do concreto**.

(...)

DISTÂNCIAS MÉDIAS DE TRANSPORTE (DMTs)					
INSUMOS - USINAS					
CENTRAIS DE CONCRETO	VOLUME PREVISTO DE CONCRETO	AREIA		BRITA	
		VIA PAV. (km)	VIA NÃO PAV. (km)	VIA PAV. (km)	VIA NÃO PAV. (km)
USINA 01 - UNIÃO DE MINAS/MG	5598,97	90,54	0,00	28,60	3,00
USINA 02 - ITURAMA/MG	1064,07	60,94	0,00	0,00	1,20
USINA 03 - ARABÁ/SP	10203,14	35,84	11,20	38,30	14,20
USINA 04 - OUROESTE/SP	6182,09	28,54	0,00	49,40	3,00
USINA 05 - ESTRELA DO OESTE/SP	3649,61	71,80	5,15	69,70	20,43
DMT		51,54 km	4,98 km	41,60 km	9,59 km

(peça 9, p. 4 e 148, respectivamente)

11. Por fim, seguem alguns registros fotográficos de fiscalização empreendidas pelo TCU no referido contrato confirmando a realização dos serviços de concreto em centrais de usinagem:

Foto 1 - USINA 02 - Pátio Industrial Iturama (km 591+500) - Empregado para a Fábrica de Dormentes



Fonte: TC 009.594/2012-4, peça 19, p. 2

Foto 2 - Usina de Concreto junto à Fábrica de Dormentes (km 591+500), empregado para produção de Tubos, Aduelas para OAC



Fonte: Equipe de fiscalização do TCU

Foto 3 - Usina sobre Caminhão no Canteiro Industrial em Iturama-MG



Fonte: Equipe de fiscalização do TCU

Foto 4 - Usina 03 Arabá/SP - Concreto para a Ponte sobre o Rio Grande



Fonte: Equipe de fiscalização do TCU

Foto 5 -Central de Concreto para execução da Ponte sobre o Rio Grande



Fonte: Equipe de fiscalização do TCU

12. Isto posto, a resposta à primeira indagação é afirmativa, 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.

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?

13. Inicialmente, cumpre transcrever trecho do voto condutor do Acórdão 940/2024-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Sherman, que afastou a responsabilização do consórcio contratado adotando, para tanto, os cálculos do cenário 3 da Nota Técnica da Valec nos autos de Tomada de Contas Especial do Lote 2 da FNS-Sul (TC 039.679/2019-5):

17. Conforme já mencionado, o Acórdão 2921/2021-TCU-Plenário rejeitou a avaliação da Valec de que deveria ser considerado, para efeito do cálculo do débito, a Situação 3, na qual o custo do concreto produzido em usina considera as DMTs reais tanto para o transporte dos insumos até a usina, como do concreto usinado aos locais das obras de arte especiais. Porém, conforme exposto no voto condutor daquela decisão, não foi justificada a utilização de jazidas desses materiais diferentes daquelas previstas no projeto. Dessa forma, foi mantido, para efeito de cálculo do débito, a Situação 2, aquela que considera as jazidas previstas no projeto.

18. Naquela oportunidade, foi mantida a responsabilização solidária do consórcio contratado. Contudo, há que ser ponderado que a justificação da alteração das jazidas dos insumos para a produção do concreto não era da responsabilidade do contratado, mas sim dos gestores da Valec, que permitiram a alteração dessas jazidas. **Dessa forma, considerando que as informações constantes dos autos dão conta de que fiscalização da obra confirmou as DMTs das jazidas conforme a Situação 3**, há que ser considerado que, para o consórcio, os custos do concreto fabricado em usina deve ser aquele calculado para essa Situação 3. Assim, mesmo considerando que o contratado tenha lançado mão do uso de usinas para a fabricação do concreto, a comparação dos custos desse concreto conforme a Situação 3 com aqueles previstos em contato (Situação 1) afasta a ocorrência de débito. Portanto, a responsabilidade do consórcio pelo débito apurado nestes autos deve ser também afastada. (grifado nesta instrução – peça 59, p. 3)

14. Em que pese a análise acima exposta, a unidade técnica mantém seu posicionamento de considerar o débito apurado conforme cálculos empreendidos no cenário 2 da Nota Técnica 56/15-Sucon-BSB visto que

não há nos autos qualquer comprovação da necessidade de modificação de jazidas, tampouco termo aditivo de alteração das jazidas, com respectiva motivação e cálculo dos novos preços unitários.

15. A informação sobre as "reais" distâncias de transporte entre jazidas e usinas foi, segundo a referida Nota Técnica, fornecida pelos fiscais, contudo sem apresentar qualquer documentação pertinente, sem identificar os fiscais ou as respectivas manifestações, restando a argumentação bastante fragilizada.

16. Ademais, no caso de alterações de jazidas que impliquem custos adicionais com transporte, os cálculos deveriam ser apresentados juntamente com a proposta de modificação da origem do material mediante a apresentação das pertinentes justificativas para a não adoção das jazidas previstas em projeto, o que decididamente não restou configurado nos autos.

17. Aliás, a manifestação inicial da Valec foi pela adoção do cenário 2, inclusive notificando a empresa para repactuar os valores contratuais (peça 9, p. 173). Já a alteração de interpretação da contratante, passando posteriormente a defender o cenário 3, se deu sem qualquer fundamentação.

18. Nesse sentido, os cálculos com as premissas do cenário 2 devem prevalecer por retratar um valor referencial que deveria ter sido utilizado na licitação da obra, valor este que, inclusive, limitaria os preços contratuais. Portanto, para apuração do débito, o valor referencial deve ser calculado a partir de composições do Sicro e utilização dos parâmetros estabelecidos no projeto básico, ou seja, utilizando os dados de distância das jazidas previstas originariamente até as Usinas de Concreto, conforme as condições previstas no edital de licitação.

19. Entretanto, cumpre informar que, adotando-se a premissa do cenário 3 e desconsiderando-se os serviços de concreto das estruturas de OAC e de drenagem, o superfaturamento seria reduzido de R$ 705.257,92 para R$ 368.866,92 (peça 63, p. 1), data-base set/2009.

c) considerando que o achado de auditoria que originou a presente TCE diz respeito à produção de concreto para obras de artes especiais, 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?

20. Inicialmente cabe esclarecer que o achado de auditoria não se originou da irregularidade do preço de concreto especificamente utilizado nas OAE, mas sim em decorrência de metodologia antieconômica para produção de concreto (incompatibilidade entre os custos unitários de referência do serviço executado em betoneira e em centrais de concreto), como registrado da descrição do achado:

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 da obra **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 - peça 7, p. 10)

21. Ou seja, a irregularidade diz respeito à impropriedade da composição de custos adotada na licitação com a utilização de produção em betoneira para execução de grande volume de concreto, a exemplo do volume necessário para realizar as OAEs previstas no projeto, bem como em razão da necessidade de um rigoroso controle de qualidade para executar as estruturas, não sendo razoável realizar a operação utilizando betoneiras.

22. Assim, foi questionado o valor do serviço de execução de concreto tendo em vista terem sido consideradas composições que incluíam betoneira (menor produtividade e maior valor) quando deveria ter sido cotada a realização dos serviços utilizando-se centrais de usinagem.

23. Portanto, considerando a previsão de montagem de usinas de concreto, o pagamento da mobilização das usinas e de caminhões betoneiras e a efetiva produção de concreto em centrais, não cabe distinção no preço do serviço conforme sua aplicação, se utilizado para execução de obras de arte especiais, de obras de arte corrente ou ainda de estruturas de drenagem.

24. Isto posto, a resposta desta pergunta também é afirmativa, 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 obras de arte especiais, 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.

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?

Revisão do Valor do Débito:

25. No que se refere ao questionamento do item "d", esta unidade instrutora reanalisou a metodologia de cálculo do débito relativo aos serviços de concreto das estruturas de obras de arte correntes. Além disso, foram realizadas simulações sobre eventuais prejuízos ao erário considerando a adoção do cenário 3, de forma compatível com os parâmetros adotados no julgamento da tomada de contas especial do Lote 2 da FNS-Sul (TC 039.679/2019-5), com vistas a facilitar a tomada de decisão do Ministro Relator em relação ao débito apurado nos presentes autos.

26. Em relação à metodologia do cálculo do débito referente aos serviços de concreto das OACs dos lotes do trecho Sul da FNS, propõe-se, em vez de aplicar o mesmo percentual de superfaturamento apurado nos serviços de concreto nas obras de arte especiais (correspondente a 9,69% - conforme peça 16, p. 2), que se utilize como valor referencial a média de preços constantes da Nota Técnica 56-Sucon-BSB para os serviços similares das OAEs.

27. Dessa forma, ao calcular o valor unitário médio dos serviços de concreto das OAE, obtêm-se os valores referenciais de R$ 325,13/m³ para concreto Fck-10, R$ 343,78/m³ para concreto Fck-15 e R$ 382,36/m³ para concreto Fck-25, o que resulta no superfaturamento total de R$ 1.250.551,78 (peça 63, p. 4).

28. Considerando que o débito anteriormente calculado, apurado mediante aplicação do mesmo percentual de sobrepreço verificado nas OAEs, totalizava R$ 1.642.343,46 (peça 63, p. 3), a atual metodologia implica a redução de R$ 391.791,68 no valor histórico do débito, representando, portanto, um benefício ao contratado.

29. Nesse sentido, propõe-se retificar o encaminhamento anterior, readequando a composição do débito para condenar o Sr. Eduardo Werner Hackradt e a TIISA - Infraestrutura e Investimentos S.A. aos valores a seguir indicados (peça 63, p. 7):

VALOR ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
3.749,77	18/5/11
4.341,42	22/6/11
21.277,83	25/7/11
5.687,71	18/8/11
29.945,44	14/9/11
31.810,24	14/10/11
21.075,95	30/11/11
20.969,76	19/12/11
15.930,27	27/12/11
4.511,97	2/3/12
7.848,90	28/3/12
27.033,00	20/4/12
5.575,90	17/5/12
9.809,80	1/6/12
83.307,11	18/6/12
-12.254,53	16/7/12
45.338,13	22/8/12
74.175,31	28/9/12
23.654,43	23/10/12
41.636,03	20/11/12
42.165,30	13/12/12
17.503,10	28/12/12
16.073,23	19/3/13
31.045,15	19/4/13
6.202,26	20/5/13

VALOR ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
49.093,72	14/6/13
53.916,21	17/6/13
59.471,57	30/8/13
47.983,51	30/9/13
63.677,25	30/12/13
82.337,18	30/12/13
63.513,39	30/12/13
40.270,14	30/12/13
6.021,01	30/12/13
20.475,14	30/12/13
38.662,05	31/3/14
64.614,47	30/4/14
55.006,91	30/5/14
100.417,16	30/6/14
129.484,66	31/6/14
107.735,10	29/8/14
131.982,04	30/9/14
65.825,01	31/10/14
29.952,66	31/12/14
35.428,47	31/12/14
28.512,28	26/1/15
23.000,31	25/2/15
20.170,79	25/3/15
12.586,86	27/4/15
27.036,84	25/5/15
23.248,63	25/6/15
19.140,15	27/7/15
50.746,80	25/8/15
29.364,29	25/9/15
2.794,79	15/2/16
660,30	23/2/16
-1.264,51	2/3/16
189,09	25/1/17
2.562,39	27/2/17
1.350,55	25/5/17
4.802,72	26/6/17
3.656,62	25/7/17
5.501,88	25/8/17
757,46	31/8/17
4.033,42	25/9/17
17.724,98	23/11/17
504,19	27/11/17
209,75	26/12/17
202,20	26/3/18
15.613,48	31/5/18
16.245,53	2/7/18
18.464,51	3/9/18
18.429,16	21/9/18
18.672,21	25/10/18
27.077,07	23/11/18
23.321,68	18/12/18

VALOR ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
14.442,61	21/12/18
27.910,90	21/2/19
-5.312,14	2/3/19
-7.958,69	2/4/19
2.172,19	2/5/19

Valor atualizado até 28/3/2025: R$ 4.499.614,59 (peça 64)

30. Embora a unidade técnica defende a utilização dos valores referenciais apurados considerando a Situação 2 (cenário em que são utilizados os parâmetros de projeto para as jazidas e as distâncias reais entre as usinas e os locais de aplicação do concreto), com vistas a proporcionar resposta mais assertiva quanto aos questionamentos suscitados pelo Ministro Relator, foram realizadas simulações de cálculo do débito adotando as composições referenciais correspondentes ao cenário 3 da Nota Técnica (com DMTs "reais" das jazidas às usinas e das usinas aos locais de aplicação), como segue.

Simulação do débito adotando o cenário 3 da Nota Técnica 56-Sucon-BSB e considerando o débito relacionado somente às estruturas de OAEs (peça 63, p. 2):

VALOR ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
522,70	18/8/11
1.586,41	14/9/11
2.600,26	14/10/11
3.011,24	30/11/11
1.386,43	19/12/11
2.044,51	27/12/11
143,43	2/3/12
749,00	28/3/12
1.870,18	20/4/12
1.039,23	17/5/12
1.041,20	1/6/12
1.015,11	18/6/12
1.260,15	22/8/12
8.354,95	28/9/12
3.114,53	23/10/12
5.064,76	20/11/12
284,33	13/12/12
1.248,41	19/4/13
1.442,53	20/5/13
1.963,63	14/6/13
7.722,34	17/6/13
3.619,02	30/8/13
4.414,86	30/9/13
6.099,30	30/12/13
4.609,13	30/12/13
6.713,81	30/12/13
13.420,30	30/12/13
3.068,00	30/12/13
4.797,42	30/12/13
11.404,68	31/3/14
10.054,24	30/4/14
12.711,26	30/5/14
10.973,77	30/6/14
43.477,41	31/6/14
34.489,03	29/8/14
32.863,88	30/9/14

28.399,88	31/10/14
14.091,77	31/12/14
18.466,39	31/12/14
14.943,44	26/1/15
12.054,59	25/2/15
7.555,56	25/3/15
6.596,84	27/4/15
14.170,15	25/5/15
12.184,73	25/6/15
10.031,46	27/7/15
4.320,63	25/8/15
5.479,99	25/9/15
346,07	23/2/16
-662,74	2/3/16
99,10	25/1/17
46,11	27/2/17
459,51	25/5/17
2.517,13	26/6/17
1.916,45	25/7/17
2.883,57	25/8/17
396,99	31/8/17
2.113,94	25/9/17
9.289,75	23/11/17
264,25	27/11/17
109,93	26/12/17
105,97	26/3/18
8.183,11	31/5/18
8.514,37	2/7/18
-930,85	3/9/18
-1.295,05	21/2/19
272,11	2/3/19
-131,13	2/4/19
-157,04	2/5/19

Valor atualizado até 28/3/2025: R$ 838.443,08 (peça 65)

Simulação do débito adotando o cenário 3 da Nota Técnica 56-Sucon-BSB e considerando o débito das OAEs e das OACs (preço médio) (peça 63, p. 7):

VALOR ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
95,20	18/5/11
206,13	22/6/11
540,20	25/7/11
-16.518,20	18/8/11
3.700,47	14/9/11
7.387,30	14/10/11
4.644,99	30/11/11
6.591,20	19/12/11
5.461,25	27/12/11
1.347,25	2/3/12
2.572,44	28/3/12
8.534,95	20/4/12
2.059,77	17/5/12
3.263,25	1/6/12

VALOR ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
24.127,00	18/6/12
-4.467,18	16/7/12
13.454,80	22/8/12
8.200,40	28/9/12
7.581,24	23/10/12
11.311,57	20/11/12
12.106,63	13/12/12
4.971,48	28/12/12
4.565,35	19/3/13
8.564,35	19/4/13
-40.790,30	20/5/13
11.750,59	14/6/13
16.810,38	17/6/13
17.660,49	30/8/13
13.844,55	30/9/13
18.638,00	30/12/13
23.763,64	30/12/13
21.115,27	30/12/13
17.585,39	30/12/13
3.115,50	30/12/13
8.013,13	30/12/13
16.205,34	31/3/14
22.958,12	30/4/14
21.446,34	30/5/14
33.548,51	30/6/14
56.693,26	31/6/14
46.398,44	29/8/14
52.540,97	30/9/14
31.705,36	31/10/14
14.962,44	31/12/14
18.521,59	31/12/14
14.943,44	26/1/15
12.054,59	25/2/15
9.190,09	25/3/15
6.596,84	27/4/15
14.170,15	25/5/15
12.184,73	25/6/15
10.031,46	27/7/15
16.392,89	25/8/15
10.850,60	25/9/15
793,81	15/2/16
346,07	23/2/16
-662,74	2/3/16
99,10	25/1/17
748,93	27/2/17
594,08	25/5/17
2.517,13	26/6/17
1.916,45	25/7/17
2.883,57	25/8/17
396,99	31/8/17
2.113,94	25/9/17

VALOR ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
9.289,75	23/11/17
264,25	27/11/17
109,93	26/12/17
105,97	26/3/18
8.183,11	31/5/18
8.514,37	2/7/18
4.818,15	3/9/18
5.234,49	21/9/18
5.296,70	25/10/18
7.674,24	23/11/18
6.624,13	18/12/18
4.092,79	21/12/18
7.334,41	21/2/19
-1.384,18	2/3/19
-2.324,53	2/4/19
545,04	2/5/19

Valor atualizado até 31/3/2025: R$ 1.422.019,12 (peça 66)

CONCLUSÃO

31. Conclui-se que, diante de todas as análises empreendidas, a irregularidade nos preços contratuais dos serviços de concreto do Lote 5 da FNS-Sul não se limitou aos itens de obras de artes especiais, como considerado pela Valec na Nota Técnica 56/2015-Sucon-BSB, devendo o débito englobar todos os itens da planilha orçamentária em que foram utilizados serviços de concreto, uma vez que os preços originalmente foram orçados com metodologia antieconômica ao considerar a execução em betoneiras e não em usinas centrais de concreto.

32. Quanto ao cenário utilizado para o cálculo do valor de referência, esta unidade técnica entende que deve prevalecer aquele que considera os dados contratuais de distância do projeto entre as jazidas e as centrais de concretagem e as distâncias reais entre essas usinas e os locais de aplicação (cenário 2 da referida Nota Técnica), pois retratam o preço referencial correto para balizar o preço contratual da licitação. Isso porque não há nos autos qualquer comprovação da necessidade de modificação de jazidas, tampouco termo aditivo de alteração das jazidas, com respectiva motivação e cálculo dos novos preços unitários.

33. Em relação ao valor do débito, foi proposta, nesta instrução (itens 25-29), a alteração da metodologia de cálculo do débito relacionado às estruturas de OAC, passando a utilizar como valor referencial a média de preços constantes da Nota Técnica 56-Sucon-BSB para os serviços similares das OAEs.

34. Em relação à responsabilização, tendo o consórcio construtor se beneficiado de pagamento de serviços com evidente sobrepreço, tanto nas estruturas de OAEs quanto nas demais estruturas, esta unidade técnica entende que o valor mais adequado do superfaturamento deve incluir todos os serviços de concreto previstos no contrato, pois foram, indiscutivelmente, realizados em centrais de usinagem com custos inferiores aos valores contratados e aos valores da planilha licitada, que, por sua vez, previa a execução dos serviços em betoneiras, com produtividade inferior.

35. Isto posto, os questionamentos do Ministro Relator restam examinados e respondidos neste expediente e, diante dos documentos presentes nos autos e as análises empreendidas, a unidade técnica propõe alterar o cálculo do débito dos serviços de concreto utilizados nas estruturas de OACs, adotando o valor médio dos preços referenciais das OAEs (conforme itens 25-29 desta instrução), o que representa um débito inferior ao anteriormente calculado, dispensando assim a necessidade de realizar novas citações.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

36. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior reafirmado os encaminhamentos propostos à peça 52 porém alterando a composição do débito em benefício dos responsáveis, e o posterior envio dos autos ao Gabinete do Ministro Relator via MPTCU, nos seguintes termos:

a) Acatar as alegações de defesa do Sr. Osíris dos Santos para exclui-lo da relação processual;

b) rejeitar as alegações de defesa do Sr. Eduardo Werner Hackradt e da TIISA - Infraestrutura e Investimentos S.A.;

c) 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 a empresa TIISA - Infraestrutura e Investimentos S.A. (CNPJ 10.579.577/0001-53), 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:

VALOR ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
3.749,77	18/5/11
4.341,42	22/6/11
21.277,83	25/7/11
5.687,71	18/8/11
29.945,44	14/9/11
31.810,24	14/10/11
21.075,95	30/11/11
20.969,76	19/12/11
15.930,27	27/12/11
4.511,97	2/3/12
7.848,90	28/3/12
27.033,00	20/4/12
5.575,90	17/5/12
9.809,80	1/6/12
83.307,11	18/6/12
-12.254,53	16/7/12
45.338,13	22/8/12
74.175,31	28/9/12
23.654,43	23/10/12
41.636,03	20/11/12
42.165,30	13/12/12
17.503,10	28/12/12
16.073,23	19/3/13
31.045,15	19/4/13
6.202,26	20/5/13
49.093,72	14/6/13
53.916,21	17/6/13
59.471,57	30/8/13
47.983,51	30/9/13
63.677,25	30/12/13
82.337,18	30/12/13
63.513,39	30/12/13
40.270,14	30/12/13
6.021,01	30/12/13
20.475,14	30/12/13
38.662,05	31/3/14
64.614,47	30/4/14
55.006,91	30/5/14
100.417,16	30/6/14
129.484,66	31/6/14
107.735,10	29/8/14
131.982,04	30/9/14
65.825,01	31/10/14
29.952,66	31/12/14

VALOR ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
35.428,47	31/12/14
28.512,28	26/1/15
23.000,31	25/2/15
20.170,79	25/3/15
12.586,86	27/4/15
27.036,84	25/5/15
23.248,63	25/6/15
19.140,15	27/7/15
50.746,80	25/8/15
29.364,29	25/9/15
2.794,79	15/2/16
660,30	23/2/16
-1.264,51	2/3/16
189,09	25/1/17
2.562,39	27/2/17
1.350,55	25/5/17
4.802,72	26/6/17
3.656,62	25/7/17
5.501,88	25/8/17
757,46	31/8/17
4.033,42	25/9/17
17.724,98	23/11/17
504,19	27/11/17
209,75	26/12/17
202,20	26/3/18
15.613,48	31/5/18
16.245,53	2/7/18
18.464,51	3/9/18
18.429,16	21/9/18
18.672,21	25/10/18
27.077,07	23/11/18
23.321,68	18/12/18
14.442,61	21/12/18
27.910,90	21/2/19
-5.312,14	2/3/19
-7.958,69	2/4/19
2.172,19	2/5/19

Valor atualizado até 28/3/2025: R$ 4.499.614,59 (peça 64)

d) aplicar ao Sr. Eduardo Werner Hackradt e à empresa TIISA - Infraestrutura e Investimentos 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;

e) 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;

f) 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

g) encaminhar cópia da deliberação aos Procuradores-Chefe da Procuradoria da República no estado de Minas Gerais e 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 à Infra S/A e comunicar-lhes que o relatório e o voto que a fundamentarem podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos."

5. O Ministério Público junto ao TCU, mais uma vez, manifestou-se de acordo com a proposta da unidade técnica (peça 70).

É o relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada por determinação do subitem 9.2 do Acórdão 1.635/2021-TCU-Plenário, em razão da constatação de sobrepreço nos serviços de execução de estruturas em concreto utilizando composições de custos inapropriadas no Contrato 68/2010, referente ao Lote 5S da Extensão Sul da Ferrovia Norte-Sul (FNS), firmado entre a então Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. (Valec) e a empresa TIISA - Infraestrutura e Investimentos S.A.

2. Na fiscalização realizada na FNS no âmbito do Fiscobras 2012 (TC-009.594/2012-4), 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, a empresa contratada para a execução do Lote 5S, indicou, 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 2908/2012-TCU-Plenário, dentre outras medidas, a suspensão cautelar dos serviços de execução das OAEs do Contrato 68/2010 (lote 5S) 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 3134/2014-TCU-Plenário, foi determinado à Valec:

"9.2.2.1. 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):

(...)

9.2.2.1.2. 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 056/15-SUCON-BSB (peça 9), contendo as novas composições de custos unitários dos serviços de concreto (peça 9, p. 20-41) e os cálculos dos preços para o Lote 5S (peça 9, p. 132-171). 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$ 4.162.407,86; **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$ 4.026.060,57; 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$ 4.232.949,61 (peça 9, p. 7).

5. A partir desses cálculos, a Valec validou as premissas da Situação 2, apurando um sobrepreço no valor de R$ 136.347,28 (data base de setembro/2009) para o lote 5S, 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 5S (peça 9, p. 173). Todavia, não constam dos autos comprovações acerca da renegociação desse valor ou demonstração da sua recuperação pela Valec.

6. Dessa forma, a AudPortoFerrovia elaborou a instrução inicial à peça 26, na qual aponta que os cálculos apresentados pela Valec na Nota Técnica 056/15-SUCON-BSB não estão completos, pois não constam preços referenciais para os serviços realizados na ponte sobre o Rio Grande, e os preços dos serviços executados na ponte sobre o Rio Santa Rita foram orçados com DMT incorreta, bem como foram identificados alguns equívocos nos volumes de concreto executados nas OAEs. Além disso, foram incluídos nos cálculos do sobrepreço os serviços de obras de arte corrente (OACs) e de drenagem, que também empregam concreto. Feitas essas correções, o valor do superfaturamento atingiu o valor histórico de R$ 2.468.169,45.

7. Foi então promovida 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 Hackradt, e da empresa TIISA - Infraestrutura e Investimentos S.A., na qualidade de contratada para execução das obras do Lote 5S da Extensão Sul da FNS, imputando-lhes o débito acima calculado.

8. As alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis foram analisadas por meio da instrução à peça 52, constante do relatório parte desta deliberação, na qual a AudPortoFerrovia, com o aval do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), propôs rejeitar as defesas de Eduardo Werner Hackradt e da empresa TIISA, julgando irregulares suas contas, condenando-os, solidariamente, ao pagamento do débito constante de suas citações, além de aplicar-lhes a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

9. Em relação ao ex-Diretor de Engenharia da Valec, a unidade técnica propôs 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, a qual 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 56, o retorno dos autos à AudPortoFerrovia para que analisasse as questões surgidas com o julgamento do TC-039.679/2019-5 (TCE tratando de irregularidade análoga no Lote 2S).

11. Atendendo a esse comando, a unidade técnica elaborou a instrução à peça 67, 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 056/15-SUCON, da Valec. Contudo a unidade técnica recalculou o valor do débito com base nas respostas aos questionamentos por mim formulados. 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$ 2.270.852,42 em valores históricos.

– **Razões de decidir** –

12. Feito este resumo, passo a decidir.

13. Adianto que acolho o encaminhamento proposto pela AudPortoFerrovia, exceto quanto ao valor do débito, adotando suas análises como razões de decidir, naquilo que não conflitar com as razões que passo a expor.

14. Conforme já mencionado, esta tomada de contas especial trata do sobrepreço nos serviços de execução de estruturas em concreto utilizando composições de custos inapropriadas para o Lote 5S da Extensão Sul da Ferrovia Norte-Sul. A mesma irregularidade foi constada também nos Lotes 1S a 4S do mesmo empreendimento, o que também motivou a instauração de TCE para cada um desses lotes.

15. Em decorrência do julgamento da TCE referente ao Lote 2S por meio do Acórdão 940/2024-TCU-Plenário, 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 aquelas questões poderiam impactar o julgamento das TCEs relativas aos demais lotes. Em razão disso, tendo em seguida aportado ao meu Gabinete a presente TCE relativa ao Lote 5S, também com proposta de mérito, determinei que estes 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?"

16. As respostas a esses questionamentos foram objeto da instrução à peça 67. 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 do valor histórico do débito para R$ 2.270.852,42, frente ao valor de R$ 2.468.169,45 constante da citação. 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.

17. As análises e encaminhamentos formulados pela AudPortoFerrovia na instrução de mérito à peça 67 levam em consideração o posicionamento da unidade técnica em relação aos mencionados questionamentos. 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.

18. O valor do débito objeto da proposta de encaminhamento formulada pela AudPortoFerrovia considera o posicionamento da unidade técnica 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 56/15-SUCON, da Valec, tal como constou da citação.

19. 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$ 2.468.169,45, 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 valor do débito foi reduzido para R$ 729.329,59, conforme os cálculos à peça 63, p. 7.

20. 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 conforme, no presente caso, a farta documentação fotográfica constante da instrução à peça 67, 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 56/15-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.

21. 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.

22. Passo a tratar, então, da adoção da Situação 2 da Nota Técnica 56/15-SUCON, da Valec, e não da Situação 3. Apenas relembrando, 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.

23. 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.

24. 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.

25. 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.

26. 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 da empresa contratada, vez que dificilmente essa alteração teria sido promovida sem a sua participação. Além disso, a empresa teria sido beneficiária dos custos adicionais decorrentes da alteração indevida. Por fim, deveria também ser investigada a possível responsabilização da empresa supervisora pela irregularidade.

27. 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, essa alteração não importaria em aumento do débito.

28. 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, contraprodutivo, neste momento, retornar os autos à fase de saneamento, tendo em vista o longo tempo transcorrido.

29. 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 da Nota Técnica 56/15-SUCON, da Valec, no valor histórico de R$ 729.329,59, vez que, neste caso, não se depende dessa confirmação.

30. Quanto as alegações de defesa apresentadas por Eduardo Werner Hackradt e pela empresa TIISA, acolho as análises elaboradas pela AudPortoFerrovia que concluíram não serem as alegações capazes de afastar as irregularidades atribuídas aos responsáveis.

31. A defesa de Eduardo Werner Hackradt se concentra na alegação de que, em relação à determinação cautelar do TCU para a suspensão das obras, 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. Todavia, essa alegação não se faz acompanhar de qualquer meio de prova.

32. Deve ser lembrado que a medida cautelar constante do Acórdão 2908/2012-TCU-Plenário, descumprida pelo responsável, efetivou determinação à Valec nos seguintes termos: "suspenda cautelarmente, de imediato, na fase em que se encontrar, os serviços de execução de obras de arte especiais do Contrato 68/2010 (lote 5S), 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 (...)". Caso essa medida tivesse sido cumprida, os serviços envolvendo concreto teriam tido continuidade apenas após os devidos ajustes nos custos unitários desse insumo, o que evitaria, por certo, o sobrepreço apurado nestes autos. Portanto, o descumprimento da medida acautelatória mostrou-se decisivo para a concretização do dano apurado, razão por que o responsável deve responder solidariamente com a empresa TIISA pelo seu ressarcimento.

33. Em relação à defesa apresentada pela empresa TIISA - Infraestrutura e Investimentos S.A., acolho também a análise realizada pela AudPortoFerrovia, no sentido de rejeitar as alegações preliminares quanto a(o) (1) requerimento de sobrestamento do presente processo em razão da existência de demanda judicial em trâmite perante a 13ª Vara Federal Cível da SJDF; (2) prescrição; e (3) requerimento do empréstimo da prova documental e pericial (engenharia e contábil) a ser produzida nos autos da mencionada demanda judicial.

34. Quanto ao sobrestamento, conforme apontado pela unidade técnica, a demanda judicial não obsta o andamento processual no âmbito do TCU em razão do princípio da independência das instâncias.

35. A inocorrência da prescrição, por sua vez, foi confirmada pela análise contida na instrução à peça 26. Naquela análise, a unidade técnica aponta a data de 02/05/2019 – data do último pagamento efetuado no contrato – como termo inicial para contagem do prazo prescricional, com fundamento no art. 4º, inciso V, da Resolução-TCU 344/2022, que fixa o dia em que tiver cessado a permanência ou a continuidade, no caso de irregularidade permanente ou continuada. No presente caso, onde se renovam os débitos a cada pagamento efetuado, inicia-se a contagem a partir do último pagamento efetuado no contrato. A partir dessa data, ocorreram os seguintes eventos interruptivos da prescrição, nos termos do art. 5º, inciso II, da mencionada Resolução:

a) 14/09/2021 – autuação do presente processo de tomada de contas especial;

b) 05/04/2023 – aprovação da instrução que determinou a citação dos responsáveis (peça 28);

c) 26/06/2023 – despacho do relator autorizando as citações (peça 30);

d) 02/02/2024 – aprovação da instrução de mérito (peça 54);

e) 09/07/2024 – despacho do relator determinando a adoção de providências adicionais quanto à apuração do débito (peça 56);

f) 12/12/2025 – aprovação da instrução elaborada em resposta ao despacho à peça 56 (peça 69).

36. Assim, levando-se em conta apenas os atos inequívocos de apuração dos fatos, conforme o art. 5º, inciso II, da Resolução-TCU 344/2022, verifica-se que não transcorreu entre os eventos acima o prazo de cinco anos necessário para a caracterização da prescrição ordinária, conforme disposto no art. 2º da mesma Resolução, nem o prazo de três anos estipulado para a ocorrência da prescrição intercorrente, conforme o art. 8ª da mesma norma.

37. Quanto ao requerimento de empréstimo de prova obtida no processo judicial apontado pela empresa, mostra-se adequada a análise da unidade técnica no sentido de que não é razoável sobrestar o presente processo para esperar por provas de um processo que não trata especificamente da irregularidade dos preços contratuais do concreto. Verifico, ainda, que passados mais de dois anos desde a citação da empresa, não ocorreu juntada aos autos de qualquer elemento de prova adicional em sua defesa neste período que julgo suficiente para a obtenção da mencionada prova emprestada.

38. No tocante ao mérito, a empresa não apresentou qualquer alegação a respeito do débito que lhe foi imputado em razão da irregularidade apurada, a não ser a vaga argumentação de que o débito foi apurado unilateralmente. Também não lhe socorre as alegações de possíveis impactos econômico-financeiros por fatos alheios à sua vontade na execução contratual, visto não estar relacionadas à irregularidade originadora do débito objeto desta TCE.

39. Assim, não tendo a empresa conseguido afastar sua responsabilidade por se beneficiar do sobrepreço apurado por ter executado os serviços das OAEs, OACs e drenagem com a utilização de concreto produzido em usina, em valores inferiores àqueles cobrados em sua proposta para produção do concreto em betoneiras de 320 litros, mostra-se adequada a sua responsabilização solidária pelo débito apurado neste processo.

40. Portanto, restando não elidido débito no valor histórico de R$ 729.329,59, cabe julgar irregulares as contas de Eduardo Werner Hackradt e da empresa TIISA - Infraestrutura e Investimentos S.A., imputando-lhes, solidariamente, o mencionado débito, além de aplicar-lhes a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992. Quanto

ao ex-diretor de engenharia da Valec, Osíres Santos, deve ser excluído da relação processual pelas razões expostas no § 9 acima.

41. Por fim, deixo de acolher a proposta de se autorizar, desde já, o parcelamento das dívidas por entender que essa autorização depende de solicitação expressa por parte dos devedores.

42. 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 do Rio de Janeiro 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 25 de agosto de 2026.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

ACÓRDÃO Nº 2278/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 038.511/2021-5.
1.1. Apenso: 010.803/2014-9.
2. Grupo II – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Responsável: Osíris dos Santos (CPF 019.361.401-44), Eduardo Werner Hackradt (CPF 184.832.249-68) e Tiisa - Triunfo Iesa Infra-Estrutura S.A (CNPJ 10.579.577/0001-53)
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 Sérgio Ricardo Costa Caribé.
7. Unidade técnica: AudPortoFerrovia.
8. Representação legal: Lucas Kaina Ferreira da Silva, OAB/PR 105.860, e outros.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada por determinação do subitem 9.2 do Acórdão 1.635/2021-TCU-Plenário, em razão da constatação de sobrepreço nos serviços de execução de estruturas em concreto utilizando composições de custos inapropriadas no Contrato 68/2010, referente ao Lote 5S da Extensão Sul da Ferrovia Norte-Sul (FNS), firmado entre a então Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. (Valec) e a empresa TIISA - Infraestrutura e Investimentos S.A.,

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

9.1. excluir Osíris dos Santos da presente relação processual;

9.2. rejeitar as alegações de defesa apresentadas por Eduardo Werner Hackradt e pela empresa TIISA - Infraestrutura e Investimentos S.A.;

9.3. julgar irregulares as contas de Eduardo Werner Hackradt e da empresa Tiisa - Triunfo Iesa Infra-Estrutura S.A, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea "c", 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, condenando-os, solidariamente, ao pagamento das quantias abaixo especificadas, fixando 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., atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora calculados a partir das datas de ocorrência indicadas, até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;

Valor (R$)	Data da ocorrência
95,20	18/5/11
206,13	22/6/11
540,20	25/7/11
-16.518,20	18/8/11
3.700,47	14/9/11
7.387,30	14/10/11
4.644,99	30/11/11

Valor (R$)	Data da ocorrência
6.591,20	19/12/11
5.461,25	27/12/11
1.347,25	2/3/12
2.572,44	28/3/12
8.534,95	20/4/12
2.059,77	17/5/12
3.263,25	1/6/12
24.127,00	18/6/12
-4.467,18	16/7/12
13.454,80	22/8/12
8.200,40	28/9/12
7.581,24	23/10/12
11.311,57	20/11/12
12.106,63	13/12/12
4.971,48	28/12/12
4.565,35	19/3/13
8.564,35	19/4/13
-40.790,30	20/5/13
11.750,59	14/6/13
16.810,38	17/6/13
17.660,49	30/8/13
13.844,55	30/9/13
18.638,00	30/12/13
23.763,64	30/12/13
21.115,27	30/12/13
17.585,39	30/12/13
3.115,50	30/12/13
8.013,13	30/12/13
16.205,34	31/3/14
22.958,12	30/4/14
21.446,34	30/5/14
33.548,51	30/6/14
56.693,26	31/6/14
46.398,44	29/8/14
52.540,97	30/9/14
31.705,36	31/10/14
14.962,44	31/12/14
18.521,59	31/12/14
14.943,44	26/1/15
12.054,59	25/2/15
9.190,09	25/3/15
6.596,84	27/4/15
14.170,15	25/5/15
12.184,73	25/6/15
10.031,46	27/7/15
16.392,89	25/8/15
10.850,60	25/9/15
793,81	15/2/16
346,07	23/2/16
-662,74	2/3/16
99,10	25/1/17
748,93	27/2/17

Valor (R$)	Data da ocorrência
594,08	25/5/17
2.517,13	26/6/17
1.916,45	25/7/17
2.883,57	25/8/17
396,99	31/8/17
2.113,94	25/9/17
9.289,75	23/11/17
264,25	27/11/17
109,93	26/12/17
105,97	26/3/18
8.183,11	31/5/18
8.514,37	2/7/18
4.818,15	3/9/18
5.234,49	21/9/18
5.296,70	25/10/18
7.674,24	23/11/18
6.624,13	18/12/18
4.092,79	21/12/18
7.334,41	21/2/19
-1.384,18	2/3/19
-2.324,53	2/4/19
545,04	2/5/19

9.4. aplicar a Eduardo Werner Hackradt e à empresa TIISA - Infraestrutura e Investimentos S.A. com fundamento no art. 57 da Lei 8.443/1992, multa individual no valor de R$ 70.000,00, 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;

9.5. 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;

9.6. com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, remeter cópia deste Acórdão à Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro para o ajuizamento das ações que considere cabíveis; e

9.7. dar ciência deste Acórdão aos responsáveis e à Infra S.A.

10. Ata n° 32/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 25/8/2026 – Extraordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2278-32/26-P.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Odair Cunha.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator) e Weder de Oliveira.
13.4. 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 IV – Plenário

TC-003.253/2026-0
Natureza: Tomada de Contas Especial.
Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).
Responsável: Shirley Valeria da Costa Barata Souza (631.395.452-15).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FRAUDE NA CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS. CITAÇÃO. REVELIA. CONTAS IRREGULARES, COM DÉBITO E MULTA. APLICAÇÃO DA PENALIDADE DE INABILITAÇÃO PARA EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL.

RELATÓRIO

Trata-se da Tomada de Contas Especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social em desfavor da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, tendo por fundamento a concessão irregular de benefícios de "Aposentadoria por Tempo de Contribuição", NB 42/200.594.125-0, de titularidade do Sr. Olerino Francisco Nascimento.

2. Transcrevo, a seguir, com os devidos ajustes de forma, excerto da instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE), na qual os fatos atinentes a este processo são descritos e analisados (peça 58):

"**HISTÓRICO**

2. Em 15/8/2025, o dirigente do 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 2104/2025.

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 de benefícios sem agendamento ou requerimento; concessão de aposentadorias com cômputo indevido de períodos fictícios de contribuição; inclusão irregular de salários de contribuição para majoração dos valores dos benefícios; e retroação indevida da DIB, resultando em pagamentos retroativos indevidos.'

4. A apuração desta tomada de contas especial teve origem na Operação Policial denominada 'Passa Régua', deflagrada em 30/11/2021, nos municípios de Goiânia/GO, Serra Talhada/PE, Paranã/TO e São José dos Campos/SP, com base no Inquérito Policial 2021.0067966 SR/PF/GO. Referida operação se materializou por meio de Força Tarefa Previdenciária integrada pela Secretaria Executiva do Ministério do Trabalho e Previdência, pela Coordenação-Geral de Inteligência Previdenciária e Trabalhista (CGINT), pela Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal e conduzida pela Delegacia Federal de Repressão aos Crimes Previdenciários em Goiás (Deleprev GO), que detectou as seguintes irregularidades na concessão de benefícios de Aposentadoria por Idade e Aposentadoria por Tempo de Contribuição:

a) atendimento de requerentes de benefício previdenciário sem o necessário agendamento;

b) concessão de benefício previdenciário sem efetuar o devido registro na base digital do Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), no qual deveriam estar inseridos todos os documentos que comprovassem os tempos de contribuição utilizados para as respectivas concessões;

c) concessão de benefício previdenciário com retroação injustificada da Data de Início de Benefício (DIB), gerando pagamentos indevidos anteriores à Data do Requerimento do Benefício (DER);

d) concessão de benefício previdenciário com inclusão de recolhimentos previdenciários diretamente no Sistema PRISMA, na categoria de contribuinte individual, sem comprovação do tempo trabalhado e sem que fossem localizados comprovantes dos respectivos recolhimentos, tampouco requerimentos para inclusão/atualização de contribuições no Sistema CNIS, adulterando o tempo de contribuição, o cálculo do tempo de carência e a majoração da Renda Mensal Inicial (RMI); e

e) concessão de benefício previdenciário a titular a quem havia sido indeferido requerimento anterior a benefício

de mesma espécie, sem solicitar informações acerca do respectivo indeferimento ou, alternativamente, apresentar cópia integral do processo anterior. Em inúmeros benefícios, todos os atos executórios (pré-habilitação, protocolo, inclusão/alteração de período de contribuição, informação de valores, atribuição da Data de Regularização da Documentação, despacho concessório, formatação, transmissão e retorno da concessão) foram realizados pela matrícula da servidora.

5. No caso concreto, o benefício de Aposentadoria por Tempo de Contribuição em favor de Olerino Francisco Nascimento (NB 42/200.594.125-0) foi concedido sem agendamento prévio e sem processo digital no Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), no qual deveriam estar inseridos todos os documentos que comprovassem os tempos de contribuição. A concessão se deu com base na inclusão de recolhimentos previdenciários na categoria de contribuinte individual diretamente no Sistema Prisma, sem comprovação do tempo trabalhado e sem constar do CNIS os respectivos períodos de recolhimento e requerimento de inclusão/atualização de contribuições. A inclusão de tempos fictícios impactou o tempo de contribuição, o cálculo do tempo de carência e a majoração da Renda Mensal Inicial (RMI). Excluídos os períodos irregulares, não havia sido cumprido o tempo de contribuição mínimo necessário à obtenção do benefício concedido. Além disso, o benefício foi habilitado por contingência, com Data do Início do Benefício anterior à data de concessão, o que gerou o pagamento de valores retroativos também indevidos.

6. A despeito das irregularidades verificadas, o beneficiário Olerino Francisco Nascimento não foi arrolado como responsável no polo passivo da tomada de contas especial, uma vez que não foram identificados elementos que comprovassem a participação dolosa ou culposa do segurado na irregularidade apurada, tampouco indícios de conluio com a ex-servidora responsável, Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza. Conforme registrado no relatório do Tomador de Contas (peça 37, p. 3), a apuração administrativa limitou-se a constatar que o beneficiário não cumpriu os requisitos legais para o recebimento do benefício, não tendo sido apurada conduta ilícita por ele praticada no momento do requerimento.

7. Tal entendimento está em consonância com a jurisprudência consolidada desta Corte de Contas, que tem afastado a responsabilização de beneficiários de prestações previdenciárias quando não há provas de sua participação ativa ou de conluio na fraude. O TCU, em diversos precedentes, como os 708/2022-Plenário, relator Ministro Marcos Bemquerer e 1.638/2022-2ª Câmara, relator Ministro Aroldo Cedraz, tem decidido que a mera condição de recebedor do benefício não é suficiente para ensejar a imputação de débito, sendo imprescindível a demonstração de conduta dolosa ou culposa do beneficiário. No caso concreto, diante da ausência de provas que indiquem a participação consciente do beneficiário na fraude, não se justifica sua inclusão no rol de responsáveis pelo ressarcimento ao erário.

8. 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.

9. No relatório da TCE (peça 37), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importava no valor original de R$ 60.928,09, imputando responsabilidade a Shirley Valeria da Costa Barata Souza, na condição de servidora do INSS.

10. Em 2/1/2026, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 41), em concordância com o relatório do tomador de contas. O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela irregularidade das presentes contas (peças 42 e 43).

11. Em 4/2/2026, 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 44).

12. Na instrução inicial (peça 49), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação para a seguinte irregularidade:

12.1. Irregularidade: concessão irregular de Aposentadoria por Tempo de Contribuição a Olerino Francisco Nascimento (NB 42/200.594.125-0) sem agendamento prévio e sem processo digital no Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), mediante a inserção fraudulenta de recolhimentos previdenciários na categoria de contribuinte individual diretamente no Sistema Prisma, sem comprovação do tempo trabalhado e sem constar do CNIS os respectivos períodos de recolhimento e requerimento de inclusão/atualização de contribuições, o que possibilitou a concessão do benefício com base em tempos fictícios que impactaram o tempo de contribuição, o cálculo do tempo de carência e a majoração da Renda Mensal Inicial (RMI), sem os quais o segurado não cumpria o tempo de contribuição mínimo para ter direito à aposentadoria que lhe foi

concedida. Além disso, o benefício foi habilitado por contingência, com Data do Início do Benefício (DIB) anterior à data de concessão, o que gerou o pagamento de valores retroativos indevidos.

12.1.1. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 10, 11, 12 e 13.

12.1.2. Normas infringidas: arts. 48, §§1º e 2º, 52 e 55 da Lei 8.213/91; Instrução Normativa 77/2015; e arts. 117, inciso IX, e 132, inciso IV, da Lei 8.112/1990.

12.2. Débitos relacionados à responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
18/5/2021	15.275,36
18/5/2021	1.468,79
18/5/2021	861,79
18/5/2021	12.225,27
18/5/2021	136,47
18/5/2021	3.095,90
18/5/2021	0,68
15/6/2021	3.095,90
15/6/2021	1.547,95
15/6/2021	0,73
7/7/2021	3.095,90
7/7/2021	1.547,95
6/8/2021	3.095,90
8/9/2021	3.095,90
7/10/2021	3.095,90
8/11/2021	3.095,90
7/12/2021	3.095,90
7/1/2022	3.095,90

12.2.1. Cofre credor: Instituto Nacional do Seguro Social.

12.2.2. **Responsável**: Shirley Valeria da Costa Barata Souza.

12.2.2.1. **Conduta**: conceder benefício previdenciário de Aposentadoria por Tempo de Contribuição (NB 42/200.594.125-0) com informações inverídicas, sem suporte de documentos ou consultas idôneas.

12.2.2.2. Nexo de causalidade: a atuação da responsável foi determinante para a materialização do dano ao erário, pois, ao homologar e conceder o benefício com base em informações inverídicas, sem suporte de documentos ou consultas idôneas, permitiu que o segurado tivesse acesso a benefício previdenciário a que não teria direito, resultando em pagamento indevido e prejuízo ao patrimônio público.

12.2.2.3. Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade ou de punibilidade identificado 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 homologar dados falsos, em desacordo com os requisitos legais e normativos, tendo sido apenada com demissão por infração disciplinar. Era exigível conduta diversa, qual seja, a estrita observância dos requisitos legais e a verificação da autenticidade da documentação apresentada para a concessão do benefício previdenciário.

13. Encaminhamento: citação.

14. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 50), foi efetuada citação da responsável, nos moldes abaixo:

a) Shirley Valeria da Costa Barata Souza(...):

Comunicação: Ofício 15520/2026 – Seproc (peça 53).
Data da Expedição: 5/5/2026.
Data da Ciência: **15/5/2026** (peça 56).
Nome Recebedor: Salmir Oliveira.
Observação: Ofício enviado para o endereço da responsável, conforme pesquisa na base de dados

no sistema do TSE, custodiada pelo TCU (peça 51). Fim do prazo para a defesa: 1º/6/2026.
Comunicação: Ofício 15521/2026 – Seproc (peça 52). Data da Expedição: 5/5/2026. Data da Ciência: **14/5/2026** (peça 55). Nome Recebedor: Renata Souza. Observação: Ofício enviado para o endereço da responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 51). Fim do prazo para a defesa: 29/5/2026.

15. Consoante Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 57), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.

16. Transcorrido o prazo regimental, a responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza 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

17. 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 7/1/2022 e a responsável foi notificada sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme segue:

17.1. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, por meio de Notificação Prévia acostada à peça 4, recebida em 7/6/2024, conforme assinatura da responsável (peça 4, p. 2).

Valor de Constituição da TCE

18. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2024 é de R$ 71.333,14 e que, apesar de ser inferior ao limite de R$ 120.000,00, constitui TCE em conjunto com os débitos 2109/2025, 2101/2025, 2100/2025, 2102/2025, 2103/2025, 2105/2025, 2106/2025, 2107/2025 e 2108/2025, 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 punitiva e de ressarcimento no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU) é regulamentada pela Resolução-TCU 344, de 11/10/2022, cujo art. 2º estabelece que 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 a 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 Ministro 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 e 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. Já quanto à prescrição intercorrente, conforme o Acórdão 3246/2024-TCU-Segunda Câmara (Relator Ministro 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 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 e 1980/2025-Segunda Câmara, Relator Ministro Substituto Marcos Bemquerer).

23. 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	Dispositivo da Resolução-TCU 344/2022	Efeito
	7/1/2022	Data do último pagamento irregular (peça 36, p. 1)	Art. 4°, inciso V	Marco inicial da contagem do prazo prescricional
	11/1/2023	Relatório da Seção de Análise de Monitoramento e Cobrança Administrativa de Benefícios da Superintendência Regional Sudeste I do INSS (peça 11)	Art. 5°, inciso II	Interrupção da prescrição; marco inicial da prescrição intercorrente
	9/10/2025	Relatório do Tomador de Contas (peça 37)	Art. 5°, inciso II	Interrupção de ambas as prescrições
	2/1/2026	Relatório do Controle Interno (peça 41)	Art. 5°, inciso II	Interrupção de ambas as prescrições

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 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**.

25. 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**.

(...)

EXAME TÉCNICO

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 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 foi afirmada a desnecessidade da ciência pessoal do interessado, entendendo-se suficiente a comprovação da entrega do Aviso de Recebimento (AR) no endereço do destinatário.

29. No caso vertente, a citação da responsável se deu em endereços provenientes da base de CPFs da Receita Federal e do TSE, em sistemas custodiados pelo TCU (peça 51). A entrega dos ofícios citatórios nesses endereços ficou comprovada (peças 52, 53, 55 e 56).

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, Relator Ministro Bruno Dantas; e 2.369/2013-TCU-Plenário e 2.449/2013-TCU-Plenário, ambos Relator Ministro 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, 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".

32. 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, como não houve manifestação da responsável em nenhuma etapa dessa fase, a instrução preliminar (peça 49) concentrou-se na análise das irregularidades indicadas pelo órgão instaurador e detectadas no exame das peças processuais, conforme descrição a seguir.

33. A responsável foi chamada a se defender acerca da concessão fraudulenta do benefício de Aposentadoria por Tempo de Contribuição em favor de Olerino Francisco Nascimento (NB 42/200.594.125-0), concedido sem

agendamento prévio e sem processo digital no Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), no qual deveriam estar inseridos todos os documentos que comprovassem os tempos de contribuição. A concessão se deu com base na inclusão de recolhimentos previdenciários na categoria de contribuinte individual diretamente no Sistema Prisma, sem comprovação do tempo trabalhado e sem constar do CNIS os respectivos períodos de recolhimento e requerimento de inclusão/atualização de contribuições. A inclusão de tempos fictícios impactou o tempo de contribuição, o cálculo do tempo de carência e a majoração da Renda Mensal Inicial (RMI). Excluídos os períodos irregulares, não havia sido cumprido o tempo de contribuição mínimo necessário à obtenção do benefício concedido. Além disso, o benefício foi habilitado por contingência, com Data do Início do Benefício anterior à data de concessão, o que gerou o pagamento de valores retroativos também indevidos.

34. A Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza figura como responsável em mais de cem outras TCEs em trâmite neste TCU envolvendo a concessão de benefícios potencialmente irregulares, todos alvo da operação policial "Passa Régua", deflagrada em 30/11/2021, nos municípios de Goiânia/GO, Serra Talhada/PE, Paranã/TO e São José dos Campos/SP, resultado de Força Tarefa Previdenciária integrada pela Secretaria Executiva do Ministério do Trabalho e Previdência, pela Coordenação-Geral de Inteligência Previdenciária e Trabalhista (CGINT), pela Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal e conduzida pela Delegacia Federal de Repressão aos Crimes Previdenciários em Goiás (Deleprev GO), que detectou as seguintes irregularidades na concessão de benefícios de Aposentadoria por Idade e Aposentadoria por Tempo de Contribuição:

a) atendimento de requerentes de benefício previdenciário sem o necessário agendamento;

b) concessão de benefício previdenciário sem efetuar o devido registro na base digital do Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), no qual deveriam estar inseridos todos os documentos que comprovassem os tempos de contribuição utilizados para as respectivas concessões;

c) concessão de benefício previdenciário com retroação injustificada da Data de Início de Benefício (DIB), gerando pagamentos indevidos anteriores à Data do Requerimento do Benefício (DER);

d) concessão de benefício previdenciário com inclusão de recolhimentos previdenciários diretamente no Sistema PRISMA, na categoria de contribuinte individual, sem comprovação do tempo trabalhado e sem que fossem localizados comprovantes dos respectivos recolhimentos, tampouco requerimentos para inclusão/atualização de contribuições no Sistema CNIS, adulterando o tempo de contribuição, o cálculo do tempo de carência e a majoração da Renda Mensal Inicial (RMI); e

e) concessão de benefício previdenciário a titular a quem havia sido indeferido requerimento anterior a benefício de mesma espécie, sem solicitar informações acerca do respectivo indeferimento ou, alternativamente, apresentar cópia integral do processo anterior.

35. Em inúmeros benefícios, todos os atos executórios (pré-habilitação, protocolo, inclusão/alteração de período de contribuição, informação de valores, atribuição da Data de Regularização da Documentação, despacho concessório, formatação, transmissão e retorno da concessão) foram realizados pela matrícula da responsável.

36. Verifica-se que desde a deflagração da operação policial, em 30/11/2021, houve vários atos de apuração dos fatos por parte do INSS, incluindo Processo Administrativo Disciplinar (PAD) instaurado em desfavor da ex-servidora, no âmbito do qual foi realizado o indiciamento da responsável (peça 5), cuja defesa foi apreciada por relatório da Comissão de Processo Administrativo Disciplinar – PAD (peça 7), parecer técnico opinativo à peça 8 e parecer jurídico à peça 9, tendo resultado na aplicação de penalidade de demissão da responsável (peça 10). Da leitura das irregularidades e provas descritas nos documentos juntados aos autos, conclui-se que a Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza foi a autora das ilicitudes que levaram à concessão de numerosos benefícios previdenciários fraudulentos, incluindo o benefício objeto dos presentes autos.

37. Em se tratando de processo em que a parte interessada não se manifestou acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta 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 731/2008-TCU-Plenário, Relator Ministro Aroldo Cedraz; 1.189/2009-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer; 4.072/2010-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro Valmir Campelo; 6.182/2011-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira; e 2.064/2011-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro Ubiratan Aguiar).

38. Dessa forma, a responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza deve ser considerada revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, e suas 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)

39. Cumpre avaliar, por fim, a caracterização do dolo, no caso concreto, tendo em vista a diretriz constante do art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução à Normas do Direito Brasileiro - Lindb) acerca da responsabilização de agentes públicos no âmbito da atividade controladora do Estado. Desde a entrada em vigor da Lei 13.655/2018 (que inseriu os artigos 20 a 30 ao texto da Lindb), essa análise vem sendo incorporada cada vez mais aos acórdãos do TCU, com vistas a aprimorar a individualização das condutas e robustecer as decisões que aplicam sanções aos responsáveis.

40. No caso em tela, a irregularidade cometida pela responsável que, de forma fraudulenta, concedeu benefícios previdenciários indevidos, 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)."

3. Com tais considerações, a unidade especializada, em uníssono e no essencial, apresentou a seguinte proposta de mérito para estes autos (peças 58, p. 17-19; 59 e 60):

3.1. considerar revel a responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza), para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

3.2. julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alíneas "b" e "c", c/c arts. 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, as contas da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, 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 (art. 23, inciso III, alínea "a", da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU):

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
18/5/2021	15.275,36
18/5/2021	1.468,79
18/5/2021	861,79
18/5/2021	12.225,27
18/5/2021	136,47
18/5/2021	3.095,90
18/5/2021	0,68
15/6/2021	3.095,90
15/6/2021	1.547,95
15/6/2021	0,73
7/7/2021	3.095,90
7/7/2021	1.547,95
6/8/2021	3.095,90
8/9/2021	3.095,90
7/10/2021	3.095,90
8/11/2021	3.095,90
7/12/2021	3.095,90
7/1/2022	3.095,90

3.3. aplicar à Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992;

3.4. 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;

3.5. 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/TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas;

3.6. considerar grave a infração cometida pela Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza), com base no art. 270 do Regimento Interno/TCU; e

3.7. aplicar à Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza 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.

4. O Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, anuiu ao encaminhamento alvitrado pela AudTCE, no sentido da irregularidade das contas da responsável, com a condenação ao pagamento do valor do débito apurado e da imputação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 (peça 61).

É o Relatório.

VOTO

Em exame a Tomada de Contas Especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, tendo por fundamento a concessão irregular de benefícios de "Aposentadoria por Tempo de Contribuição", NB 42/200.594.125-0, de titularidade do Sr. Olerino Francisco Nascimento.

2. A presente TCE foi instaurada em função da constatação de concessão irregular de benefício previdenciário de aposentadoria, mediante a inserção fraudulenta de registros nas bases de dados da Previdência: i) vínculos empregatícios; ii) cômputos de tempos de serviço; iii) de conversão de atividade especial e outros.

3. No relatório do tomador de contas, o prejuízo original foi quantificado em R$ 60.928,09 e a responsabilidade, atribuída à Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza (peça 37).

4. No âmbito deste Tribunal, a Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) efetuou a citação somente da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, sem arrolar o beneficiário, porquanto, na linha de precedentes do TCU, não caberia incluí-lo no rol de responsáveis sem os elementos comprovantes de sua efetiva participação no conluio para a prática dos atos ora impugnados.

5. Assim, foi promovida a citação daquela responsável, para que recolhesse a importância do débito apurado e/ou encaminhasse ao Tribunal as alegações de defesa sobre a concessão irregular de benefício previdenciário em favor do Sr. Olerino Francisco Nascimento.

6. Devidamente citada, conforme atesta o Aviso de Recebimento inserto às peças 55 e 56, a responsável não apresentou defesa, tampouco recolheu o valor do débito indicado, restando configurada a sua revelia, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

7. No mérito, a unidade instrutiva e o Ministério Público/TCU, representado pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, estão alinhados em sugerir que as contas da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza sejam julgadas irregulares com a condenação em débito, além da aplicação da multa insculpida no art. 57 da Lei 8.443/1992. A Unidade técnica também sugeriu a aplicação da penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal.

8. É a síntese do essencial. Decido.

9. De plano, consigno que concordo com os entendimentos uniformes da unidade técnica e do MP/TCU, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações que teço a seguir.

10. É correto o entendimento da unidade especializada quanto à não ocorrência da prescrição, nos moldes do disposto na novel Resolução/TCU 344/2022, consoante o exame levado a efeito nos itens 19 a 25 da instrução transcrita no Relatório precedente.

11. Ademais, embora o valor de constituição desta TCE seja cerca de R$ 71 mil, atualizado até 1º/01/2024, ou seja, inferior ao limite de R$ 120.000,00, como apontado pela AudTCE, o somatório dos prejuízos ao erário de responsabilidade da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza com os demais débitos indicados no item 18 da instrução constante do Relatório **supra** ultrapassa o montante retrocitado, de modo que a presente TCE pode seguir seu curso, nos termos dos arts. 6º, § 1º e § 2º, e 29 da Instrução Normativa – IN/TCU 98/2024.

12. Quanto ao mérito, segundo apuração do INSS no Processo Administrativo Disciplinar – PAD 35014.132412/2023-38 (peça 7), restou comprovado que a Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, então ocupante do cargo de Técnico do Seguro Social na agência do INSS/GO, deu azo à concessão irregular de Aposentadoria por Tempo de Contribuição sem agendamento prévio e sem processo digital no Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), mediante a inserção fraudulenta de recolhimentos previdenciários na categoria contribuinte individual diretamente no Sistema Prisma, sem constar do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) os respectivos períodos de recolhimento e requerimento de inclusão/atualização de contribuições.

13. O ato acima descrito ensejou a concessão do benefício ao Sr. Olerino Francisco Nascimento, com base em tempos fictícios que impactaram tanto o tempo de contribuição quanto o cômputo do tempo de carência, sem os quais o segurado não cumpria o tempo de contribuição mínimo para ter direito à aposentadoria que lhe foi concedida.

14. Também ficou assente que o benefício foi habilitado por contingência, com data de início da aposentadoria anterior à data de concessão, gerando o pagamento de valores retroativos sem a devida juntada de elementos que autorizassem a respectiva concessão.

15. Em função de tais fatos, a responsável foi demitida do INSS na data de 19 de maio de 2025, consoante a Portaria PRES/INSS 116, de 19/05/2025 (peça 10).

16. Insta destacar que, de acordo com a AudTCE, a Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza figura como responsável em mais de 100 outras Tomadas de Contas Especiais em trâmite neste TCU envolvendo a concessão de benefícios potencialmente irregulares.

17. A irregularidade foi objeto da operação policial "Passa Régua", deflagrada em 30/11/2021, nos municípios de Goiânia/GO, Serra Talhada/PE, Paranã/TO e São José dos Campos/SP, resultado de Força Tarefa Previdenciária integrada pela Secretaria Executiva do Ministério do Trabalho e Previdência, pela Coordenação-Geral de Inteligência Previdenciária e Trabalhista (CGINT), pela Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal, a qual culminou, conforme o Parecer Jurídico da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, na prisão da responsável (peça 9, item 30, p. 6).

18. Ainda de acordo com aquele documento, há estimativa de prejuízo aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social da ordem de R$ 6,6 milhões (peça 9, item 34, p. 8).

19. Tendo em vista o conjunto probatório constante dos autos e a falta de produção de defesa da responsável acerca da culpa na concessão do benefício indevido – dado que optou pela revelia –, cabe ao Tribunal julgar irregulares suas contas, com a imputação do débito calculado e a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, haja vista grave inobservância pela Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza do dever de cuidado no trato com a coisa pública, em um claro exemplo, na melhor das hipóteses, de erro grosseiro a que alude o art. 28 da LINDB.

20. Além da multa, em consonância com o parecer da AudTCE, bem como com a jurisprudência desta Corte (**v.g.** Acórdãos/Plenário 1.607 e 1.608/2026, ambos da relatoria do Ministro Benjamin Zymler; 1.508/2026, da relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus; 1.385/2026, da relatoria do Ministro Antônio Anastasia; 1.137 e 1.138, ambos de 2026 e da relatoria do Ministro Bruno Dantas; e 1.970/2026, de minha relatoria), e considerando a irregularidade cometida pela responsável que, de forma fraudulenta, concedeu benefícios previdenciários indevidos, constituindo-se em ilícito de alta gravidade, entendo pertinente que este Tribunal aplique a sanção de inabilitação à responsável aqui arrolada, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, com fulcro nos arts. 60 da Lei Orgânica do TCU e 270 do Regimento Interno/TCU.

21. Noutro giro, acolho o entendimento da AudTCE e do MP/TCU de que inexistem elementos nos autos que justificassem a inclusão do Sr. Olerino Francisco Nascimento, na condição de segurado, no rol de responsáveis desta Tomada de Contas Especial, pois não restou comprovada a sua participação na fraude ora examinada.

22. Por fim, cabe dar ciência do Acórdão que sobrevier à Procuradoria da República no Estado de Goiás, com fundamento no art. 209, § 7º, do Regimento Interno/TCU, e ao Instituto Nacional do Seguro Social.

Ante o exposto, voto por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 25 de agosto de 2026.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2279/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 003.253/2026-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Responsável: Shirley Valeria da Costa Barata Souza (631.395.452-15).
4. Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
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: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos da Tomada de Contas Especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social em função da concessão irregular de benefício previdenciário.

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

9.1. com fulcro nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas "b" e "c", 19, **caput**, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza e condená-la ao pagamento das quantias a seguir indicadas, acrescidas da atualização monetária e dos juros de mora, calculados a partir das datas especificadas até a efetiva quitação, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida ao Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos da legislação em vigor:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
18/5/2021	15.275,36
18/5/2021	1.468,79
18/5/2021	861,79
18/5/2021	12.225,27
18/5/2021	136,47
18/5/2021	3.095,90
18/5/2021	0,68
15/6/2021	3.095,90
15/6/2021	1.547,95
15/6/2021	0,73
7/7/2021	3.095,90
7/7/2021	1.547,95
6/8/2021	3.095,90
8/9/2021	3.095,90
7/10/2021	3.095,90
8/11/2021	3.095,90
7/12/2021	3.095,90
7/1/2022	3.095,90

9.2. aplicar à Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 8.000,00 (oito mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/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;

9.3. autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, sobre as quais incidirão os correspondentes acréscimos legais (débito: atualização monetária e juros de mora; multa: atualização monetária), esclarecendo à responsável que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (art. 217, § 2º, inciso II, do Regimento Interno/TCU) , sem prejuízo das demais medidas legais;

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

9.5. considerar grave a infração cometida pela Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, com base no art. 270 do Regimento Interno/TCU;

9.6. aplicar à Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza a penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo prazo de 5 (cinco) anos, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 270 do Regimento Interno/TCU; e

9.7. enviar cópia deste Acórdão ao Instituto Nacional do Seguro Social, para ciência, e à Procuradoria da República no Estado de Goiás, com base no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 e no art. 209, § 7º, do Regimento Interno/TCU.

10. Ata n° 32/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 25/8/2026 – Extraordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2279-32/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Odair Cunha.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa (Relator).
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário

TC-006.610/2026-9
Natureza: Tomada de Contas Especial.
Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).
Responsável: Hugo Oliveira da Rocha (044.200.802-30).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FRAUDE NA CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS. CITAÇÃO. ALEGAÇÕES DE DEFESA. REJEIÇÃO. CONTAS IRREGULARES, COM DÉBITO E MULTA. APLICAÇÃO DA PENALIDADE DE INABILITAÇÃO PARA EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL.

RELATÓRIO

Trata-se da Tomada de Contas Especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor do Sr. Hugo Oliveira da Rocha, em decorrência de desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, conforme apurado no Processo Administrativo Disciplinar 35014.393041/2022-88.

2. Transcrevo a seguir, com os devidos ajustes de forma, a instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE), por meio da qual os fatos atinentes a este processo são descritos e analisados (peça 54):

"**HISTÓRICO**

2. Em 24/11/2025, 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 2149/2025.

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 concessão de Benefício de Prestação Continuada - LOAS sem a comprovação dos requisitos legais.

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 (peça 35), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R$ 13.534,00, imputando-se a responsabilidade a Hugo Oliveira da Rocha, na condição de gestor dos recursos.

6. Ainda nesse mesmo relatório, o tomador de contas demonstrou a gravidade da situação, que se repetiu em vários outros processos correlatos, demonstrando se tratar de um caso de pessoa fictícia, ou seja, titular inexistente, criado sob documentação pessoal falsa (benefício assistencial, NB: 88/535.026.143-2, referente ao beneficiário **Tarcísio Medeiros Costa**).

7. Acrescenta que não foram comprovados os requisitos indispensáveis ao benefício, quais sejam, a identificação/existência do suposto requerente titular/beneficiário, e, consequentemente, a idade mínima de 65 anos para a espécie pleiteada, além da condição de renda per capta, estando, portanto, em desacordo com o art. 20 e seus parágrafos da Lei nº 8.742/1993, regulamentada pelo Decreto nº 6.214/2007 e legislação posterior, vigentes à época da concessão, peça 12.

8. Em 26/1/2026, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 39), 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 40 e 41).

9. Em 12/2/2026, 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 42).

10. Na instrução preliminar à peça 47 foi feita a análise dos pressupostos de procedibilidade da IN-TCU 98/2024 sob a ótica da Resolução-TCU 344/2022 e art. 109 do Código Penal, concluindo-se não ter ocorrido, nos autos, a prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória para o TCU.

[Transcreve-se, a seguir, para melhor compreensão, excerto da referida instrução da peça 47, pp. 2/5]:

‘**Avaliação da Ocorrência da Prescrição**

12. 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.

13. 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 TCUO 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.

14. 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.

15. Em tempo, o Acórdão 534/2023-TCU-Plenário (Rel Min. Benjamin Zymler) firmou entendimento de que o marco inicial da fruição da prescrição intercorrente se inicia somente a partir da ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição ordinária, consoante elencado no art. 5º da nominada Resolução.

16. 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).

17. No caso concreto, considera-se, nos termos art. 4°, inciso IV, da Resolução-TCU 344/2022, que o termo inicial da contagem do prazo da prescrição ordinária (ou quinquenal) ocorreu em 8/11/2017 (peça 9, p. 5, item 18 e peça 10, p. 3, item 14) data da ciência formal da irregularidade pelo INSS:

'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 Ministro Bruno Dantas)'

18. A tabela a seguir apresenta os seguintes eventos processuais interruptivos/suspensivos da prescrição desta TCE (lista não exaustiva):

Evento	Data	Documento	Resolução 344	Efeito
1	8/11/2017	Data da ciência formal da irregularidade pelo INSS (peça 9, p. 5, item 18 e peça 10, p. 3, item 14)	Art. 4º, inc. IV	Marco inicial da contagem do prazo prescricional (prescrição comum)
2	8/10/2021	Relatório de fiscalização/auditoria (peça 12)	Art. 5º, inc. II	Sobre a prescrição comum e início da intercorrente
3	5/12/2022	Notificação prévia ao responsável, Hugo Oliveira da Rocha (peça 4)	Art. 5° inc. I	Sobre a prescrição comum e intercorrente
4	1/12/2023	Mandado de Citação. Cita o Sr. Hugo Oliveira da Rocha a apresentar defesa (peça 7)	Art. 5° inc. I	Sobre a prescrição comum e intercorrente
5	25/8/2025	Ofício SEI Nº 85/2025/CTTCE - SRNCO/SRNCO-INSS – informa sobre a instauração de TCE em desfavor de Hugo Oliveira da Rocha (peça 19)	Art. 5° inc. I	Sobre a prescrição comum e intercorrente

19. Analisando-se o termo inicial da contagem do prazo prescricional, bem como a sequência de eventos processuais enumerados na tabela anterior, os quais teriam o condão de interromper a prescrição da ação punitiva desta Corte, **conclui-se que não houve o transcurso do prazo de cinco anos entre cada evento processual capaz de produzir a prescrição ordinária (quinquenal)**, tampouco de três anos entre cada evento processual, capaz de gerar a prescrição intercorrente.

20. Em todo caso, consta nos autos a informação de que há ações penais relativa aos mesmos fatos desta TCE, conforme se observa da transcrição do trecho a seguir do Parecer Jurídico à peça 10:

'(...)

20. Entretanto, **diante da notícia de várias ações penais contra o indiciado Hugo Oliveira da Rocha (SEI 8945060, p. 5 e 27; SEI 8945107, p. 17)**, conforme artigo 142, §2°, da Lei 8.112, de 1990, nas hipóteses em que as infrações disciplinares sejam também capituladas como crime, o prazo prescricional se balizará pelo artigo 109 do Código Penal.

21. Além disso, nos termos do artigo 110 do Código Penal, depois de transitar em julgado a sentença condenatória, a prescrição regula-se pela pena aplicada, não podendo, em nenhuma hipótese, ter por termo inicial data anterior à da denúncia ou queixa.

22. Assim, quando determinada conduta sancionada pelo Direito Administrativo Disciplinar também for considerada crime, os prazos prescricionais deverão observar as previsões dos artigos 109 e 110 do Código Penal, calculados de acordo com a pena máxima prevista para o crime.

23. Essa regra incide independentemente da modalidade de sanção aplicável (demissão, suspensão ou advertência), que também prevalecerá ainda que, a depender do fato e respectiva sanção penal, acarrete redução

do interregno prescricional.

24. Destarte, o Parecer Vinculante JL-06, publicado no DOU DE 13/11/2020, com fundamento no princípio da independência entre as instâncias, orienta que a aplicação do artigo 142, §2°, da Lei n. 8.112, de 1990, prescinde da existência de inquérito policial ou ação penal, ou seja, a capitulação da infração disciplinar também como crime pela Administração é suficiente para fundamentar a utilização dos prazos prescricionais penais.

25. Assim, a título de amostragem, tem-se **a Ação Penal nº 0041773-45.2014.4.01.3500** referente a um dos inquéritos policiais (**IPL 148/2008 - Operação Flagelo II**) [no qual] o indiciado **Hugo Oliveira da Rocha** foi denunciado pelo Ministério Público Federal como **incurso no art. 317, §1°, do Código Penal (v. sentença anexa e certidão de recurso para o TRF1**):

‘**Corrupção passiva**

Art. 317 - Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem: Pena — reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa.

1º - A pena é aumentada de um terço, se, em consequência da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou deixa de praticar qualquer ato de ofício ou o pratica infringindo dever funcional.’

26. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça assenta-se na premissa de que se aplica o prazo prescricional para a pena **in abstrato**, quando a sentença penal condenatória não transitar em julgado para a acusação.

(...)

28. No Código Penal, o art. 109 traz a seguinte contagem para a pena **in abstrato**:

‘Art. 109. A prescrição, antes de transitar em julgado a sentença final, salvo o disposto no § 1° do art. 110 deste Código, regula-se **pelo máximo da pena privativa de liberdade** cominada ao crime, verificando-se: (Redação dada pela Lei n° 12.234, de 2010).

I - em vinte anos, se o máximo da pena é superior a doze;

II - em dezesseis anos, se o máximo da pena é superior a oito anos e não excede a doze; III - em doze anos, se o máximo da pena é superior a quatro anos e não excede a oito; IV - em oito anos, se o máximo da pena é superior a dois anos e não excede a quatro;

V - em quatro anos, se o máximo da pena é igual a um ano ou, sendo superior, não excede a dois;

VI - em 3 (três) anos, se o máximo da pena é inferior a (um) ano. (Redação dada pela Lei nº 12.234, de 2010).’

21. Dessa forma, tendo em vista o art. 3º da Resolução TCU 344/2022 que dispõe expressamente ‘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’, será preciso realizar nova análise da prescrição, considerando o prazo da Lei Penal que no presente caso, como visto acima, deve ser regido pelo inc. II do art. 109 do Código Penal, estando o responsável incurso no art. 317 desse mesmo diploma legal, conforme o parecer jurídico à peça 10.

Da análise da prescrição considerando o prazo da Lei Penal – Resolução TCU 344/2022

22. Preliminarmente, ressalta-se que a adoção do prazo penal não importa na transposição automática dos marcos iniciais, causas interruptivas ou suspensivas da prescrição penal para a esfera do controle externo, os quais permanecem regidos, de forma autônoma e independente, pelos arts. 4º e 5º da referida Resolução.

23. Assim, os marcos iniciais da contagem do prazo prescricional, bem como as causas de interrupção da prescrição intercorrente, são definidos a partir dos eventos administrativos juridicamente relevantes, em especial o encerramento da irregularidade e a prática de atos formais de apuração, nos termos da Resolução TCU 344/2022, sem prejuízo do exame acerca da existência de ação penal fundada nos mesmos fatos e de sua eventual repercussão jurídica sobre a contagem dos prazos.

24. Não obstante o disposto no art. 3º da Resolução TCU 344/2022, que prevê a aplicação da prescrição penal inclusive quanto à prescrição intercorrente nas hipóteses de existência de ação penal fundada nos mesmos fatos, adota-se, no presente exame, o entendimento de que o prazo da prescrição intercorrente permanece submetido ao lapso específico de três anos previsto no art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/1999, por se tratar de regra própria destinada a coibir a inércia processual injustificada na esfera administrativa.

25. Tal orientação encontra respaldo na decisão recente desta Corte, notadamente no Acórdão 5.829/2025-TCU-2ª Câmara, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, segundo o qual a prescrição intercorrente possui prazo próprio e autônomo, voltado à garantia da eficiência e da celeridade das apurações administrativas, não se confundindo nem com o prazo geral quinquenal nem com os prazos prescricionais previstos na legislação penal.

26. Portanto, ainda que existente ação penal relativa aos mesmos fatos da TCE, a paralisação do

processo administrativo por período superior a três anos entre marcos interruptivos relevantes (após a primeira interrupção válida) poderia ensejar o reconhecimento da prescrição intercorrente.

27. Outra jurisprudência importante, decorrente do Acórdão 1.862/2024-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus, estabelece que os prazos prescricionais da Lei Penal não se aplicam à TCE, caso a denúncia, no âmbito da ação penal, tenha sido recebida posteriormente à ocorrência da prescrição administrativa da TCE.

28. Como se observa, no caso presente, o prazo prescricional deve ser regido pelo inc. II do art. 109 do Código Penal, que estabelece o prazo de dezesseis anos para prescrição a partir do marco inicial, ocorrido em 8/11/2017 o que irá ocorrer em 8/11/2033.

29. Portanto, do exposto, conclui-se também não ter ocorrido a prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória a cargo do TCU **em caso de uso dos parâmetros** da legislação penal.'

11. Foi relatado, ainda, que o responsável prosseguiu cometendo a mesma irregularidade tratada nos presentes autos em outros casos, conforme retratado na peça 9, p. 5:

'Importante lembrar, ainda, que em pesquisa realizada no Sistema E-Corregedoria verificamos que o ex-servidor respondeu, dentre outros e além deste, a dois processos disciplinares [nos quais foi aplicada a pena de] (...) demissão (Processos nºs 35011.000187/2013-20 e 35166.000144/2012-08-08, respectivamente, em 01/02/2017 e 31/05/2017), por fatos irregulares cometidos em benefícios da mesma natureza (amparo social ao idoso).'

12. No TC 006.612/2026-1, foi verificado que o cometimento da irregularidade se deu até 3/3/2017. Nessa linha, o anexo I da instrução precedente lista os demais processos do responsável nesta Corte de Contas.

13. Constatou-se na última análise (peça 47), que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1º/1/2024 era de R$ 29.573,84, e que apesar de ser inferior ao limite de R$ 120.000,00 constituía TCE em conjunto com os débitos 2175/2025, 2177/2025, 2178/2025, 2179/2025, 2180/2025, 2182/2025, 2205/2025, 2199/2025, 2187/2025, 2194/2025, 2202/2025, 2203/2025, 2201/2025, 2200/2025, 2189/2025, 2185/2025, 2188/2025, 2191/2025, 2192/2025, 2204/2025, 2193/2025, 2190/2025, 2208/2025, 2144/2025, 2145/2025, 2147/2025, 2148/2025, 2151/2025, 2152/2025, 2155/2025, 2158/2025, 2162/2025, 2163/2025, 2195/2025, 2196/2025, 2197/2025, 2198/2025, 2170/2025, 2172/2025, 2171/2025, 2169/2025, 2143/2025, 2146/2025, 2150/2025, 2153/2025, 2154/2025, 2156/2025, 2157/2025, 2159/2025, 2160/2025, 2161/2025, 2164/2025, 2165/2025, 2166/2025, 2207/2025, 2168/2025, 2176/2025, 2183/2025, 2184/2025, 2167/2025 e 2174/2025 do mesmo responsável, cuja soma ultrapassava o valor de R$ 120.000,00, na forma estabelecida pelos arts. 6º, § 1º e § 2º, e 29 da IN-TCU 98/2024.

14. Finalmente, nessa mesma instrução (peça 47), foi feito o exame das ocorrências descritas na seção 'Exame Técnico', definindo-se pela responsabilização de Hugo Oliveira da Rocha, quantificando-se o débito a ele atribuído (R$ 46.676,04, atualizado, sem juros, em 23/4/2026), na forma dos 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, promovendo-se a sua citação.

EXAME TÉCNICO

Aspectos preliminares relativos às análises das alegações de defesa

15. Em decorrência do princípio do formalismo moderado esposado por esta Corte de Contas, serão acatados sem discussão os argumentos relacionados a tempestividade das respostas, ainda que essas sejam extemporâneas ao prazo concedido nos ofícios de citação.

16. De igual modo, por questões de economia processual, não serão discutidas a contextualização e histórico dos fatos resumidos pelos defendentes, uma vez que não trazem informações adicionais para deslinde do processo.

17. Uma vez que as preliminares de prescrição e prejuízo à defesa já foram superadas na instrução precedente, por questão relacionada à economia processual, os argumentos eventualmente trazidos relativos aos temas poderão ser listados sucintamente, mas não rediscutidos.

Da defesa do Sr. Hugo Oliveira da Rocha (peça 53)

18. O Sr. Hugo Oliveira da Rocha foi chamado a responder nos presentes autos pela seguinte conduta (peça 47, p. 7): 'concessão de Benefício de Prestação Continuada - LOAS, sem a comprovação dos requisitos legais'.

19. Em resposta, encaminhou seus argumentos de defesa à peça 53 que serão objeto de escrutínio na presente instrução de mérito a seguir.

Da Ausência de Responsabilidade Pessoal

20. A defesa alega, inicialmente, que 'inexiste qualquer elemento concreto apto a demonstrar que o defendente tenha participado conscientemente de fraude, inserido informações falsas deliberadamente, recebido vantagem econômica, atuado em conluio com terceiros, enriquecido ilicitamente'.

21. Informa que sua responsabilização foi baseada, exclusivamente no fato de seu nome e matrícula funcional constarem como habilitador de benefícios posteriormente considerados irregulares.

22. Opõe-se a tal procedimento, asseverando que a jurisprudência do TCU e dos Tribunais Superiores veda a responsabilização objetiva do servidor público, exigindo a demonstração do elemento subjetivo da conduta.

Análise

23. Cumpre trazer inicialmente, alguns elementos relativos à jurisprudência do TCU relativamente à responsabilização objetiva.

24. Em linhas gerais, o entendimento do TCU é no sentido de que não se pode responsabilizar o servidor público de forma objetiva. Ou seja, não basta existir um dano, uma irregularidade ou o simples fato de ele ocupar determinado cargo para que seja punido ou condenado a ressarcir.

(...)

35. [Feita] essa breve introdução relacionada à vedação da responsabilização objetiva ao agente público, vejamos o que menciona o Relatório do Tomador de Constas sobre as ações atribuídas ao Sr. Hugo Oliveira da Rocha (peça 35, p. 2):

‘6.1. O processo disciplinar trata de habilitação e concessão do benefício, 88/524.187.554-5, no âmbito da Agência da Previdência Social de Belém - Marco, foi objeto da Operação Flagelo II, desencadeada pela Polícia Federal, que concluiu pelas evidências apresentadas, tratar-se de titular fictício. Conforme exposto no Relatório MOB, peça 12, face as investigações preliminares da Policia Federal e pelas evidências em conjunto no presente caso identificou-se que a identidade RG utilizada no benefício possui dados divergentes e/ou pertencente a outra pessoa; inexistência do processo concessório; sem agendamento eletrônico prévio; Cadastro Nacional de Informações Sociais - CNIS com um único NIT e única relação previdenciária (este BPC); não atendimento as notificações com bloqueios dos pagamentos; sem registro de óbito no sistema e ausência de solicitação de agendamento nos canais remotos, infere-se pelo concurso de mais uma fraude na concessão/obtenção de benefício assistencial ao idoso BPC/LOAS, forjada por esse **modus operandi**.

6.2. O Setor de Monitoramento de Benefícios analisou a concessão do benefício assistencial e identificou que não foram comprovados os requisitos indispensáveis ao benefício, quais sejam, a identificação/existência do suposto requerente titular/beneficiário, e, consequentemente, a idade mínima de 65 anos para a espécie pleiteada, além da condição de renda **per capta**, estando, portanto, em desacordo com o art. 20 e seus parágrafos da Lei nº 8.742/1993, regulamentada pelo Decreto nº 6.214/2007 e legislação posterior, vigentes à época da concessão, peça 12.

6.3. A Comissão Disciplinar, após apreciação das peças defensivas pertinente ao ex-servidor indiciado, face as irregularidades apontadas, emitiu Relatório Final em 04/03/2024, peça 08, a qual concluiu pela autoria das referidas irregularidades recai sobre o ex-servidor Hugo Oliveira da Rocha, matrícula SIAPE 0.896.922, por infringência aos incisos I, do art. 116, os incisos IX e XV, do art. 117, c/c o Inciso IV, do art. 132, todos da Lei nº 8.112/90, agindo da forma descrita na Ultimação de Instrução.’

36. Percebe-se que as ações atribuídas ao responsável no relatório **supra**, ainda que não se possa concluir terem sido voluntárias de forma a configurar dolo, são suficientes para configurar, ao menos, culpa grave ou erro grosseiro, cumprindo os atributos para sua responsabilização.

37. Como bem descrito no Relatório de Sindicância à peça 8, p. 2:

‘(...) o ex-servidor deixou de observar que a documentação apresentava erros que indicariam, ou deveriam alertá-lo para fazer uma pesquisa externa com a finalidade de confirmar a documentação apresentada.

(...) o ex-servidor atuou como habilitador e concessor, ele recebeu a documentação do requerente, analisou e concedeu Amparo Social, portanto, deveria ver as incoerências constantes das documentações apresentadas pelos requerentes.’

38. Ademais, sabe-se que o responsável atuou com os mesmos procedimentos de forma reiterada em diversos casos, reforçando a tese do não cometimento de um mero descuido pontual, mas sim de erro grosseiro, causador de dano ao erário, delineado na instrução de citação preliminar (peça 47, p. 7), transcrito a seguir por comodidade:

‘Conduta: concessão de Benefício de Prestação Continuada - LOAS, sem a comprovação dos requisitos legais.

Nexo de causalidade: a concessão de Benefício de Prestação Continuada pelo responsável, sem os requisitos legais, resultou em danos ao Erário.

Culpabilidade: competia ao responsável a observação dos requisitos legais para a concessão dos benefícios em questão, sendo razoável que responda pelos danos provocados. Era esperado comportamento diverso,

não permitindo a concessão de Benefício de Prestação Continuada - LOAS sem a comprovação dos requisitos legais.'

39. Pelo exposto, rejeita-se a alegação quanto à ausência de responsabilização pessoal.

Da ausência de dolo ou culpa grave

40. O Defendente informa, inicialmente, que ele 'exercia a função de atendimento e habilitação administrativa, realizando procedimentos padronizados de análise documental em ambiente de elevada demanda operacional'.

41. Nesse contexto, pontua aspectos relacionados ao seu serviço frente ao INSS que o eximiriam de culpa:

- 80% de todos os processos havidos no INSS sob investigação não teriam sido concedidos por ele, e sim por pessoa que teve acesso a sua senha, conseguindo habilitar e conceder os benefícios junto aos processos acessados;

- com esse propósito, o falsário aproveitava de sua ausência na agência, uma vez que ele viajava muito a trabalho;

- quanto aos cerca de 20% dos processos restantes, o fez sem saber que eram instruídos com documentação falsa;

- os sistemas internos de conferência do INSS existentes à época: PLENUS; CNIS; PESCPF; PESNOM, permitiriam apenas verificação de vínculos, benefícios ativos e renda, inexistindo mecanismo apto a detectar falsificações sofisticadas em documentos emitidos por terceiros órgãos públicos.

42. Alega, então, que eventual utilização de documentação ideologicamente falsa por terceiros não pode ser automaticamente imputada ao servidor atendente sem demonstração concreta de participação dolosa.

Análise

43. Não há evidências nos autos do uso indevido de sua senha por um suposto falsário durante sua ausência na agência em que trabalhava. De imediato, causa estranheza o fato de uma pessoa alheia entrar em um local de trabalho para realizar uma fraude, além de tudo de forma reiterada.

44. De toda forma, sua responsabilização fundamenta-se, não propriamente na produção de fraudes, mas na não observância de elementos básicos necessários para concessão do benefício: 'concessão de Benefício de Prestação Continuada - LOAS, sem a comprovação dos requisitos legais'.

45. Conforme anteriormente mencionado, não foram comprovados, e de forma reiterada, elementos básicos à concessão do benefício por parte do responsável, como a identificação/existência do suposto requerente titular/beneficiário, e, consequentemente, a idade mínima de 65 anos para a espécie pleiteada, além da condição de renda **per capta**.

46. Considera-se que as alegações quanto a ausência de dolo ou culpa grave já foram tratadas parcialmente no item anterior. Em especial, destaca-se o contexto da inexistência do processo concessório, da ausência de agendamento eletrônico prévio e do não atendimento às notificações com bloqueios dos pagamentos, facilmente perceptíveis a um gestor mediano.

47. Acrescenta-se que a justificativa de inexistir mecanismos nos sistemas internos do INSS aptos a detectar falsificações sofisticadas em documentos emitidos por outros órgãos públicos, não afasta sua responsabilização. Ainda que tais sistemas não pudessem, de fato, detectar falsificações sofisticadas, ficou demonstrado que a mera inspeção dos documentos por parte do ex-servidor responsável, poderia ter evitado o dano cometido.

48. Propõe-se rejeitar, portanto, as alegações trazidas, especialmente quanto à ausência de dolo ou culpa grave.

Da ausência de comprovação do dano imputável ao defendente

49. O Defendente alega, essencialmente, não haver individualização objetiva do dano a ele atribuível, vez que a TCE aponta prejuízo global de R$ 4.020.336,67.

50. Acrescenta que a 'quantificação apresentada limita-se à soma global de benefícios posteriormente considerados irregulares, sem demonstração de efetiva participação do defendente em cada caso'.

51. Além disso, afirma não haver prova de que tenha realizado pagamentos, recebidos valores ou participado da manutenção dos benefícios.

52. Opõe-se ao que considera de 'imputação genérica de débito coletivo' o que violaria os princípios da individualização da responsabilidade e da pessoalidade da sanção.

Análise

53. As alegações não procedem.

54. A individualização da conduta e o levantamento do dano estão devidamente descritos na instrução

preliminar de citação à peça 47.

55. Além disso, a presente TCE aponta débito no valor histórico de R$ 13.534,00 (peça 47, p. 1, item 5), relativamente aos pagamentos informados à peça 17.

56. A apuração do débito foi realizada conforme descrito no Relatório do Tomador de Contas (peça 35, p. 4, item VIII):

'VIII - QUANTIFICAÇÃO DO DÉBITO

a) Apuração do Valor do Débito - NB 88/530.503.212-8 - Maria de Fátima Gomes

20. Preliminarmente, registra-se que ex-servidor Hugo Oliveira da Rocha foi identificado como responsável pelo débito relacionado ao benefício nº 88/530.503.212-8, titular Maria de Fátima Gomes, no valor original de R$ 18.948,50 (Dezoito mil, novecentos e quarenta e oito reais e cinquenta centavos), que, atualizado pelo Sistema Débito até 25/08/2025, atingiu o montante de R$ 54.827,04 (Cinquenta e quatro mil, oitocentos e vinte e sete reais e quatro centavos), conforme registrado na linha 47, do Discriminativo de Valores Apurados, constante na peça 18.'

57. Ademais, a conduta aqui discutida foi a 'concessão de Benefício de Prestação Continuada - LOAS, sem a comprovação dos requisitos legais', o que independe da realização de pagamentos, recebimento de valores ou participação da manutenção dos benefícios.

58. Propõe-se rejeitar, portanto, a alegação quanto a ausência de comprovação do dano imputável ao defendente.

Da necessidade de observância do devido processo legal

59. O Defendente alega que não cabe a ele 'produzir prova negativa impossível' de forma a demonstrar que não participou de fraudes praticadas por terceiros.

60. Afirma, então, que a ausência de prova robusta impediria condenação baseada em presunção.

Análise

61. A alegação não procede.

62. Não se cogitou nos autos, em nenhum momento, que ele produzisse provas de forma a demonstrar não ter participado de fraudes, mas, tão somente, que demonstrasse ter observado os requisitos necessários para concessão dos benefícios ou justificasse a razão pela qual não observou os requisitos necessários para concessão dos benefícios, situações que não restaram atendidas.

Dos Pedidos

63. Com base em seus argumentos, a defesa requer, essencialmente, a improcedência da presente TCE em relação ao Sr. Hugo Oliveira da Rocha.

64. Não sendo esse o entendimento, requer a produção de todos os meios de prova admitidos em direito, especialmente: prova documental complementar; prova testemunhal; prova pericial grafotécnica; perícia técnica em sistemas; oitiva pessoal do defendente; e de todos os meios probantes em direito admitidos, ainda que não especificados na Lei 8.112/90 e Lei nº 9.784/99, mas desde que moralmente legítimos e obtidos de forma lícita, especialmente seu depoimento pessoal.

Análise

65. Com base no exposto, rejeita-se a requisição de improcedência da presente TCE, mantendo-se a íntegra dos apontamentos descritos na instrução preliminar de citação à peça 47.

66. Com relação ao pedido de produção de provas, o entendimento do TCU é de que o responsável tem ônus relevante de comprovar a regular aplicação dos recursos não cabendo ao TCU substituí-lo na produção da prova que ele próprio tinha o dever de manter (Acórdão 3300/2026 – Segunda Câmara, Min. Relator Jorge Oliveira; Acórdão 3.231/2026 – Primeira Câmara, Min. Relator Augusto Sherman).

67. No caso concreto, verifica-se que o defendente teve tempo hábil para produzir provas e apresentar justificativas, exercendo seu direito à ampla defesa e contraditório.

68. Por fim, observa-se que, nos termos dos incisos I, II e III do art. 88 da Resolução TCU 259/2014, é facultado ao responsável requerer vista ou cópia de peças processuais, a juntada de documentos e a realização de sustentação oral, mediante solicitação dirigida ao Relator, nos termos dos arts. 65 e 90 da mesma resolução.

CONCLUSÃO

69. Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social, em desfavor de Hugo Oliveira da Rocha, em razão de desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, com vistas ao ressarcimento ao erário.

70. A instauração da TCE fundamentou-se, inicialmente, na concessão de benefício de prestação continuada - LOAS, sem a comprovação dos requisitos legais, sendo o responsável comunicado e, diante da

ausência de justificativas e da não devolução dos recursos, formalizado o processo. Auditoria da CGU e pareceres internos concluíram pela irregularidade das contas.

71. No curso dos presentes autos, constatou-se evidências de fraude na concessão de benefício assistencial ao idoso BPC/LOAS e que o responsável, Sr. Hugo Oliveira da Rocha, deixou de observar requisitos indispensáveis à concessão do benefício, quais sejam: a identificação/existência do suposto requerente titular/beneficiário, e, consequentemente, a idade mínima de 65 anos para a espécie pleiteada, além da condição de renda per capta. Dessa forma, o ato praticado esteve em desacordo com o art. 20 e seus parágrafos da Lei nº 8.742/1993, regulamentada pelo Decreto nº 6.214/2007 e legislação posterior, vigentes à época da concessão, peça 12.

72. Os argumentos trazidos não conseguiram lograr êxito em descaracterizar a irregularidade ou afastar a conduta e nexo atribuídos. Observa-se que a defesa se agarrou essencialmente na inexistência de prova de dolo, impossibilidade de responsabilização objetiva, inexistência de ferramentas para identificação dos ilícitos e necessidade de produção de prova impossível. Esses argumentos foram rechaçados, dentre outros, tendo em vista que o dolo não é necessário para condenação em débito, mas apenas a culpa grave, a responsabilização foi feita de forma subjetiva (sendo os erros recorrentes) e as fraudes eram facilmente identificáveis.

73. Sugere-se, portanto, que as alegações de defesa não sejam acolhidas, razão pela qual será proposta a manutenção integral do débito proposta na instrução preliminar à peça 47, acrescida da sanção prevista no Art. 57 da LOTCU."

3. Feitas tais considerações, a proposta de mérito da AudTCE, uníssona, foi redigida nos seguintes termos (peças 54, pp. 8/10; 55 e 56):

"I) rejeitar as alegações de defesa do responsável, Sr. Hugo Oliveira da Rocha;

II) julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas 'b' e 'c', da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas do responsável, Hugo Oliveira da Rocha, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente, 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/TCU:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
29/04/2009	434,00
28/05/2009	465,00
29/06/2009	465,00
29/07/2009	465,00
27/08/2009	465,00
28/09/2009	465,00
28/10/2009	465,00
26/11/2009	465,00
28/12/2009	465,00
27/01/2010	510,00
24/02/2010	510,00
30/03/2010	510,00
28/04/2010	510,00
28/05/2010	510,00
02/07/2010	510,00
28/07/2010	510,00
27/08/2010	510,00
28/09/2010	510,00
28/10/2010	510,00
29/11/2010	510,00
03/01/2011	510,00

07/02/2011	540,00
09/03/2011	540,00
04/04/2011	545,00
09/05/2011	545,00
06/06/2011	545,00
11/07/2011	545,00

Valor atualizado do débito (sem juros) em 23/4/2026: R$ 46.676,04

III) aplicar ao responsável, Hugo Oliveira da Rocha a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno/TCU, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, III, alínea 'a', do Regimento Interno/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;

IV) autorizar, com fundamento no art. 28, inc. I, da Lei 8.443/1992, caso não atendida a notificação, o desconto integral ou parcelado das dívidas nos vencimentos, salários ou proventos do responsável Hugo Oliveira da Rocha, observados os limites previstos na legislação pertinente, autorizando, alternativamente, em caso de frustração dessa medida, a cobrança judicial das dívidas, na forma do disposto no art. 28, inc. II, da Lei 8.443/1992;

V) autorizar desde logo, caso venha a ser requerido, o pagamento das dívidas do responsável em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da LOTCU c/c o art. 217 do RITCU, 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, na forma prevista na legislação em vigor;

VI) considerar grave a infração cometida por Hugo Oliveira da Rocha, com base no art. 270, do Regimento Interno/TCU;

VII) aplicar a Hugo Oliveira da Rocha a pena de 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, c/c o art. 270, do Regimento Interno/TCU;

VIII) notificar o responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do parágrafo único do art. 26 da LOTCU, c/c o art. 217, § 2º, do RITCU.

IX) enviar cópia digital do Acórdão a ser prolatado, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno/TCU, para adoção das medidas cabíveis:

IX.1) ao responsável, para conhecimento; e

IX.2) ao Instituto Nacional do Seguro Social e à Procuradoria da República no Estado do Pará, para conhecimento e adoção das providências pertinentes;

X) informar ao responsável, à unidade instauradora e às unidades jurisdicionadas do processo que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentarem, estarão disponíveis para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos;

XI) comunicar à Procuradoria da República no Estado do Pará que os procuradores e membros do Ministério Público credenciados nesta Corte podem acessar as peças deste processo de forma eletrônica e automática, ressalvadas aquelas classificadas como sigilosas, as quais requerem solicitação formal (art. 62, § 1º, da Resolução 259/2014)."

4. O Ministério Público especializado, em parecer da lavra do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, concordou com o encaminhamento da AudTCE (peça 59).

É o Relatório.

VOTO

Em exame a Tomada de Contas Especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor do Sr. Hugo Oliveira da Rocha, em decorrência de desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, conforme apurado no Processo Administrativo Disciplinar 35014.393041/2022-88.

2. O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial foi a concessão de Benefício de Prestação Continuada (LOAS) sem a comprovação dos requisitos legais do suposto beneficiário.

3. O Tomador de Contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R$ 13.534,00 e o imputou ao Sr. Hugo Oliveira da Rocha, na condição de gestor dos recursos. Naquele relatório, foi evidenciada a criação, neste e em outros autos, de pessoa fictícia, ou seja, titular inexistente, com o uso de documentação pessoal falsa. Nestes autos, tratou-se do Benefício Assistencial NB 88/535.026.143-2, referente ao beneficiário Tarcísio Medeiros Costa.

4. No âmbito deste Tribunal, a AudTCE instruiu os autos e apontou, em preliminar, a não ocorrência das prescrições principal e intercorrente e efetuou, por delegação de competência deste Relator, a citação do responsável pelo débito apurado.

5. As alegações de defesa apresentadas foram analisadas na instrução inserta na peça 56, da qual a unidade especializada, em síntese, e em uníssono, sugere o seguinte encaminhamento: i) rejeitar a defesa carreada ao processo; ii) julgar irregulares as contas do Sr. Hugo Oliveira da Rocha e condená-lo ao pagamento do débito apurado; iii) aplicar ao responsável a penalidade pecuniária insculpida no art. 57 da Lei 8.443/1992; iv) considerar grave a infração por ele cometida; e v) inabilitá-lo para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal, com fulcro no art. 60 daquele diploma legal.

6. O MP/TCU, em parecer da lavra do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, anuiu à proposta da AudTCE.

7. É o relato do essencial. Passo a decidir.

II

8. No que tange à prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, acolho o exame levado a efeito pela AudTCE, conforme o item 10 da instrução transcrita no Relatório precedente, no qual foi reproduzida a análise efetuada na instrução exordial destes autos acerca da temática da prescrição.

9. Com efeito, restou demonstrado que, tanto pela ótica dos preceitos da Resolução/TCU 344/2022, como pelas regras aplicadas na lei penal – dado que o responsável foi denunciado pelo crime de corrupção passiva (art. 317 do Código Penal) – não houve a ocorrência da prescrição principal e da intercorrente (peça 47, p. 2/5).

III

10. Quanto ao mérito, o responsável, em sua defesa – carreada por meio de causídico –, alegou, sinteticamente: i) a incidência da prescrição; ii) a ausência de responsabilidade pessoal no fato que lhe fora inquinado, bem como de dolo ou de culpa grave; iii) a fragilidade das provas produzidas; iv) a impossibilidade de responsabilização subjetiva nos processos do TCU; v) a inexistência de comprovação do dano a ele imputado; e vi) que cabe à Administração, e não a ele, a comprovação da existência do débito ora em discussão.

11. Sobre o ponto "i", ficou assente, como visto acima, a não ocorrência da prescrição ao caso em foco, seja a principal ou a intercorrente.

12. Acerca de sua responsabilização, está bem vincado nos autos que o Sr. Hugo Oliveira da Rocha não adotou os cuidados básicos para a emissão do benefício Amparo ao Idoso, ou seja, agiu, no mínimo de forma negligente, consoante destacado no relatório do Tomador de Contas (peça 35, p. 2):

"6.1. O processo disciplinar trata de habilitação e concessão do benefício, 88/524.187.554-5, no âmbito da Agência da Previdência Social de Belém - Marco, foi objeto da Operação Flagelo II, desencadeada pela Polícia Federal, que concluiu pelas evidências apresentadas, tratar-se de titular fictício. Conforme exposto no Relatório MOB, peça 12, face as investigações preliminares da Policia Federal e pelas evidências em conjunto no presente caso identificou-se que a identidade RG utilizada no benefício possui dados divergentes e/ou pertencente a outra pessoa; inexistência do processo concessório; sem agendamento eletrônico prévio; Cadastro Nacional de Informações Sociais - CNIS com um único NIT e única relação previdenciária (este BPC); não atendimento as notificações com bloqueios dos pagamentos; sem registro de óbito no sistema e ausência de solicitação de agendamento nos canais remotos, infere-se pelo concurso de mais uma fraude na concessão/obtenção de benefício assistencial ao idoso BPC/LOAS, forjada por esse modus operandi.

6.2. O Setor de Monitoramento de Benefícios analisou a concessão do benefício assistencial e identificou que não foram comprovados os requisitos indispensáveis ao benefício, quais sejam, a identificação/existência do suposto requerente titular/beneficiário, e, consequentemente, a idade mínima de 65 anos para a espécie pleiteada, além da condição de renda **per capta**, estando, portanto, em desacordo com o art. 20 e seus parágrafos da Lei nº 8.742/1993, regulamentada pelo Decreto nº 6.214/2007 e legislação posterior, vigentes à época da concessão, peça 12.

6.3. A Comissão Disciplinar, após apreciação das peças defensivas pertinente ao ex-servidor indiciado, face as

irregularidades apontadas, emitiu Relatório Final em 04/03/2024, peça 08, a qual concluiu pela autoria das referidas irregularidades recai sobre o ex-servidor Hugo Oliveira da Rocha, matrícula SIAPE 0.896.922, por infringência aos incisos I, do art. 116, os incisos IX e XV, do art. 117, c/c o Inciso IV, do art. 132, todos da Lei nº 8.112/90, agindo da forma descrita na Ultimação de Instrução."

13. A conclusão acima é reforçada pelo descrito no Relatório final do Processo Administrativo Disciplinar 35014.393041/2022-88 (peça 8, p. 2):

"No caso do ex-servidor Hugo Oliveira da Rocha, verificamos que na habilitação/concessão, ele deixou de observar que a documentação apresentava erros que indicariam, ou deveriam alertá-lo para fazer uma pesquisa externa com a finalidade de confirmar a documentação apresentada. Ressaltamos que todo documento é passível de ser verificado, ou seja, pode até ser que tenha sido emitido com falhas, ou de uma forma atípica, pode ser verdadeiro ou não. Mas o servidor tem a obrigação funcional de zelar pelo patrimônio público, fazendo as verificações necessárias.

(...)

Outro esclarecimento que se faz necessário é que o Ex-servidor atuou como habilitador e concessor, (...) recebeu a documentação do requerente, analisou e concedeu Amparo Social, portanto, deveria ver as incoerências constantes das documentações apresentadas pelos requerentes."

14. Impende destacar que o Sr. Hugo Oliveira da Rocha procedeu da mesma forma, ou seja, deixando de observar os cuidados necessários à concessão de diversos benefícios, em várias outras oportunidades, causando dano ao erário da ordem de R$ 4 milhões.

15. Prosseguindo, há 62 Tomadas de Contas Especiais instauradas em desfavor do responsável, todas elas versando sobre a concessão irregular de benefícios assistenciais.

16. Os fatos acima evidenciam que a conduta do ex-gestor não pode ser considerada como descuido pontual, devendo ser classificada, no mínimo, como erro grosseiro, assim definido como o erro grave, evidente, inescusável, e que foge do padrão mínimo esperado de atuação, e não pode ser confundindo com a mera divergência interpretativa razoável.

17. Traz-se à lume alguns Enunciados relativos ao erro grosseiro, colhidos da ferramenta "Jurisprudência Selecionada":

(Acórdão 755/2025 – Plenário, relator Ministro Jonathan de Jesus)

"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 591/2025 – Plenário, relator Ministro Aroldo Cedraz)

"Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, considera-se erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lindb) aquele que pode ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal ou que pode ser evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, decorrente de grave inobservância de dever de cuidado."

(Acórdão 11.674/2023 – Primeira Câmara, relator Ministro Jonathan de Jesus)

"Incorre no erro grosseiro a que alude o art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lindb), entendido como grave inobservância do dever de cuidado e zelo com a coisa pública, o gestor que falha nas circunstâncias em que não falharia aquele que emprega nível de diligência normal no desempenho de suas funções, considerados os obstáculos e as dificuldades reais apresentados à época da prática do ato impugnado."

18. Noutro giro, de forma diversa ao que asseverado pela defesa do Sr. Hugo Oliveira da Rocha, as provas carreadas aos autos dando conta de sua conduta irregular são robustas e suficientes para caracterizar o débito que ora se discute.

19. No termo de indiciamento constante da peça 6, há a descrição de farto conjunto probatório acerca dos atos praticados pelo Sr. Hugo Oliveira da Rocha que culminaram com o prejuízo ao erário em foco.

20. Não se pode olvidar, ainda, do fato de que, no âmbito da Operação Flagelo II, a Polícia Federal apreendeu material probatório em que apontava o responsável como partícipe de um esquema de fraudes no INSS.

21. Como consequência, o Sr. Hugo Oliveira da Rocha, na Ação Penal 7607-48.2014.4.01.3900, que tramitou na 3ª Vara da Justiça Federal do Pará, foi incurso no crime de inserção de dados falsos em sistema de informações, tipificado no art. 313-A do Código Penal, tendo sido condenado à pena de 16 anos e 8 meses de

reclusão, em regime fechado pelo crime retrocitado, bem como à pena de 3 anos de reclusão, também em regime fechado, pelo crime de associação criminosa (antigo crime de quadrilha ou bando).

22. Na sentença, há a descrição de várias conversas telefônicas em que o responsável combina com outros partícipes do esquema fraudulento não só o recebimento de propinas, como também o fornecimento de dados para a manutenção da fraude então investigada.

23. Insta destacar trecho da sentença acima mencionada em que o magistrado teceu considerações acerca da apenação do responsável:

"O Réu merece pena elevada dada a elevada reprovação social quanto ao fato e ao autor. **Causa repulsa ver servidores públicos envolvidos com quadrilhas de estelionatários para dilapidarem o patrimônio da previdência social e da União**.

Apesar de remunerados pela administração pública passam a maior parte do tempo atuando contra os interesses do serviço público. O prejuízo patrimonial durou longo tempo, chegando a ultrapassar o ano de 2009, até 2014, conforme f. 4991 e seguintes, tal a quantidade enorme de benefícios auditados sob as garantias constitucionais. A Operação Flagelo expôs uma desmoralização completa dos serviços da autarquia previdenciária mostrando que, desde escalões inferiores aos superiores (agentes de portaria, técnicos do seguro social, analista do seguro social, médicos, médicos-peritos, chefes de serviço e gerentes de agências) a corrupção destruiu os mecanismos de funcionamento regular de concessão de benefícios. **Os motivos decorrem de pura ambição, sem qualquer benemerência**." (grifos acrescidos)

24. Reforço que não estou aqui a tomar provas emprestadas do processo penal para justificar a condenação, nesta Casa de Contas, do responsável, porquanto a documentação carreada a este processo, como asseverei acima, é suficiente para demonstrar, no mínimo, erro grosseiro na atuação do Sr. Hugo Oliveira da Rocha.

25. Faço questão de trazer tais informações para deixar bem assente o grau de reprovabilidade da conduta do responsável, que demanda, além da recomposição do prejuízo ocasionado, severa reprimenda sancionatória.

26. Relativamente aos itens "iv", "v", e "vi" do item 10 **supra**, tenho que foram detidamente analisados pela AudTCE na instrução transcrita no Relatório precedente, exame que indica a completa improcedência de tais alegações.

27. Nesse sentido, incorporo a conclusão e os argumentos produzidos pela AudTCE às minhas razões de decidir.

IV

28. Este o quadro, cabe rejeitar as alegações de defesa do responsável e julgar irregulares suas contas, imputando-se-lhe o débito apurado.

29. Tendo em vista que a conduta do Sr. Hugo Oliveira da Rocha, ao contrário daquela que seria esperada de um administrador médio, muito se distanciou desse padrão, a revelar grave inobservância no dever de cuidado no trato com a coisa pública, em claro exemplo de erro grosseiro a que alude o art. 28 da Lei de Introdução as Normas do Direito Brasileiro (LINDB), a caracterizar culpa grave, justifica a imposição da penalidade pecuniária prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

30. Além da multa, em consonância com os pareceres precedentes, bem como com a jurisprudência desta Corte (**v.g**. Acórdãos/Plenário 1.607 e 1.608/2026, ambos da relatoria do Ministro Benjamin Zymler; 1.508/2026, da relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus; 1.385/2026, da relatoria do Ministro Antônio Anastasia; 1.137 e 1.138, ambos de 2026 e da relatoria do Ministro Bruno Dantas; e 1.970/2026, de minha relatoria), e considerando a irregularidade cometida pelo responsável que, de forma fraudulenta, concedeu benefício assistencial indevido, constituindo-se em ilícito de alta gravidade, entendo pertinente que este Tribunal aplique a sanção de inabilitação ao responsável aqui arrolado, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, com fulcro nos arts. 60 da Lei Orgânica do TCU e 270 do Regimento Interno/TCU.

31. Por fim, cabe dar ciência do Acórdão que sobrevier à Procuradoria da República no Estado do Pará, com fundamento no art. 209, § 7º, do Regimento Interno/TCU, e ao Instituto Nacional do Seguro Social.

Com essas considerações, voto por que seja adotado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 25 de agosto de 2026.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2280/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.610/2026-9.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).
4. Responsável: Hugo Oliveira da Rocha (044.200.802-30).
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
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: Fuad da Silva Pereira (OAB/PA 9.658).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos da Tomada de Contas Especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social em função da concessão irregular de benefício assistencial.

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

9.1. com fulcro nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas "b" e "c", 19, **caput**, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas do Sr. Hugo Oliveira da Rocha e condená-lo ao pagamento das quantias a seguir indicadas, acrescidas da atualização monetária e dos juros de mora, calculados a partir das datas especificadas até a efetiva quitação, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida ao Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos da legislação em vigor:

Data	**Valor (R$)**
29/04/2009	434,00
28/05/2009	465,00
29/06/2009	465,00
29/07/2009	465,00
27/08/2009	465,00
28/09/2009	465,00
28/10/2009	465,00
26/11/2009	465,00
28/12/2009	465,00
27/01/2010	510,00
24/02/2010	510,00
30/03/2010	510,00
28/04/2010	510,00
28/05/2010	510,00
02/07/2010	510,00
28/07/2010	510,00
27/08/2010	510,00
28/09/2010	510,00
28/10/2010	510,00
29/11/2010	510,00
03/01/2011	510,00
07/02/2011	540,00
09/03/2011	540,00

04/04/2011	545,00
09/05/2011	545,00
06/06/2011	545,00
11/07/2011	545,00

9.2. aplicar ao Sr. Hugo Oliveira da Rocha a multa capitulada nos arts. 19, **caput**, e 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 10.000,00 (dez mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (artigo 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/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;

9.3. autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno/TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, sobre as quais incidirão os correspondentes acréscimos legais (débito: atualização monetária e juros de mora; multa: atualização monetária), esclarecendo ao responsável que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, sem prejuízo das demais medidas legais;

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

9.5. considerar grave a infração cometida pelo Sr. Hugo Oliveira da Rocha, com base no art. 270 do Regimento Interno/TCU;

9.6. aplicar ao Sr. Hugo Oliveira da Rocha a penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo prazo de 5 (cinco) anos, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 270 do Regimento Interno/TCU; e

9.7. enviar cópia deste Acórdão ao Instituto Nacional do Seguro Social, para ciência, e à Procuradoria da República no Estado do Pará, com base no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 e no art. 209, § 7º, do Regimento Interno/TCU, para a adoção das medidas que entender cabíveis.

10. Ata n° 32/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 25/8/2026 – Extraordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2280-32/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Odair Cunha.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa (Relator).
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário

TC-024.545/2025-2
Natureza: Tomada de Contas Especial.
Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).
Responsável: Shirley Valeria da Costa Barata Souza (631.395.452-15).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FRAUDE NA CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS. CITAÇÃO. REVELIA. CONTAS IRREGULARES, COM DÉBITO E MULTA. APLICAÇÃO DA PENALIDADE DE INABILITAÇÃO PARA EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL.

RELATÓRIO

Trata-se da Tomada de Contas Especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, tendo por fundamento a concessão irregular de benefícios de "Aposentadoria por Tempo de Contribuição", NB 42/201.526.330-0, de titularidade do Sr. Divino Gomes dos Santos.

2. Transcrevo, a seguir, com os devidos ajustes de forma, excerto da instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) na qual os fatos atinentes a este processo são descritos e analisados (peça 47):

"**HISTÓRICO**

2. Em 28/7/2025, 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 1916/2025.

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:

'Concessão irregular de benefício previdenciário de aposentadoria, mediante a inserção fraudulenta de registros nas bases de dados da Previdência (vínculos empregatícios, cômputos de tempos de serviço, de conversão de atividade especial e outros)'.

4. A apuração desta tomada de contas especial teve origem a partir da Operação Policial denominada 'Passa Régua', deflagrada em 30/11/2021, nos municípios de Goiânia/GO, Serra Talhada/PE, Paranã/TO e São José dos Campos/SP, com base no Inquérito Policial 2021.0067966 SR/PF/GO. Referida operação se materializou por meio de Força Tarefa Previdenciária integrada pela Secretaria Executiva do Ministério do Trabalho e Previdência, pela Coordenação-Geral de Inteligência Previdenciária e Trabalhista (CGINT), pela Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal e conduzida pela Delegacia Federal de Repressão aos Crimes Previdenciários em Goiás (Deleprev GO), que detectou as seguintes irregularidades na concessão de benefícios de Aposentadoria por Idade e Aposentadoria por Tempo de Contribuição: a) atendimento de segurado para requerer benefício previdenciário sem o necessário agendamento; b) concessão de benefício previdenciário sem efetuar o devido registro na base digital do Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), no qual deveriam estar inseridos todos os documentos que comprovassem os tempos de contribuição utilizados para as respectivas concessões; c) concessão de benefício previdenciário com retroação injustificada da Data de Início de Benefício (DIB), gerando pagamentos indevidos anteriores à Data do Requerimento do Benefício (DER); d) concessão de benefício previdenciário com inclusão de recolhimentos previdenciários diretamente no Sistema PRISMA, na categoria de contribuinte individual, sem que fossem localizados comprovantes dos respectivos recolhimentos, tampouco requerimentos para inclusão/atualização de contribuições no Sistema CNIS; e e) concessão de benefício previdenciário a titular a quem havia sido indeferido requerimento anterior a benefício de mesma espécie, sem solicitar informações acerca do respectivo indeferimento ou, alternativamente, apresentar cópia integral do processo anterior.

5. No caso concreto, o benefício de Aposentadoria por Tempo de Contribuição em favor de Divino Gomes dos Santos (NB 42/201.526.330-0) foi concedido sem agendamento prévio e sem processo digital no Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), no qual deveriam estar inseridos todos os documentos que comprovassem os tempos de contribuição. A concessão se deu com base na inclusão de recolhimentos previdenciários na categoria 'contribuinte individual' diretamente no Sistema Prisma, sem constar do CNIS os respectivos períodos de recolhimento e requerimento de inclusão/atualização de contribuições. A inclusão de tempos fictícios impactou tanto o tempo de contribuição quanto o cômputo do tempo de carência. Excluídos os períodos irregulares, o segurado não cumpria o tempo de contribuição mínimo para ter direito ao benefício que lhe foi concedido. Além disso, o benefício foi habilitado por contingência, com Data do Início do Benefício anterior à data de concessão, o que gerou o pagamento de valores retroativos.

6. A despeito das irregularidades verificadas, o beneficiário Divino Gomes dos Santos não foi arrolado como responsável no polo passivo da tomada de contas especial, uma vez que não foram identificados elementos que comprovassem a participação dolosa ou culposa do segurado na irregularidade apurada, tampouco indícios de

conluio com a ex-servidora responsável, Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza. Conforme registrado no relatório do Tomador de Contas (peça 29, p. 3), a apuração administrativa limitou-se a constatar que o beneficiário não cumpriu os requisitos legais para o recebimento do benefício, não tendo sido apurada conduta ilícita por ele praticada no momento do requerimento,

7. Tal entendimento está em consonância com a jurisprudência consolidada desta Corte de Contas, que tem afastado a responsabilização de beneficiários de prestações previdenciárias quando não há provas de sua participação ativa ou de conluio na fraude. O TCU, em diversos precedentes, como os 708/2022-Plenário, relator Ministro Marcos Bemquerer e 1.638/2022-2ª Câmara, relator Ministro Aroldo Cedraz, tem decidido que a mera condição de recebedor do benefício não é suficiente para ensejar a imputação de débito, sendo imprescindível a demonstração de conduta dolosa ou culposa do beneficiário. No caso concreto, diante da ausência de provas que indiquem a participação consciente do beneficiário na fraude, não se justifica sua inclusão no rol de responsáveis pelo ressarcimento ao erário.

8. 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.

9. No relatório da TCE (peça 29), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importava no valor original de R$ 70.473,15, imputando responsabilidade a Shirley Valeria da Costa Barata Souza, na condição servidora do INSS.

10. Em 7/11/2025, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 33), 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 34 e 35).

11. Em 9/12/2025, 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 36).

12. Na instrução inicial (peça 41), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação para a seguinte irregularidade:

12.1. **Irregularidade 1:** concessão irregular de Aposentadoria por Tempo de Contribuição a Divino Gomes dos Santos (NB 42/201.526.330-0) sem agendamento prévio e sem processo digital no Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), mediante a inserção fraudulenta de recolhimentos previdenciários na categoria de contribuinte individual diretamente no Sistema Prisma, sem constar do CNIS os respectivos períodos de recolhimento e requerimento de inclusão/atualização de contribuições, tornando possível a concessão do benefício com base em tempos fictícios que impactaram tanto o tempo de contribuição quanto o cômputo do tempo de carência, sem os quais o segurado não cumpria o tempo de contribuição mínimo para ter direito à aposentadoria que lhe foi concedida. Além disso, o benefício foi habilitado por contingência, com Data do Início do Benefício (DIB) anterior à data de concessão, o que gerou o pagamento de valores retroativos.

12.1.1. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 16 e 17.

12.1.2. 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.

12.2. Débitos relacionados à responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
8/11/2021	3.614,72
6/8/2021	3.614,72
20/7/2021	5.334,87
8/9/2021	3.614,72
7/10/2021	3.614,72
7/12/2021	3.614,72
7/1/2022	3.614,72
20/7/2021	1.578,55
20/7/2021	41.871,41

12.2.1. Cofre credor: Instituto Nacional do Seguro Social.

12.2.2. **Responsável**: Shirley Valeria da Costa Barata Souza.

12.2.2.1. **Conduta:** conceder benefício previdenciário de Aposentadoria Por Tempo de Contribuição (NB 42/201.526.330-0) com informações inverídicas, sem suporte de documentos ou consultas idôneas.
12.2.2.2. Nexo de causalidade: a atuação da responsável foi determinante para a materialização do dano ao erário, pois, ao homologar e conceder o benefício com base em informações inverídicas, sem suporte de documentos ou consultas idôneas, permitiu que o segurado tivesse acesso a benefício previdenciário a que não teria direito, resultando em pagamento indevido e prejuízo ao patrimônio público.
12.2.2.3. Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade ou de punibilidade identificado 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 homologar dados falsos, em desacordo com os requisitos legais e normativos, tendo sido apenada com demissão por infração disciplinar. Era exigível conduta diversa, qual seja, a estrita observância dos requisitos legais e a verificação da autenticidade da documentação apresentada para a concessão do benefício previdenciário.
13. Encaminhamento: citação.
14. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 42), foi efetuada citação da responsável, nos moldes adiante:
a) Shirley Valeria da Costa Barata Souza - promovida a citação da responsável, conforme delineado adiante:

Comunicação: Ofício 11138/2026 – Seproc (peça 44). Data da Expedição: 2/4/2026. Data da Ciência: **9/4/2026** (peça 45). Nome Recebedor: Luciana Marinho. Observação: Ofício enviado para o endereço da responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 43). Fim do prazo para a defesa: 24/4/2026.

15. Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 46), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.
16. Transcorrido o prazo regimental, a responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza 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

17. 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 7/1/2022, e a responsável foi notificada sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme segue:
17.1. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, por meio de Notificação Prévia acostada à peça 4, recebida em 7/6/2024, conforme assinatura da responsável (peça 4, p. 2).

Valor de Constituição da TCE

18. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2024 é de R$ 81.854,15, e que apesar de ser inferior ao limite de R$ 120.000,00 constitui TCE em conjunto com o débito 1914/2025, 1927/2025, 1932/2025, 1963/2025, 1968/2025, 1969/2025, 1971/2025, 1964/2025, 1965/2025, 1904/2025, 1905/2025, 1906/2025, 1907/2025, 1910/2025, 1913/2025, 1957/2025, 1958/2025, 1962/2025, 1946/2025, 1966/2025, 1903/2025, 1909/2025, 1943/2025, 1947/2025, 1931/2025, 1935/2025, 1936/2025, 1937/2025, 1939/2025, 1940/2025, 1952/2025, 1954/2025, 1955/2025, 1949/2025, 1953/2025, 1959/2025, 1960/2025, 1925/2025, 1926/2025, 1928/2025, 1929/2025, 1930/2025, 1933/2025, 1934/2025, 1941/2025, 1945/2025, 1961/2025, 1970/2025, 1918/2025, 1919/2025, 1948/2025, 1951/2025, 1901/2025, 1908/2025, 1911/2025, 1912/2025, 1895/2025, 1967/2025, 1917/2025, 1898/2025, 1915/2025, 1920/2025, 1897/2025, 1921/2025, 1922/2025, 1950/2025, 1900/2025, 1902/2025, 1923/2025 e 1924/2025, da 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

19. A prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU) é regulamentada pela Resolução-TCU 344, de 11/10/2022, cujo art. 2º estabelece que 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 a 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 Ministro 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 e 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. Já quanto à prescrição intercorrente, conforme o Acórdão 3246/2024-TCU-Segunda Câmara (Relator Ministro 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 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 e 1980/2025-Segunda Câmara, Relator Ministro Substituto Marcos Bemquerer).

23. 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	Dispositivo da Resolução-TCU 344/2022	Efeito
	7/1/2022	Data do último pagamento irregular (peça 28)	Art. 4°, inciso V	Marco inicial da contagem do prazo prescricional
	21/9/2022	Relatório de Análise (peça 13, p. 28)	Art. 5°, inciso II	Interrupção da prescrição; marco inicial da prescrição intercorrente
	23/2/2023	Relatório de Análise da Fase de Defesa (peça 12)	Art. 5°, inciso II	Interrupção de ambas as prescrições
	3/10/2025	Relatório do Tomador de Contas (peça 29)	Art. 5°, inciso II	Interrupção de ambas as prescrições
	7/11/2025	Relatório do Controle Interno (peça 33)	Art. 5°, inciso II	Interrupção de ambas as prescrições

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 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**.

25. 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**.

(...)

EXAME TÉCNICO

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 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 foi afirmada 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 da responsável se deu em endereço proveniente da base de CPFs da Receita

Federal, em sistema custodiado pelo TCU (peça 43). A entrega do ofício citatório nesse endereço ficou comprovada (peças 44 e 45).

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, Relator Ministro Bruno Dantas; e 2.369/2013-TCU-Plenário e 2.449/2013-TCU-Plenário, ambos Relator Ministro 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, 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'.

32. 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, o que levou a instrução preliminar (peça 41) a concentrar-se na análise das irregularidades indicadas pelo órgão instaurador e detectadas no exame das peças processuais, conforme a seguir:

33. A responsável foi chamada a se defender acerca da concessão fraudulenta do benefício de Aposentadoria por Tempo de Contribuição em favor de Divino Gomes dos Santos (NB 42/201.526.330-0), concedido sem agendamento prévio e sem processo digital no Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), no qual deveriam estar inseridos todos os documentos que comprovassem os tempos de contribuição. A concessão se deu com base na inclusão de recolhimentos previdenciários na categoria 'contribuinte individual' diretamente no Sistema Prisma, sem constar do CNIS os respectivos períodos de recolhimento e requerimento de inclusão/atualização de contribuições. A inclusão de tempos fictícios impactou tanto o tempo de contribuição quanto o cômputo do tempo de carência. Excluídos os períodos irregulares, o segurado não cumpria o tempo de contribuição mínimo para ter direito ao benefício que lhe foi concedido. Além disso, o benefício foi habilitado por contingência, com Data do Início do Benefício anterior à data de concessão, o que gerou o pagamento de valores retroativos.

34. A Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza figura como responsável em mais de cem outras TCEs em trâmite neste TCU envolvendo a concessão de benefícios potencialmente irregulares, todos alvo da operação policial 'Passa Régua', deflagrada em 30/11/2021, nos municípios de Goiânia/GO, Serra Talhada/PE, Paranã/TO e São José dos Campos/SP, resultado de Força Tarefa Previdenciária integrada pela Secretaria Executiva do Ministério do Trabalho e Previdência, pela Coordenação-Geral de Inteligência Previdenciária e Trabalhista (CGINT), pela Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal e conduzida pela Delegacia Federal de Repressão aos Crimes Previdenciários em Goiás (Deleprev GO), que detectou as seguintes irregularidades na concessão de benefícios de Aposentadoria por Idade e Aposentadoria por Tempo de Contribuição: a) atendimento de requerentes de benefício previdenciário sem o necessário agendamento; b) concessão de benefício previdenciário sem efetuar o devido registro na base digital do Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), no qual deveriam estar inseridos todos os documentos que comprovassem os tempos de contribuição utilizados para as respectivas concessões; c) concessão de benefício previdenciário com retroação injustificada da Data de Início de Benefício (DIB), gerando pagamentos indevidos anteriores à Data do Requerimento do Benefício (DER); d) concessão de benefício previdenciário com inclusão de recolhimentos previdenciários diretamente no Sistema PRISMA, na categoria de contribuinte individual, sem comprovação do tempo trabalhado e sem que fossem localizados comprovantes dos respectivos recolhimentos, tampouco requerimentos para inclusão/atualização de contribuições no Sistema CNIS, adulterando o tempo de contribuição, o cálculo do tempo de carência e a majoração da Renda Mensal Inicial (RMI); e e) concessão de benefício previdenciário a titular a quem havia sido indeferido requerimento anterior a benefício de mesma espécie, sem solicitar informações acerca do respectivo indeferimento ou, alternativamente, apresentar cópia integral do processo anterior.

35. Em inúmeros benefícios, todos os atos executórios (pré-habilitação, protocolo, inclusão/alteração de período de contribuição, informação de valores, atribuição da Data de Regularização da Documentação, despacho concessório, formatação, transmissão e retorno da concessão) foram realizados pela matrícula da responsável.

36. Verifica-se que desde a deflagração da operação policial, em 30/11/2021, houve vários atos de apuração dos

fatos por parte do INSS, incluindo Processo Administrativo Disciplinar (PAD) instaurado em desfavor da ex-servidora, no âmbito do qual foram realizados interrogatório (peça 5) e indiciamento da responsável (peça 6), cuja defesa foi apreciada pela Comissão de PAD por meio de relatório à peça 8, parecer técnico opinativo (peça 9) e parecer jurídico (peça 10), tendo resultado na aplicação de penalidade de demissão da responsável (peça 11). Da leitura das irregularidades e provas descritas nos documentos juntados aos autos, conclui-se que a Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza foi a autora das ilicitudes que levaram à concessão de numerosos benefícios previdenciários fraudulentos, incluindo o benefício objeto dos presentes autos.

37. Em se tratando de processo em que a parte interessada não se manifestou acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta 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 731/2008-TCU-Plenário, Relator Ministro Aroldo Cedraz; 1.189/2009-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer; 4.072/2010-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro Valmir Campelo; 6.182/2011-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira; e 2.064/2011-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro Ubiratan Aguiar).

38. Dessa forma, a responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza deve ser considerada revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, e suas 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)

39. Cumpre avaliar, por fim, a caracterização do dolo, no caso concreto, tendo em vista a diretriz constante do art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução à Normas do Direito Brasileiro - Lindb) acerca da responsabilização de agentes públicos no âmbito da atividade controladora do Estado. Desde a entrada em vigor da Lei 13.655/2018 (que inseriu os artigos 20 a 30 ao texto da Lindb), essa análise vem sendo incorporada cada vez mais aos acórdãos do TCU, com vistas a aprimorar a individualização das condutas e robustecer as decisões que aplicam sanções aos responsáveis.

40. No caso em tela, a irregularidade cometida pela responsável que, de forma fraudulenta, concedeu benefícios previdenciários indevidos, 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).”

3. Com tais considerações, a unidade especializada, em uníssono, apresentou a seguinte proposta de mérito para estes autos (peças 47 a 49):

“a) considerar revel a responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza, 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, c/c arts. 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, as contas da responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza (CPF 631.395.452-15), 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:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
8/11/2021	3.614,72
6/8/2021	3.614,72
20/7/2021	5.334,87
8/9/2021	3.614,72
7/10/2021	3.614,72
7/12/2021	3.614,72
7/1/2022	3.614,72
20/7/2021	1.578,55
20/7/2021	41.871,41

c) aplicar à responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza (CPF 631.395.452-15), 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 Instituo Nacional do Seguro Social, 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 dívida em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando a responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

f) considerar grave a infração cometida por Shirley Valeria da Costa Barata Souza (CPF 631.395.452-15), com base no art. 270 do Regimento Interno do TCU;

g) aplicar a Shirley Valeria da Costa Barata Souza (CPF 631.395.452-15) 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 art. 270 do Regimento Interno do TCU;

h) informar à Procuradoria da República no estado de Goiás, ao Instituto Nacional do Seguro Social e à responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza (CPF 631.395.452-15) 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 em Goiás 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."

4. O Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, anuiu ao encaminhamento alvitrado pela AudTCE, no sentido da irregularidade das contas, com a condenação ao pagamento do valor do débito e com a imposição da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 (peça 50).

É o Relatório.

VOTO

Em exame a Tomada de Contas Especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) contra a Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, tendo por fundamento a concessão irregular de benefícios de "Aposentadoria por Tempo de Contribuição", NB 42/201.526.330-0, de titularidade do Sr. Divino Gomes dos Santos.

2. A presente TCE foi instaurada em função da constatação de concessão irregular de benefício previdenciário de aposentadoria, mediante a inserção fraudulenta de registros nas bases de dados da Previdência: i) vínculos empregatícios; ii) cômputos de tempos de serviço; iii) de conversão de atividade especial e outros.

3. No relatório do tomador de contas, o prejuízo foi quantificado em R$ 70.473,15 e a responsabilidade pelo dano foi atribuída à Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza (peça 29).

4. No âmbito deste Tribunal, a Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) efetuou a citação somente da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, sem arrolar o beneficiário, porquanto, na linha de precedentes do TCU, não caberia incluí-lo no rol de responsáveis sem os elementos comprovantes de sua efetiva participação no conluio para a prática dos atos ora impugnados.

5. Assim, foi promovida a citação daquela responsável, para que recolhesse a importância do débito apurado e/ou encaminhasse ao Tribunal as alegações de defesa sobre a concessão irregular de benefício previdenciário em favor do Sr. Divino Gomes dos Santos.

6. Devidamente citada, conforme atesta o Aviso de Recebimento inserto à peça 45, a responsável não apresentou defesa, tampouco recolheu o valor do débito indicado, restando configurada a sua revelia, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

7. No mérito, a unidade instrutiva e o Ministério Público/TCU, representado pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, estão alinhados em sugerir que as contas da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza sejam julgadas irregulares com a condenação em débito, além da aplicação da multa insculpida no art. 57 da Lei 8.443/1992. A Unidade técnica também sugeriu a aplicação da penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal.

8. É a síntese do essencial. Decido.

9. De plano, consigno que concordo com os entendimentos uniformes da unidade técnica e do MP/TCU, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações que teço a seguir.

10. É correto o entendimento da unidade especializada quanto à não ocorrência da prescrição, nos moldes do disposto na novel Resolução TCU 344/2022, consoante o exame levado a efeito nos itens 19 a 25 da instrução transcrita no Relatório precedente.

11. Ademais, embora o valor de constituição desta TCE seja de cerca de R$ 81 mil, atualizado até 1º/1/2024, ou seja, inferior ao limite de R$ 120.000,00, como apontado pela AudTCE, o somatório dos prejuízos ao erário de responsabilidade da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza nos 70 débitos indicados no item 18 da instrução constante do Relatório **supra** ultrapassa o montante retrocitado, de modo que a presente TCE pode seguir seu curso, nos termos dos arts. 6º, § 1º e § 2º, e 29 da Instrução Normativa – IN/TCU 98/2024.

12. Quanto ao mérito, segundo apuração do INSS no Processo Administrativo Disciplinar – PAD 35014.132412/2023-8 (peça 8), restou comprovado que a Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, então ocupante do cargo de Técnico do Seguro Social na agência do INSS/GO, deu azo à concessão irregular de aposentadoria por tempo de contribuição sem agendamento prévio e sem processo digital no Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), mediante a inserção fraudulenta de recolhimentos previdenciários na categoria contribuinte individual diretamente no Sistema Prisma, sem constar do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) os respectivos períodos de recolhimento e requerimento de inclusão/atualização de contribuições.

13. O ato acima descrito ensejou a concessão do benefício ao Sr. Divino Gomes dos Santos com base em tempos fictícios que impactaram tanto o tempo de contribuição quanto o cômputo do tempo de carência, sem os quais o segurado não cumpria o tempo de contribuição mínimo para ter direito à aposentadoria que lhe foi concedida.

14. Também ficou assente que o benefício foi habilitado por contingência, com data de início da aposentadoria anterior à data de concessão, gerando o pagamento de valores retroativos sem a devida juntada de elementos que autorizassem a respectiva concessão.

15. Em função de tais fatos, a responsável foi demitida do INSS na data de 19 de maio de 2025, consoante a Portaria PRES/INSS 116, de 19/05/2025 (peça 11).

16. Insta destacar que, de acordo com a AudTCE, a Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza figura como responsável em mais de 100 outras Tomadas de Contas Especiais em trâmite neste TCU envolvendo a concessão de benefícios potencialmente irregulares.

17. A irregularidade foi objeto da operação policial "Passa Régua", deflagrada em 30/11/2021, nos municípios de Goiânia/GO, Serra Talhada/PE, Paranã/TO e São José dos Campos/SP, resultado de Força-Tarefa Previdenciária integrada pela Secretaria Executiva do Ministério do Trabalho e Previdência, pela Coordenação-Geral de Inteligência Previdenciária e Trabalhista (CGINT), pela Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal, a qual culminou, conforme o Parecer Jurídico da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, na prisão da responsável (peça 10, item 30, p. 6).

18. Ainda de acordo com aquele documento, há estimativa de prejuízo aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social da ordem de R$ 6,6 milhões (peça 10, item 34, p. 8).

19. Tendo em vista o conjunto probatório constante dos autos e a falta de produção de defesa da responsável acerca da culpa na concessão do benefício indevido – dado que optou pela revelia –, cabe ao Tribunal julgar irregulares suas contas, com a imputação do débito calculado e a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, haja vista grave inobservância pela Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza do dever de cuidado no trato com a coisa pública, em um claro exemplo, na melhor das hipóteses, de erro grosseiro a que alude o art. 28 da LINDB.

20. Além da multa, em consonância com o parecer da AudTCE, bem como com a jurisprudência desta Corte (**v.g.** Acórdãos/Plenário 1.607 e 1.608/2026, ambos da relatoria do Ministro Benjamin Zymler; 1.508/2026, da relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus; 1.385/2026, da relatoria do Ministro Antônio Anastasia; 1.137 e 1.138, ambos de 2026 e da relatoria do Ministro Bruno Dantas; e 1.970/2026, de minha relatoria), e

considerando a irregularidade cometida pela responsável que, de forma fraudulenta, concedeu benefícios previdenciários indevidos, constituindo-se em ilícito de alta gravidade, entendo pertinente que este Tribunal aplique a sanção de inabilitação à responsável aqui arrolada, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, com fulcro nos arts. 60 da Lei Orgânica do TCU e 270 do Regimento Interno/TCU.

21. Noutro giro, acolho o entendimento da AudTCE e do MP/TCU de que inexistem elementos nos autos que justificassem a inclusão do Sr. Divino Gomes dos Santos, na condição de segurado, no rol de responsáveis desta Tomada de Contas Especial, pois não restou comprovada a sua participação na fraude ora examinada.

22. Por fim, cabe dar ciência do Acórdão que sobrevier à Procuradoria da República no Estado de Goiás, com fundamento no art. 209, § 7º, do Regimento Interno/TCU, e ao Instituto Nacional do Seguro Social.

Ante o exposto, voto por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 25 de agosto de 2026.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2281/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 024.545/2025-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Responsável: Shirley Valeria da Costa Barata Souza (631.395.452-15).
4. Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
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: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos da Tomada de Contas Especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social em função da concessão irregular de benefício previdenciário.

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

9.1. com fulcro nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, 19, **caput**, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza e condená-la ao pagamento das quantias a seguir indicadas, acrescidas da atualização monetária e dos juros de mora, calculados a partir das datas especificadas até a efetiva quitação, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida ao Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos da legislação em vigor:

Data de ocorrência	**Valor histórico (R$)**
8/11/2021	3.614,72
6/8/2021	3.614,72
20/7/2021	5.334,87
8/9/2021	3.614,72
7/10/2021	3.614,72
7/12/2021	3.614,72
7/1/2022	3.614,72
20/7/2021	1.578,55
20/7/2021	41.871,41

9.2. aplicar à Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 10.000,00 (dez mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste Acórdão até a data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, sobre as quais incidirão os correspondentes acréscimos legais (débito: atualização monetária e juros de mora; multa: atualização monetária), esclarecendo à responsável que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (art. 217, § 2º, inciso II, do Regimento Interno/TCU) , sem prejuízo das demais medidas legais;

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

9.5. considerar grave a infração cometida pela Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, com base no art. 270 do Regimento Interno/TCU;

9.6. aplicar à Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza a penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo prazo de 5 (cinco) anos, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 270 do Regimento Interno/TCU; e

9.7. enviar cópia deste Acórdão ao Instituto Nacional do Seguro Social, para ciência, e à Procuradoria da República no Estado de Goiás, com base no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 e no art. 209, § 7º, do Regimento Interno/TCU.

10. Ata n° 32/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 25/8/2026 – Extraordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2281-32/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Odair Cunha.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa (Relator).
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário

TC-024.554/2025-1
Natureza: Tomada de Contas Especial.
Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).
Responsável: Shirley Valeria da Costa Barata Souza (631.395.452-15).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FRAUDE NA CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS. CITAÇÃO. REVELIA. CONTAS IRREGULARES, COM DÉBITO E MULTA. APLICAÇÃO DA PENALIDADE DE INABILITAÇÃO PARA EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL.

RELATÓRIO

Trata-se da Tomada de Contas Especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) contra a Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, tendo por fundamento a concessão irregular de benefícios de "Aposentadoria por Tempo de Contribuição", NB 42/201.526.005-0, de titularidade da Sra. Maria Luz de Araújo.

2. Transcrevo, a seguir, com os devidos ajustes de forma, excerto da instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) na qual os fatos atinentes a este processo são descritos e analisados (peça 51):

"**HISTÓRICO**

2. Em 28/7/2025, 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 1957/2025.

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:

'Concessão irregular de benefício previdenciário de aposentadoria, mediante a inserção fraudulenta de registros nas bases de dados da Previdência (vínculos empregatícios, cômputos de tempos de serviço, de conversão de atividade especial e outros)'.

4. A apuração desta tomada de contas especial teve origem na Operação Policial denominada 'Passa Régua', deflagrada em 30/11/2021, nos municípios de Goiânia/GO, Serra Talhada/PE, Paranã/TO e São José dos Campos/SP, com base no Inquérito Policial 2021.0067966 SR/PF/GO. Referida operação se materializou por meio de Força Tarefa Previdenciária integrada pela Secretaria Executiva do Ministério do Trabalho e Previdência, pela Coordenação-Geral de Inteligência Previdenciária e Trabalhista (CGINT), pela Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal e conduzida pela Delegacia Federal de Repressão aos Crimes Previdenciários em Goiás (Deleprev GO), que detectou as seguintes irregularidades na concessão de benefícios de Aposentadoria por Idade e Aposentadoria por Tempo de Contribuição: a) atendimento de requerentes de benefício previdenciário sem o necessário agendamento; b) concessão de benefício previdenciário sem efetuar o devido registro na base digital do Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), no qual deveriam estar inseridos todos os documentos que comprovassem os tempos de contribuição utilizados para as respectivas concessões; c) concessão de benefício previdenciário com retroação injustificada da Data de Início de Benefício (DIB), gerando pagamentos indevidos anteriores à Data do Requerimento do Benefício (DER); d) concessão de benefício previdenciário com inclusão de recolhimentos previdenciários diretamente no Sistema PRISMA, na categoria de contribuinte individual, sem comprovação do tempo trabalhado e sem que fossem localizados comprovantes dos respectivos recolhimentos, tampouco requerimentos para inclusão/atualização de contribuições no Sistema CNIS, adulterando o tempo de contribuição, o cálculo do tempo de carência e a majoração da Renda Mensal Inicial (RMI); e e) concessão de benefício previdenciário a titular a quem havia sido indeferido requerimento anterior a benefício de mesma espécie, sem solicitar informações acerca do respectivo indeferimento ou, alternativamente, apresentar cópia integral do processo anterior. Em inúmeros benefícios, todos os atos executórios (pré-habilitação, protocolo, inclusão/alteração de período de contribuição, informação de valores, atribuição da Data de Regularização da Documentação, despacho concessório, formatação, transmissão e retorno da concessão) foram realizados pela matrícula da servidora.

5. No caso concreto, o benefício de Aposentadoria por Tempo de Contribuição em favor de Maria Luz de Araujo (NB 42/201.526.005-0) foi concedido sem agendamento prévio e sem processo digital no Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), no qual deveriam estar inseridos todos os documentos que comprovassem os tempos de contribuição. A concessão se deu com base na inclusão de recolhimentos previdenciários na categoria de contribuinte individual diretamente no Sistema Prisma, sem comprovação do tempo trabalhado e sem constar do CNIS os respectivos períodos de recolhimento e requerimento de inclusão/atualização de contribuições. A inclusão de tempos fictícios impactou o tempo de contribuição, o cálculo do tempo de carência e a majoração da Renda Mensal Inicial (RMI). Excluídos os períodos irregulares, não havia sido cumprido o tempo de contribuição mínimo necessário à obtenção do benefício concedido, tendo todos os atos executórios (pré-habilitação, protocolo, inclusão/alteração de período de contribuição, informação de valores, atribuição da Data de Regularização da Documentação, despacho concessório, formatação, transmissão e retorno da concessão) sido realizados pela matrícula da responsável. Além disso, o benefício foi habilitado por contingência, com Data do Início do Benefício anterior à data de concessão, o que gerou o pagamento de valores retroativos também indevidos.

6. A despeito das irregularidades verificadas, a beneficiária Maria Luz de Araujo não foi arrolada como responsável no polo passivo da tomada de contas especial, uma vez que não foram identificados elementos que comprovassem a participação dolosa ou culposa da segurada na irregularidade apurada, tampouco indícios de conluio com a ex-servidora responsável, Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza. Conforme registrado no relatório do Tomador de Contas (peça 29, p. 4), a apuração administrativa limitou-se a constatar que a beneficiária não cumpriu os requisitos legais para o recebimento do benefício, não tendo sido apurada conduta ilícita por ela praticada no momento do requerimento.

7. Tal entendimento está em consonância com a jurisprudência consolidada desta Corte de Contas, que tem afastado a responsabilização de beneficiários de prestações previdenciárias quando não há provas de sua participação ativa ou de conluio na fraude. O TCU, em diversos precedentes, como os 708/2022-Plenário, relator Ministro Marcos Bemquerer e 1.638/2022-2ª Câmara, relator Ministro Aroldo Cedraz, tem decidido que a mera condição de recebedor do benefício não é suficiente para ensejar a imputação de débito, sendo imprescindível a demonstração de conduta dolosa ou culposa do beneficiário. No caso concreto, diante da ausência de provas que indiquem a participação consciente da beneficiária na fraude, não se justifica sua inclusão no rol de responsáveis pelo ressarcimento ao erário.

8. 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.

9. No relatório da TCE (peça 29), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importava no valor original de R$ 70.465,72, imputando responsabilidade a Shirley Valeria da Costa Barata Souza, na condição de servidora do INSS.

10. Em 5/11/2025, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 33), 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 34 e 35).

11. Em 9/12/2025, 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 36).

12. Na instrução inicial (peça 42), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação para a seguinte irregularidade:

12.1. **Irregularidade:** concessão irregular de Aposentadoria por Tempo de Contribuição a Maria Luz de Araujo (NB 42/201.526.005-0) sem agendamento prévio e sem processo digital no Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), mediante a inserção fraudulenta de recolhimentos previdenciários na categoria de contribuinte individual diretamente no Sistema Prisma, sem comprovação do tempo trabalhado e sem constar do CNIS os respectivos períodos de recolhimento e requerimento de inclusão/atualização de contribuições, o que possibilitou a concessão do benefício com base em tempos fictícios que impactaram o tempo de contribuição, o cálculo do tempo de carência e a majoração da Renda Mensal Inicial (RMI), sem os quais a segurada não cumpria o tempo de contribuição mínimo para ter direito à aposentadoria que lhe foi concedida, tendo todos os atos executórios (pré-habilitação, protocolo, inclusão/alteração de período de contribuição, informação de valores, atribuição da Data de Regularização da Documentação, despacho concessório, formatação, transmissão e retorno da concessão) sido realizados pela matrícula da responsável. Além disso, o benefício foi habilitado por contingência, com Data do Início do Benefício (DIB) anterior à data de concessão, o que gerou o pagamento de valores retroativos indevidos.

12.1.1. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 16 e 17.

12.1.2. Normas infringidas: arts. 52 a 56 da Lei 8.213/1991; arts. 56, 60 e 62 do Decreto 3.048/1999; e arts. 116, incisos I, II e III, e 117, inciso IX, da Lei 8.112/1990.

12.2. Débitos relacionados à responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
8/11/2021	3.769,66
6/8/2021	3.769,66
13/7/2021	5.264,56
8/9/2021	3.769,66
7/12/2021	3.769,66

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
7/10/2021	3.769,66
7/1/2022	3.769,66
13/7/2021	1.428,43
13/7/2021	41.154,77

12.2.1. Cofre credor: Instituto Nacional do Seguro Social.
12.2.2. **Responsável**: Shirley Valeria da Costa Barata Souza.
12.2.2.1. **Conduta:** conceder benefício previdenciário de Aposentadoria por Tempo de Contribuição (NB 42/201.526.005-0) com informações inverídicas, sem suporte de documentos ou consultas idôneas.
(...)
13. Encaminhamento: citação.
14. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 43), foi efetuada citação da responsável, nos moldes abaixo:
a) Shirley Valeria da Costa Barata Souza - promovida a citação da responsável, conforme segue:

Comunicação: Ofício 16717/2026 – Seproc (peça 47). Data da Expedição: 21/5/2026. Data da Ciência: **29/5/2026** (peça 49). Nome Recebedor: Salmir Oliveira. Observação: Ofício enviado para o endereço da responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do TSE, custodiada pelo TCU (peça 44). Fim do prazo para a defesa: 15/6/2026.
Comunicação: Ofício 16718/2026 – Seproc (peça 46). Data da Expedição: 21/5/2026. Data da Ciência: **26/5/2026** (peça 48). Nome Recebedor: Thauane Sousa. Observação: Ofício enviado para o endereço da responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 44). Fim do prazo para a defesa: 10/6/2026.

15. Consoante Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 50), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.
16. Transcorrido o prazo regimental, a responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza 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

17. 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 7/1/2022 e a responsável foi notificada sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme segue:
17.1. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, por meio de Notificação Prévia acostada à peça 4, recebida em 7/6/2024, conforme assinatura da responsável (peça 4, p. 2).

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$ 81.808,01 e que, apesar de ser inferior ao limite de R$ 120.000,00, constitui TCE em conjunto com os débitos 1971/2025, 1895/2025, 1897/2025, 1898/2025, 1900/2025, 1901/2025, 1902/2025, 1903/2025, 1908/2025, 1909/2025, 1911/2025, 1912/2025, 1915/2025, 1917/2025, 1918/2025, 1919/2025, 1920/2025, 1921/2025, 1904/2025, 1905/2025, 1906/2025, 1907/2025, 1910/2025, 1913/2025, 1914/2025, 1916/2025, 1927/2025, 1932/2025, 1946/2025, 1958/2025, 1962/2025, 1963/2025, 1964/2025, 1965/2025, 1966/2025, 1968/2025, 1969/2025, 1922/2025, 1923/2025, 1924/2025, 1925/2025, 1926/2025, 1928/2025, 1929/2025, 1930/2025, 1931/2025, 1933/2025, 1934/2025, 1935/2025, 1936/2025, 1937/2025, 1939/2025, 1940/2025, 1941/2025, 1943/2025, 1945/2025, 1947/2025, 1948/2025, 1949/2025, 1950/2025, 1951/2025, 1952/2025, 1953/2025, 1954/2025, 1955/2025, 1959/2025, 1960/2025, 1961/2025, 1967/2025 e 1970/2025, 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 punitiva e de ressarcimento no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU) é regulamentada pela Resolução-TCU 344, de 11/10/2022, cujo art. 2º estabelece que 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 a 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 Ministro 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 e 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. Já quanto à prescrição intercorrente, conforme o Acórdão 3246/2024-TCU-Segunda Câmara (Relator Ministro 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 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 e 1980/2025-Segunda Câmara, Relator Ministro Substituto Marcos Bemquerer).

23. 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	Dispositivo da Resolução-TCU 344/2022	Efeito
	7/1/2022	Data do último pagamento irregular (peça 28)	Art. 4°, inciso V	Marco inicial da contagem do prazo prescricional
	20/9/2022	Relatório de Análise (peça 13, p. 26-28)	Art. 5°, inciso II	Interrupção da prescrição; marco inicial da prescrição intercorrente
	15/12/2022	Relatório de Análise da Fase de Defesa (peça 12)	Art. 5°, inciso II	Interrupção de ambas as prescrições
	3/10/2025	Relatório do Tomador de Contas (peça 29)	Art. 5°, inciso II	Interrupção de ambas as prescrições
	5/11/2025	Relatório do Controle Interno (peça 33)	Art. 5°, inciso II	Interrupção de ambas as prescrições

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 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.

25. 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**.

(...)

EXAME TÉCNICO

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 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 foi afirmada 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 da responsável se deu em endereços provenientes da base de CPFs da Receita Federal e do TSE, em sistemas custodiados pelo TCU (peça 44). A entrega dos ofícios citatórios nesses endereços ficou comprovada (peças 46 a 49).

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, Relator Ministro Bruno Dantas; e 2.369/2013-TCU-Plenário e 2.449/2013-TCU-Plenário, ambos Relator Ministro 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, 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'.

32. 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, como não houve manifestação da responsável em nenhuma etapa dessa fase, a instrução preliminar (peça 42) concentrou-se na análise das irregularidades indicadas pelo órgão instaurador e detectadas no exame das peças processuais, conforme descrição a seguir.

33. A responsável foi chamada a se defender acerca da concessão fraudulenta do benefício de Aposentadoria por Tempo de Contribuição em favor de Maria Luz de Araujo (NB 42/201.526.005-0), concedido sem agendamento prévio e sem processo digital no Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), no qual deveriam estar inseridos todos os documentos que comprovassem os tempos de contribuição. A concessão se deu com base na inclusão de recolhimentos previdenciários na categoria de contribuinte individual diretamente no Sistema Prisma, sem comprovação do tempo trabalhado e sem constar do CNIS os respectivos períodos de recolhimento e requerimento de inclusão/atualização de contribuições. A inclusão de tempos fictícios impactou o tempo de contribuição, o cálculo do tempo de carência e a majoração da Renda Mensal Inicial (RMI). Excluídos os períodos irregulares, não havia sido cumprido o tempo de contribuição mínimo necessário à obtenção do benefício concedido, tendo todos os atos executórios (pré-habilitação, protocolo, inclusão/alteração de período de contribuição, informação de valores, atribuição da Data de Regularização da Documentação, despacho concessório, formatação, transmissão e retorno da concessão) sido realizados pela matrícula da responsável. Além disso, o benefício foi habilitado por contingência, com Data do Início do Benefício anterior à data de concessão, o que gerou o pagamento de valores retroativos também indevidos.

34. A Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza figura como responsável em mais de cem outras TCEs em trâmite neste TCU envolvendo a concessão de benefícios potencialmente irregulares, todos alvo da operação policial 'Passa Régua', deflagrada em 30/11/2021, nos municípios de Goiânia/GO, Serra Talhada/PE, Paranã/TO e São José dos Campos/SP, resultado de Força Tarefa Previdenciária integrada pela Secretaria Executiva do Ministério do Trabalho e Previdência, pela Coordenação-Geral de Inteligência Previdenciária e Trabalhista (CGINT), pela Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal e conduzida pela Delegacia Federal de Repressão aos Crimes Previdenciários em Goiás (Deleprev GO), que detectou as seguintes irregularidades na concessão de benefícios de Aposentadoria por Idade e Aposentadoria por Tempo de Contribuição: a) atendimento de requerentes de benefício previdenciário sem o necessário agendamento; b) concessão de benefício previdenciário sem efetuar o devido registro na base digital do Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), no qual deveriam estar inseridos todos os documentos que comprovassem os tempos de contribuição utilizados para as respectivas concessões; c) concessão de benefício previdenciário com retroação injustificada da Data de Início de Benefício (DIB), gerando pagamentos indevidos anteriores à Data do

Requerimento do Benefício (DER); d) concessão de benefício previdenciário com inclusão de recolhimentos previdenciários diretamente no Sistema PRISMA, na categoria de contribuinte individual, sem comprovação do tempo trabalhado e sem que fossem localizados comprovantes dos respectivos recolhimentos, tampouco requerimentos para inclusão/atualização de contribuições no Sistema CNIS, adulterando o tempo de contribuição, o cálculo do tempo de carência e a majoração da Renda Mensal Inicial (RMI); e e) concessão de benefício previdenciário a titular a quem havia sido indeferido requerimento anterior a benefício de mesma espécie, sem solicitar informações acerca do respectivo indeferimento ou, alternativamente, apresentar cópia integral do processo anterior.

35. Em inúmeros benefícios, todos os atos executórios (pré-habilitação, protocolo, inclusão/alteração de período de contribuição, informação de valores, atribuição da Data de Regularização da Documentação, despacho concessório, formatação, transmissão e retorno da concessão) foram realizados pela matrícula da responsável.

36. Verifica-se que desde a deflagração da operação policial, em 30/11/2021, houve vários atos de apuração dos fatos por parte do INSS, incluindo Processo Administrativo Disciplinar (PAD) instaurado em desfavor da ex-servidora, no âmbito do qual foram realizados interrogatório (peça 5) e indiciamento da responsável (peça 6), cuja defesa foi apreciada por relatório da Comissão de Processo Administrativo Disciplinar – PAD (peça 8), parecer técnico opinativo (peça 9) e parecer jurídico (peça 10), tendo resultado na aplicação de penalidade de demissão da responsável (peça 11). Da leitura das irregularidades e provas descritas nos documentos juntados aos autos, conclui-se que a Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza foi a autora das ilicitudes que levaram à concessão de numerosos benefícios previdenciários fraudulentos, incluindo o benefício objeto dos presentes autos.

37. Em se tratando de processo em que a parte interessada não se manifestou acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta 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 731/2008-TCU-Plenário, Relator Ministro Aroldo Cedraz; 1.189/2009-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer; 4.072/2010-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro Valmir Campelo; 6.182/2011-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira; e 2.064/2011-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro Ubiratan Aguiar).

38. Dessa forma, a responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza deve ser considerada revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, e suas 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)

39. Cumpre avaliar, por fim, a caracterização do dolo, no caso concreto, tendo em vista a diretriz constante do art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução à Normas do Direito Brasileiro - Lindb) acerca da responsabilização de agentes públicos no âmbito da atividade controladora do Estado. Desde a entrada em vigor da Lei 13.655/2018 (que inseriu os artigos 20 a 30 ao texto da Lindb), essa análise vem sendo incorporada cada vez mais aos acórdãos do TCU, com vistas a aprimorar a individualização das condutas e robustecer as decisões que aplicam sanções aos responsáveis.

40. No caso em tela, a irregularidade cometida pela responsável que, de forma fraudulenta, concedeu benefícios previdenciários indevidos, 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).”

3. Com tais considerações, a unidade especializada, em uníssono, apresentou a seguinte proposta de mérito para estes autos (peças 51 a 53):

“a) considerar revel a responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza (CPF 631.395.452-15), 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, c/c arts. 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, as contas da responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza (CPF 631.395.452-15), 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;

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
8/11/2021	3.769,66

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
6/8/2021	3.769,66
13/7/2021	5.264,56
8/9/2021	3.769,66
7/12/2021	3.769,66
7/10/2021	3.769,66
7/1/2022	3.769,66
13/7/2021	1.428,43
13/7/2021	41.154,77

c) aplicar à responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza (CPF 631.395.452-15) 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 Instituo Nacional do Seguro Social, 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 dívida em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando a responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

f) considerar grave a infração cometida por Shirley Valeria da Costa Barata Souza (CPF 631.395.452-15), com base no art. 270 do Regimento Interno do TCU;

g) aplicar a Shirley Valeria da Costa Barata Souza (CPF 631.395.452-15) 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 art. 270 do Regimento Interno do TCU;

h) informar à Procuradoria da República em Goiás, ao Instituto Nacional do Seguro Social e à responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza (CPF 631.395.452-15) 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 em Goiás 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."

4. O Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, anuiu ao encaminhamento alvitrado pela AudTCE, no sentido da irregularidade das contas, com a condenação ao pagamento do valor do débito e com a imposição da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 (peça 54).

É o Relatório.

VOTO

Em exame a Tomada de Contas Especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) contra a Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, tendo por fundamento a concessão irregular de benefícios de "Aposentadoria por Tempo de Contribuição", NB 42/201.526.005-0, de titularidade da Sra. Maria Luz de Araújo.

2. A presente TCE foi instaurada em função da constatação de concessão irregular de benefício previdenciário de aposentadoria, mediante a inserção fraudulenta de registros nas bases de dados da Previdência: i) vínculos empregatícios; ii) cômputos de tempos de serviço; iii) de conversão de atividade especial e outros.

3. No relatório do tomador de contas, o prejuízo foi quantificado em R$ 70.465,72 e a responsabilidade pelo dano foi atribuída à Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza (peça 29).

4. No âmbito deste Tribunal, a Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) efetuou a citação somente da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, sem arrolar a beneficiária, porquanto, na linha de precedentes do TCU, não caberia incluí-la no rol de responsáveis sem os elementos comprovantes de sua efetiva participação no conluio para a prática dos atos ora impugnados.

5. Assim, foi promovida a citação daquela responsável, para que recolhesse a importância do débito apurado e/ou encaminhasse ao Tribunal as alegações de defesa sobre a concessão irregular de benefício previdenciário em favor da Sra. Maria Luz de Araújo.

6. Devidamente citada, conforme atestam os Avisos de Recebimento insertos às peças 48 e 49, a responsável não apresentou defesa, tampouco recolheu o valor do débito indicado, restando configurada a sua revelia, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

7. No mérito, a unidade instrutiva e o Ministério Público/TCU, representado pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, estão alinhados em sugerir que as contas da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza sejam julgadas irregulares com a condenação em débito, além da aplicação da multa insculpida no art. 57 da Lei 8.443/1992. A Unidade técnica também sugeriu a aplicação da penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal.

8. É a síntese do essencial. Decido.

9. De plano, consigno que concordo com os entendimentos uniformes da unidade técnica e do MP/TCU, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações que teço a seguir.

10. É correto o entendimento da unidade especializada quanto à não ocorrência da prescrição, nos moldes do disposto na novel Resolução/TCU 344/2022, consoante o exame levado a efeito nos itens 19 a 25 da instrução transcrita no Relatório precedente.

11. Ademais, embora o valor de constituição desta TCE seja de cerca de R$ 81 mil, atualizado até 1º/1/2024, ou seja, inferior ao limite de R$ 120.000,00, como apontado pela AudTCE, o somatório dos prejuízos ao erário de responsabilidade da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza nos 70 débitos indicados no item 18 da instrução constante do Relatório **supra** ultrapassa o montante retrocitado, de modo que a presente TCE pode seguir seu curso, nos termos dos arts. 6º, § 1º e § 2º, e 29 da Instrução Normativa – IN/TCU 98/2024.

12. Quanto ao mérito, segundo apuração do INSS no Processo Administrativo Disciplinar – PAD 35014.132412/2023-8 (peça 8), restou comprovado que a Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, então ocupante do cargo de Técnico do Seguro Social na agência do INSS/GO, deu azo à concessão irregular de aposentadoria por tempo de contribuição sem agendamento prévio e sem processo digital no Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), mediante a inserção fraudulenta de recolhimentos previdenciários na categoria contribuinte individual diretamente no Sistema Prisma, sem constar do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) os respectivos períodos de recolhimento e requerimento de inclusão/atualização de contribuições.

13. O ato acima descrito ensejou a concessão do benefício à Sra. Maria Luz de Araújo com base em tempos fictícios que impactaram tanto o tempo de contribuição quanto o cômputo do tempo de carência, sem os quais a segurada não cumpria o tempo de contribuição mínimo para ter direito à aposentadoria que lhe foi concedida.

14. Também ficou assente que o benefício foi habilitado por contingência, com data de início da aposentadoria anterior à data de concessão, gerando o pagamento de valores retroativos sem a devida juntada de elementos que autorizassem a respectiva concessão.

15. Em função de tais fatos, a responsável foi demitida do INSS na data de 19 de maio de 2025, consoante a Portaria PRES/INSS 116, de 19/05/2025 (peça 11).

16. Insta destacar que, de acordo com a AudTCE, a Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza figura como responsável em mais de 100 outras Tomadas de Contas Especiais em trâmite neste TCU envolvendo a concessão de benefícios potencialmente irregulares.

17. A irregularidade foi objeto da operação policial “Passa Régua”, deflagrada em 30/11/2021, nos municípios de Goiânia/GO, Serra Talhada/PE, Paranã/TO e São José dos Campos/SP, resultado de Força-Tarefa Previdenciária integrada pela Secretaria Executiva do Ministério do Trabalho e Previdência, pela Coordenação-Geral de Inteligência Previdenciária e Trabalhista (CGINT), pela Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal, a qual culminou, conforme o Parecer Jurídico da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, na prisão da responsável (peça 10, item 30, p. 6).

18. Ainda de acordo com aquele documento, há estimativa de prejuízo aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social da ordem de R$ 6,6 milhões (peça 10, item 34, p. 8).

19. Tendo em vista o conjunto probatório constante dos autos e a falta de produção de defesa da responsável acerca da culpa na concessão do benefício indevido – dado que optou pela revelia –, cabe ao Tribunal julgar irregulares suas contas, com a imputação do débito calculado e a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, haja vista grave inobservância pela Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza do dever de cuidado no trato com a coisa pública, em um claro exemplo, na melhor das hipóteses, de erro grosseiro a que alude o art. 28 da LINDB.

20. Além da multa, em consonância com o parecer da AudTCE, bem como com a jurisprudência desta Corte (**v.g.** Acórdãos/Plenário 1.607 e 1.608/2026, ambos da relatoria do Ministro Benjamin Zymler; 1.508/2026, da relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus; 1.385/2026, da relatoria do Ministro Antônio Anastasia; 1.137 e 1.138, ambos de 2026 e da relatoria do Ministro Bruno Dantas; e 1.970/2026, de minha relatoria), e considerando a irregularidade cometida pela responsável que, de forma fraudulenta, concedeu benefícios previdenciários indevidos, constituindo-se em ilícito de alta gravidade, entendo pertinente que este Tribunal aplique a sanção de inabilitação à responsável aqui arrolada, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, com fulcro nos arts. 60 da Lei Orgânica do TCU e 270 do Regimento Interno/TCU.

21. Noutro giro, acolho o entendimento da AudTCE e do MP/TCU de que inexistem elementos nos autos que justificassem a inclusão da Sra. Maria Luz de Araújo, na condição de segurada, no rol de responsáveis desta Tomada de Contas Especial, pois não restou comprovada a sua participação na fraude ora examinada.

22. Por fim, cabe dar ciência do Acórdão que sobrevier à Procuradoria da República no Estado de Goiás, com fundamento no art. 209, § 7º, do Regimento Interno/TCU, e ao Instituto Nacional do Seguro Social.

Ante o exposto, voto por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 25 de agosto de 2026.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2282/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 024.554/2025-1.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Responsável: Shirley Valeria da Costa Barata Souza (631.395.452-15).
4. Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
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: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos da Tomada de Contas Especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social em função da concessão irregular de benefício previdenciário.

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

9.1. com fulcro nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, 19, **caput**, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza e condená-la ao pagamento das quantias a seguir indicadas, acrescidas da atualização monetária e dos juros de mora, calculados a partir das datas especificadas até a efetiva quitação, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida ao Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos da legislação em vigor:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
8/11/2021	3.769,66
6/8/2021	3.769,66

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
13/7/2021	5.264,56
8/9/2021	3.769,66
7/12/2021	3.769,66
7/10/2021	3.769,66
7/1/2022	3.769,66
13/7/2021	1.428,43
13/7/2021	41.154,77

9.2. aplicar à Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 10.000,00 (dez mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste Acórdão até a data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, sobre as quais incidirão os correspondentes acréscimos legais (débito: atualização monetária e juros de mora; multa: atualização monetária), esclarecendo à responsável que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (art. 217, § 2º, inciso II, do Regimento Interno/TCU) , sem prejuízo das demais medidas legais;

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

9.5. considerar grave a infração cometida pela Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, com base no art. 270 do Regimento Interno/TCU;

9.6. aplicar à Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza a penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo prazo de 5 (cinco) anos, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 270 do Regimento Interno/TCU; e

9.7. enviar cópia deste Acórdão ao Instituto Nacional do Seguro Social, para ciência, e à Procuradoria da República no Estado de Goiás, com base no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 e no art. 209, § 7º, do Regimento Interno/TCU.

10. Ata n° 32/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 25/8/2026 – Extraordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2282-32/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Odair Cunha.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa (Relator).
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário

TC-024.562/2025-4

Natureza: Tomada de Contas Especial.
Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).
Responsável: Shirley Valeria da Costa Barata Souza (631.395.452-15).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FRAUDE NA CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS. CITAÇÃO. REVELIA. CONTAS IRREGULARES, COM DÉBITO E MULTA. APLICAÇÃO DA PENALIDADE DE INABILITAÇÃO PARA EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL.

RELATÓRIO

Trata-se da Tomada de Contas Especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, tendo por fundamento a concessão irregular de benefícios de "Aposentadoria por Idade", NB 41/202.921.861-2, de titularidade do Sr. Orlando Ribeiro de Jesus.

2. Transcrevo, a seguir, com os devidos ajustes de forma, excerto da instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) na qual os fatos atinentes a este processo são descritos e analisados (peça 52):

"**HISTÓRICO**

2. Em 28/7/2025, 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 1964/2025.

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:

'Concessão irregular de benefício previdenciário de aposentadoria, mediante a inserção fraudulenta de registros nas bases de dados da Previdência (vínculos empregatícios, cômputos de tempos de serviço, de conversão de atividade especial e outros).'

4. A apuração desta tomada de contas especial teve origem na Operação Policial denominada 'Passa Régua', deflagrada em 30/11/2021, nos municípios de Goiânia/GO, Serra Talhada/PE, Paranã/TO e São José dos Campos/SP, com base no Inquérito Policial 2021.0067966 SR/PF/GO. Referida operação se materializou por meio de Força Tarefa Previdenciária integrada pela Secretaria Executiva do Ministério do Trabalho e Previdência, pela Coordenação-Geral de Inteligência Previdenciária e Trabalhista (CGINT), pela Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal e conduzida pela Delegacia Federal de Repressão aos Crimes Previdenciários em Goiás (Deleprev GO), que detectou as seguintes irregularidades na concessão de benefícios de Aposentadoria por Idade e Aposentadoria por Tempo de Contribuição: a) atendimento de requerentes de benefício previdenciário sem o necessário agendamento; b) concessão de benefício previdenciário sem efetuar o devido registro na base digital do Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), no qual deveriam estar inseridos todos os documentos que comprovassem os tempos de contribuição utilizados para as respectivas concessões; c) concessão de benefício previdenciário com retroação injustificada da Data de Início de Benefício (DIB), gerando pagamentos indevidos anteriores à Data do Requerimento do Benefício (DER); d) concessão de benefício previdenciário com inclusão de recolhimentos previdenciários diretamente no Sistema PRISMA, na categoria de contribuinte individual, sem comprovação do tempo trabalhado e sem que fossem localizados comprovantes dos respectivos recolhimentos, tampouco requerimentos para inclusão/atualização de contribuições no Sistema CNIS, adulterando o tempo de contribuição, o cálculo do tempo de carência e a majoração da Renda Mensal Inicial (RMI); e e) concessão de benefício previdenciário a titular a quem havia sido indeferido requerimento anterior a benefício de mesma espécie, sem solicitar informações acerca do respectivo indeferimento ou, alternativamente, apresentar cópia integral do processo anterior. Em inúmeros benefícios, todos os atos executórios (pré-habilitação, protocolo, inclusão/alteração de período de contribuição, informação de valores, atribuição da Data de Regularização da Documentação, despacho concessório, formatação, transmissão e retorno da concessão) foram realizados pela matrícula da servidora.

5. No caso concreto, o benefício de Aposentadoria por Idade em favor de Orlando Ribeiro de Jesus (NB 41/202.921.861-2) foi concedido sem agendamento prévio e sem processo digital no Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), no qual deveriam estar inseridos todos os documentos que comprovassem os tempos de contribuição. A concessão se deu com base na inclusão de recolhimentos previdenciários na categoria de contribuinte individual diretamente no Sistema Prisma, sem comprovação do tempo trabalhado e sem constar do CNIS os respectivos períodos de recolhimento e requerimento de inclusão/atualização de contribuições. A

inclusão de tempos fictícios impactou o tempo de contribuição, o cálculo do tempo de carência e a majoração da Renda Mensal Inicial (RMI). Excluídos os períodos irregulares, não havia sido cumprido o tempo de contribuição mínimo necessário à obtenção do benefício concedido, tendo todos os atos executórios (pré-habilitação, protocolo, inclusão/alteração de período de contribuição, informação de valores, atribuição da Data de Regularização da Documentação, despacho concessório, formatação, transmissão e retorno da concessão) sido realizados pela matrícula da responsável. Além disso, o benefício foi habilitado por contingência, com Data do Início do Benefício anterior à data de concessão, o que gerou o pagamento de valores retroativos também indevidos.

6. A despeito das irregularidades verificadas, o beneficiário Orlando Ribeiro de Jesus não foi arrolado como responsável no polo passivo da tomada de contas especial, uma vez que não foram identificados elementos que comprovassem a participação dolosa ou culposa do segurado na irregularidade apurada, tampouco indícios de conluio com a ex-servidora responsável, Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza. Conforme registrado no relatório do Tomador de Contas (peça 30, p. 4), a apuração administrativa limitou-se a constatar que o beneficiário não cumpriu os requisitos legais para o recebimento do benefício, não tendo sido apurada conduta ilícita por ele praticada no momento do requerimento.

7. Tal entendimento está em consonância com a jurisprudência consolidada desta Corte de Contas, que tem afastado a responsabilização de beneficiários de prestações previdenciárias quando não há provas de sua participação ativa ou de conluio na fraude. O TCU, em diversos precedentes, como os 708/2022-Plenário, relator Ministro Marcos Bemquerer e 1.638/2022-2ª Câmara, relator Ministro Aroldo Cedraz, tem decidido que a mera condição de recebedor do benefício não é suficiente para ensejar a imputação de débito, sendo imprescindível a demonstração de conduta dolosa ou culposa do beneficiário. No caso concreto, diante da ausência de provas que indiquem a participação consciente do beneficiário na fraude, não se justifica sua inclusão no rol de responsáveis pelo ressarcimento ao erário.

8. 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.

9. No relatório da TCE (peça 30), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importava no valor original de R$ 89.048,53, imputando responsabilidade a Shirley Valeria da Costa Barata Souza, na condição de servidora do INSS.

10. Em 7/11/2025, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 34), em concordância com o relatório do tomador de contas. O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela irregularidade das presentes contas (peças 35 e 36).

11. Em 9/12/2025, 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 37).

12. Na instrução inicial (peça 43), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação para a seguinte irregularidade:

12.1. **Irregularidade:** concessão irregular de Aposentadoria por Idade a Orlando Ribeiro de Jesus (NB 41/202.921.861-2) sem agendamento prévio e sem processo digital no Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), mediante a inserção fraudulenta de recolhimentos previdenciários na categoria de contribuinte individual diretamente no Sistema Prisma, sem comprovação do tempo trabalhado e sem constar do CNIS os respectivos períodos de recolhimento e requerimento de inclusão/atualização de contribuições, o que possibilitou a concessão do benefício com base em tempos fictícios que impactaram o tempo de contribuição, o cálculo do tempo de carência e a majoração da Renda Mensal Inicial (RMI), sem os quais o segurado não cumpria o tempo de contribuição mínimo para ter direito à aposentadoria que lhe foi concedida, tendo todos os atos executórios (pré-habilitação, protocolo, inclusão/alteração de período de contribuição, informação de valores, atribuição da Data de Regularização da Documentação, despacho concessório, formatação, transmissão e retorno da concessão) sido realizados pela matrícula da responsável. Além disso, o benefício foi habilitado por contingência, com Data do Início do Benefício (DIB) anterior à data de concessão, o que gerou o pagamento de valores retroativos indevidos.

12.1.1. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes às peças 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 16 e 17.

12.1.2. Normas infringidas: arts. 52 a 56 da Lei 8.213/1991; arts. 56, 60 e 62 do Decreto 3.048/1999; e arts. 116, incisos I, II e III, e 117, inciso IX, da Lei 8.112/1990.

12.2. Débitos relacionados à responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
9/11/2021	523,38
1/2/2022	3.543,09
1/6/2022	1.771,55
2/5/2022	3.543,09
1/12/2021	3.216,32
1/12/2022	3.017,72
1/4/2022	3.543,09
3/3/2022	3.543,09
9/11/2021	0,68
1/8/2022	3.543,09
1/7/2022	3.543,09
1/11/2022	3.017,72
9/11/2021	1.481,54
9/11/2021	36.978,37
2/5/2022	1.771,54
3/10/2022	3.017,72
1/9/2022	3.017,72
1/12/2021	3.216,32
1/6/2022	3.543,09
3/1/2022	3.216,32

12.2.1. Cofre credor: Instituto Nacional do Seguro Social.
12.2.2. **Responsável**: Shirley Valeria da Costa Barata Souza.
12.2.2.1. **Conduta:** conceder benefício previdenciário de Aposentadoria por Idade (NB 41/202.921.861-2) com informações inverídicas, sem suporte de documentos ou consultas idôneas.
12.2.2.2. Nexo de causalidade: a atuação da responsável foi determinante para a materialização do dano ao erário, pois, ao homologar e conceder o benefício com base em informações inverídicas, sem suporte de documentos ou consultas idôneas, permitiu que o segurado tivesse acesso a benefício previdenciário a que não teria direito, resultando em pagamento indevido e prejuízo ao patrimônio público.
12.2.2.3. Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade ou de punibilidade identificado 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 homologar dados falsos, em desacordo com os requisitos legais e normativos, tendo sido apenada com demissão por infração disciplinar. Era exigível conduta diversa, qual seja, a estrita observância dos requisitos legais e a verificação da autenticidade da documentação apresentada para a concessão do benefício previdenciário.
13. Encaminhamento: citação.
14. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 44), foi efetuada citação da responsável, nos moldes abaixo:
a) Shirley Valeria da Costa Barata Souza - promovida a citação da responsável, conforme segue:

Comunicação: Ofício 17021/2026 – Seproc (peça 48). Data da Expedição: 21/5/2026. Data da Ciência: **26/5/2026** (peça 49). Nome Recebedor: Renata Souza. Observação: Ofício enviado para o endereço da responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 45). Fim do prazo para a defesa: 10/6/2026.
Comunicação: Ofício 17022/2026 – Seproc (peça 47).

Data da Expedição: 21/5/2026.
Data da Ciência: **29/5/2026** (peça 50).
Nome Recebedor: Salmir Oliveira.
Observação: Ofício enviado para o endereço da responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do TSE, custodiada pelo TCU (peça 45).
Fim do prazo para a defesa: 15/6/2026.

15. Consoante Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 51), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.
16. Transcorrido o prazo regimental, a responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza 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

17. 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 1/12/2022 e a responsável foi notificada sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme segue:
17.1. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, por meio de Notificação Prévia acostada à peça 4, recebida em 7/6/2024, conforme assinatura da responsável (peça 4, p. 2).

Valor de Constituição da TCE

18. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2024 é de R$ 97.651,89 e que, apesar de ser inferior ao limite de R$ 120.000,00, constitui TCE em conjunto com os débitos 1971/2025, 1895/2025, 1897/2025, 1898/2025, 1900/2025, 1901/2025, 1902/2025, 1903/2025, 1908/2025, 1909/2025, 1911/2025, 1912/2025, 1915/2025, 1917/2025, 1918/2025, 1919/2025, 1920/2025, 1921/2025, 1904/2025, 1905/2025, 1906/2025, 1907/2025, 1910/2025, 1913/2025, 1914/2025, 1916/2025, 1927/2025, 1932/2025, 1946/2025, 1957/2025, 1958/2025, 1962/2025, 1963/2025, 1965/2025, 1966/2025, 1968/2025, 1969/2025, 1922/2025, 1923/2025, 1924/2025, 1925/2025, 1926/2025, 1928/2025, 1929/2025, 1930/2025, 1931/2025, 1933/2025, 1934/2025, 1935/2025, 1936/2025, 1937/2025, 1939/2025, 1940/2025, 1941/2025, 1943/2025, 1945/2025, 1947/2025, 1948/2025, 1949/2025, 1950/2025, 1951/2025, 1952/2025, 1953/2025, 1954/2025, 1955/2025, 1959/2025, 1960/2025, 1961/2025, 1967/2025 e 1970/2025, 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 punitiva e de ressarcimento no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU) é regulamentada pela Resolução-TCU 344, de 11/10/2022, cujo art. 2º estabelece que 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 a 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 Ministro 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 e 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. Já quanto à prescrição intercorrente, conforme o Acórdão 3246/2024-TCU-Segunda Câmara (Relator Ministro 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 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 e 1980/2025-Segunda Câmara, Relator Ministro Substituto Marcos Bemquerer).
23. 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	Dispositivo da Resolução-TCU 344/2022	Efeito
	1º/12/2022	Data do último pagamento irregular (peça 29, p. 1)	Art. 4°, inciso V	Marco inicial da contagem do prazo prescricional
	9/12/2022	Relatório de Análise da Fase de Defesa (peça 12)	Art. 5°, inciso II	Interrupção da prescrição; marco inicial da prescrição intercorrente
	3/10/2025	Relatório do Tomador de Contas (peça 30)	Art. 5°, inciso II	Interrupção de ambas as prescrições
	7/11/2025	Relatório do Controle Interno (peça 34)	Art. 5°, inciso II	Interrupção de ambas as prescrições

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 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**.

25. 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**.

(...)

EXAME TÉCNICO

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 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 foi afirmada 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 da responsável se deu em endereços provenientes da base de CPFs da Receita Federal e do TSE, em sistemas custodiados pelo TCU (peça 45). A entrega dos ofícios citatórios nesses endereços ficou comprovada (peças 47 a 50).

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, Relator Ministro Bruno Dantas; e 2.369/2013-TCU-Plenário e 2.449/2013-TCU-Plenário, ambos Relator Ministro 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, 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'.

32. 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, como não houve manifestação da responsável em nenhuma etapa dessa fase, a instrução preliminar (peça 43) concentrou-se na análise das irregularidades indicadas pelo órgão instaurador e detectadas no exame das peças processuais, conforme descrição a seguir.

33. A responsável foi chamada a se defender acerca da concessão fraudulenta do benefício de Aposentadoria por Idade em favor de Orlando Ribeiro de Jesus (NB 41/202.921.861-2), concedido sem agendamento prévio e sem processo digital no Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), no qual deveriam estar inseridos todos os documentos que comprovassem os tempos de contribuição. A concessão se deu com base na inclusão de recolhimentos previdenciários na categoria de contribuinte individual diretamente no Sistema Prisma, sem comprovação do tempo trabalhado e sem constar do CNIS os respectivos períodos de recolhimento e requerimento de inclusão/atualização de contribuições. A inclusão de tempos fictícios impactou o tempo de contribuição, o cálculo do tempo de carência e a majoração da Renda Mensal Inicial (RMI). Excluídos os períodos irregulares, não havia sido cumprido o tempo de contribuição mínimo necessário à obtenção do benefício concedido, tendo todos os atos executórios (pré-habilitação, protocolo, inclusão/alteração de período de contribuição, informação de valores, atribuição da Data de Regularização da Documentação, despacho concessório, formatação, transmissão e retorno da concessão) sido realizados pela matrícula da responsável. Além disso, o benefício foi habilitado por contingência, com Data do Início do Benefício anterior à data de concessão, o que gerou o pagamento de valores retroativos também indevidos.

34. A Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza figura como responsável em mais de cem outras TCEs em trâmite neste TCU envolvendo a concessão de benefícios potencialmente irregulares, todos alvo da operação policial 'Passa Régua', deflagrada em 30/11/2021, nos municípios de Goiânia/GO, Serra Talhada/PE, Paranã/TO e São José dos Campos/SP, resultado de Força Tarefa Previdenciária integrada pela Secretaria Executiva do Ministério do Trabalho e Previdência, pela Coordenação-Geral de Inteligência Previdenciária e Trabalhista (CGINT), pela Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal e conduzida pela Delegacia Federal de Repressão aos Crimes Previdenciários em Goiás (Deleprev GO), que detectou as seguintes irregularidades na concessão de benefícios de Aposentadoria por Idade e Aposentadoria por Tempo de Contribuição: a) atendimento de requerentes de benefício previdenciário sem o necessário agendamento; b) concessão de benefício previdenciário sem efetuar o devido registro na base digital do Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), no qual deveriam estar inseridos todos os documentos que comprovassem os tempos de contribuição utilizados para as respectivas concessões; c) concessão de benefício previdenciário com retroação injustificada da Data de Início de Benefício (DIB), gerando pagamentos indevidos anteriores à Data do Requerimento do Benefício (DER); d) concessão de benefício previdenciário com inclusão de recolhimentos previdenciários diretamente no Sistema PRISMA, na categoria de contribuinte individual, sem comprovação do tempo trabalhado e sem que fossem localizados comprovantes dos respectivos recolhimentos, tampouco requerimentos para inclusão/atualização de contribuições no Sistema CNIS, adulterando o tempo de contribuição, o cálculo do tempo de carência e a majoração da Renda Mensal Inicial (RMI); e e) concessão de benefício previdenciário a titular a quem havia sido indeferido requerimento anterior a benefício de mesma espécie, sem solicitar informações acerca do respectivo indeferimento ou, alternativamente, apresentar cópia integral do processo anterior.

35. Em inúmeros benefícios, todos os atos executórios (pré-habilitação, protocolo, inclusão/alteração de período de contribuição, informação de valores, atribuição da Data de Regularização da Documentação, despacho concessório, formatação, transmissão e retorno da concessão) foram realizados pela matrícula da responsável.

36. Verifica-se que desde a deflagração da operação policial, em 30/11/2021, houve vários atos de apuração dos fatos por parte do INSS, incluindo Processo Administrativo Disciplinar (PAD) instaurado em desfavor da ex-servidora, no âmbito do qual foram realizados interrogatório (peça 5) e indiciamento da responsável (peça 6), cuja defesa foi apreciada por relatório da Comissão de Processo Administrativo Disciplinar – PAD (peça 8), parecer técnico opinativo (peça 9) e parecer jurídico (peça 10), tendo resultado na aplicação de penalidade de demissão da responsável (peça 11). Da leitura das irregularidades e provas descritas nos documentos juntados aos autos, conclui-se que a Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza foi a autora das ilicitudes que levaram à concessão de numerosos benefícios previdenciários fraudulentos, incluindo o benefício objeto dos presentes autos.

37. Em se tratando de processo em que a parte interessada não se manifestou acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta 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 731/2008-TCU-Plenário, Relator Ministro Aroldo Cedraz; 1.189/2009-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer; 4.072/2010-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro Valmir Campelo; 6.182/2011-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira; e 2.064/2011-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro Ubiratan Aguiar).

38. Dessa forma, a responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza deve ser considerada revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, e suas 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)

39. Cumpre avaliar, por fim, a caracterização do dolo, no caso concreto, tendo em vista a diretriz constante do art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução à Normas do Direito Brasileiro - Lindb) acerca da responsabilização de agentes públicos no âmbito da atividade controladora do Estado. Desde a entrada em vigor da Lei 13.655/2018 (que inseriu os artigos 20 a 30 ao texto da Lindb), essa análise vem sendo incorporada cada vez mais aos acórdãos do TCU, com vistas a aprimorar a individualização das condutas e robustecer as decisões que aplicam sanções aos responsáveis.

40. No caso em tela, a irregularidade cometida pela responsável que, de forma fraudulenta, concedeu benefícios previdenciários indevidos, 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).”

3. Com tais considerações, a unidade especializada, em uníssono, apresentou a seguinte proposta de mérito para estes autos (peças 52 a 54):

“a) considerar revel a responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza (CPF 631.395.452-15), 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, c/c arts. 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, as contas da responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza (CPF 631.395.452-15), 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:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
9/11/2021	523,38
1/2/2022	3.543,09
1/6/2022	1.771,55
2/5/2022	3.543,09
1/12/2021	3.216,32
1/12/2022	3.017,72
1/4/2022	3.543,09
3/3/2022	3.543,09
9/11/2021	0,68
1/8/2022	3.543,09
1/7/2022	3.543,09
1/11/2022	3.017,72
9/11/2021	1.481,54
9/11/2021	36.978,37
2/5/2022	1.771,54
3/10/2022	3.017,72
1/9/2022	3.017,72
1/12/2021	3.216,32
1/6/2022	3.543,09
3/1/2022	3.216,32

c) aplicar à responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza (CPF 631.395.452-15) 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 Instituo Nacional do Seguro Social, 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 dívida em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando a responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

f) considerar grave a infração cometida por Shirley Valeria da Costa Barata Souza (CPF 631.395.452-15), com base no art. 270 do Regimento Interno do TCU;

g) aplicar a Shirley Valeria da Costa Barata Souza (CPF 631.395.452-15) 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 art. 270 do Regimento Interno do TCU;

h) informar à Procuradoria da República em Goiás, ao Instituto Nacional do Seguro Social e à responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza (CPF 631.395.452-15) 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 em Goiás 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."

4. O Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, anuiu ao encaminhamento alvitrado pela AudTCE, no sentido da irregularidade das contas, com a condenação ao pagamento do valor do débito e com a imposição da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 (peça 55).

É o Relatório.

VOTO

Em exame a Tomada de Contas Especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) contra a Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, tendo por fundamento a concessão irregular de benefícios de "Aposentadoria por Idade", NB 41/202.921.861-2, de titularidade do Sr. Orlando Ribeiro de Jesus.

2. A presente TCE foi instaurada em função da constatação de concessão irregular de benefício previdenciário de aposentadoria, mediante a inserção fraudulenta de registros nas bases de dados da Previdência: i) vínculos empregatícios; ii) cômputos de tempos de serviço; iii) de conversão de atividade especial e outros.

3. No relatório do tomador de contas, o prejuízo foi quantificado em R$ 89.048,53 e a responsabilidade pelo dano foi atribuída à Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza (peça 30).

4. No âmbito deste Tribunal, a Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) efetuou a citação somente da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, sem arrolar o beneficiário, porquanto, na linha de precedentes do TCU, não caberia incluí-lo no rol de responsáveis sem os elementos comprovantes de sua efetiva participação no conluio para a prática dos atos ora impugnados.

5. Assim, foi promovida a citação daquela responsável, para que recolhesse a importância do débito apurado e/ou encaminhasse ao Tribunal as alegações de defesa sobre a concessão irregular de benefício previdenciário em favor do Sr. Orlando Ribeiro de Jesus.

6. Devidamente citada, conforme atestam os Avisos de Recebimento insertos às peças 49 e 50, a responsável não apresentou defesa, tampouco recolheu o valor do débito indicado, restando configurada a sua revelia, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

7. No mérito, a unidade instrutiva e o Ministério Público/TCU, representado pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, estão alinhados em sugerir que as contas da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza sejam julgadas irregulares com a condenação em débito, além da aplicação da multa insculpida no art. 57

da Lei 8.443/1992. A Unidade técnica também sugeriu a aplicação da penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal.

8. É a síntese do essencial. Decido.

9. De plano, consigno que concordo com os entendimentos uniformes da unidade técnica e do MP/TCU, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações que teço a seguir.

10. É correto o entendimento da unidade especializada quanto à não ocorrência da prescrição, nos moldes do disposto na novel Resolução/TCU 344/2022, consoante o exame levado a efeito nos itens 19 a 25 da instrução transcrita no Relatório precedente.

11. Ademais, embora o valor de constituição desta TCE seja de cerca de R$ 97 mil, atualizado até 1º/1/2024, ou seja, inferior ao limite de R$ 120.000,00, como apontado pela AudTCE, o somatório dos prejuízos ao erário de responsabilidade da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza nos 70 débitos indicados no item 18 da instrução constante do Relatório **supra** ultrapassa o montante retrocitado, de modo que a presente TCE pode seguir seu curso, nos termos dos arts. 6º, § 1º e § 2º, e 29 da Instrução Normativa – IN/TCU 98/2024.

12. Quanto ao mérito, segundo apuração do INSS no Processo Administrativo Disciplinar – PAD 35014.132412/2023-8 (peça 8), restou comprovado que a Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, então ocupante do cargo de Técnico do Seguro Social na agência do INSS/GO, deu azo à concessão irregular de aposentadoria por idade sem agendamento prévio e sem processo digital no Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), mediante a inserção fraudulenta de recolhimentos previdenciários na categoria contribuinte individual diretamente no Sistema Prisma, sem constar do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) os respectivos períodos de recolhimento e requerimento de inclusão/atualização de contribuições.

13. O ato acima descrito ensejou a concessão do benefício ao Sr. Orlando Ribeiro de Jesus com base em tempos fictícios que impactaram tanto o tempo de contribuição quanto o cômputo do tempo de carência, sem os quais a segurada não cumpria o tempo de contribuição mínimo para ter direito à aposentadoria que lhe foi concedida.

14. Também ficou assente que o benefício foi habilitado por contingência, com data de início da aposentadoria anterior à data de concessão, gerando o pagamento de valores retroativos sem a devida juntada de elementos que autorizassem a respectiva concessão.

15. Em função de tais fatos, a responsável foi demitida do INSS na data de 19 de maio de 2025, consoante a Portaria PRES/INSS 116, de 19/05/2025 (peça 11).

16. Insta destacar que, de acordo com, a AudTCE, a Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza figura como responsável em mais de 100 outras Tomadas de Contas Especiais em trâmite neste TCU envolvendo a concessão de benefícios potencialmente irregulares.

17. A irregularidade foi objeto da operação policial "Passa Régua", deflagrada em 30/11/2021, nos municípios de Goiânia/GO, Serra Talhada/PE, Paranã/TO e São José dos Campos/SP, resultado de Força Tarefa Previdenciária integrada pela Secretaria Executiva do Ministério do Trabalho e Previdência, pela Coordenação-Geral de Inteligência Previdenciária e Trabalhista (CGINT), pela Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal, a qual culminou, conforme o Parecer Jurídico da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, na prisão da responsável (peça 10, item 30, p. 6).

18. Ainda de acordo com aquele documento, há estimativa de prejuízo aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social da ordem de R$ 6,6 milhões (peça 10, item 34, p. 8).

19. Tendo em vista o conjunto probatório constante dos autos e a falta de produção de defesa da responsável acerca da culpa na concessão do benefício indevido – dado que optou pela revelia –, cabe ao Tribunal julgar irregulares suas contas, com a imputação do débito calculado e a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, haja vista grave inobservância pela Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza do dever de cuidado no trato com a coisa pública, em um claro exemplo, na melhor das hipóteses, de erro grosseiro a que alude o art. 28 da LINDB.

20. Além da multa, em consonância com o parecer da AudTCE, bem como com a jurisprudência desta Corte (**v.g.** Acórdãos/Plenário 1.607 e 1.608/2026, ambos da relatoria do Ministro Benjamin Zymler; 1.508/2026, da relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus; 1.385/2026, da relatoria do Ministro Antônio Anastasia; 1.137 e 1.138, ambos de 2026 e da relatoria do Ministro Bruno Dantas; e 1.970/2026, de minha relatoria), e considerando a irregularidade cometida pela responsável que, de forma fraudulenta, concedeu benefícios previdenciários indevidos, constituindo-se em ilícito de alta gravidade, entendo pertinente que este Tribunal aplique a sanção de inabilitação à responsável aqui arrolada, para o exercício de cargo em comissão ou função

de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, com fulcro nos arts. 60 da Lei Orgânica do TCU e 270 do Regimento Interno/TCU.

21. Noutro giro, acolho o entendimento da AudTCE e do MP/TCU de que inexistem elementos nos autos que justificassem a inclusão do Sr. Orlando Ribeiro de Jesus, na condição de segurado, no rol de responsáveis desta Tomada de Contas Especial, pois não restou comprovada a sua participação na fraude ora examinada.

22. Por fim, cabe dar ciência do Acórdão que sobrevier à Procuradoria da República no Estado de Goiás, com fundamento no art. 209, § 7º, do Regimento Interno/TCU, e ao Instituto Nacional do Seguro Social.

Ante o exposto, voto por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 25 de agosto de 2026.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2283/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 024.562/2025-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Responsável: Shirley Valeria da Costa Barata Souza (631.395.452-15).
4. Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
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: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos da Tomada de Contas Especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social em função da concessão irregular de benefício previdenciário.

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

9.1. com fulcro nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, 19, **caput**, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza e condená-la ao pagamento das quantias a seguir indicadas, acrescidas da atualização monetária e dos juros de mora, calculados a partir das datas especificadas até a efetiva quitação, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida ao Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos da legislação em vigor:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
9/11/2021	523,38
1º/2/2022	3.543,09
1º/6/2022	1.771,55
2/5/2022	3.543,09
1º/12/2021	3.216,32
1º/12/2022	3.017,72
1º/4/2022	3.543,09
3/3/2022	3.543,09
9/11/2021	0,68
1º/8/2022	3.543,09
1º/7/2022	3.543,09
1º/11/2022	3.017,72
9/11/2021	1.481,54

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
9/11/2021	36.978,37
2/5/2022	1.771,54
3/10/2022	3.017,72
1º/9/2022	3.017,72
1º/12/2021	3.216,32
1º/6/2022	3.543,09
3/1/2022	3.216,32

9.2. aplicar à Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza 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 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste Acórdão até a data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, sobre as quais incidirão os correspondentes acréscimos legais (débito: atualização monetária e juros de mora; multa: atualização monetária), esclarecendo à responsável que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (art. 217, § 2º, inciso II, do Regimento Interno/TCU) , sem prejuízo das demais medidas legais;

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

9.5. considerar grave a infração cometida pela Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, com base no art. 270 do Regimento Interno/TCU;

9.6. aplicar à Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza a penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo prazo de 5 (cinco) anos, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 270 do Regimento Interno/TCU; e

9.7. enviar cópia deste Acórdão ao Instituto Nacional do Seguro Social, para ciência, e à Procuradoria da República no Estado de Goiás, com base no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 e no art. 209, § 7º, do Regimento Interno/TCU.

10. Ata n° 32/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 25/8/2026 – Extraordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2283-32/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Odair Cunha.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa (Relator).
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário

TC-024.678/2025-2

Natureza: Tomada de Contas Especial.
Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).
Responsável: Shirley Valeria da Costa Barata Souza (631.395.452-15).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FRAUDE NA CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS. CITAÇÃO. REVELIA. CONTAS IRREGULARES, COM DÉBITO E MULTA. APLICAÇÃO DA PENALIDADE DE INABILITAÇÃO PARA EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL.

RELATÓRIO

Trata-se da Tomada de Contas Especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social em Goiânia (INSS) em desfavor da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, tendo por fundamento a concessão irregular de benefícios de "Aposentadoria por Tempo de Contribuição", NB 42/200.844.415-0, de titularidade do Sr. Francisco José Borges dos Santos.

2. Transcrevo, a seguir, com os devidos ajustes de forma, excerto da instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) na qual os fatos atinentes a este processo são descritos e analisados (peça 51):

"**HISTÓRICO**

2. Em 28/7/2025, 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 1925/2025.

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:

'Concessão irregular de benefício previdenciário de aposentadoria, mediante a inserção fraudulenta de registros nas bases de dados da Previdência (vínculos empregatícios, cômputos de tempos de serviço, de conversão de atividade especial e outros).'

4. A apuração desta tomada de contas especial teve origem na Operação Policial denominada 'Passa Régua', deflagrada em 30/11/2021, nos municípios de Goiânia/GO, Serra Talhada/PE, Paranã/TO e São José dos Campos/SP, com base no Inquérito Policial 2021.0067966 SR/PF/GO. Referida operação se materializou por meio de Força Tarefa Previdenciária integrada pela Secretaria Executiva do Ministério do Trabalho e Previdência, pela Coordenação-Geral de Inteligência Previdenciária e Trabalhista (CGINT), pela Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal e conduzida pela Delegacia Federal de Repressão aos Crimes Previdenciários em Goiás (Deleprev GO), que detectou as seguintes irregularidades na concessão de benefícios de Aposentadoria por Idade e Aposentadoria por Tempo de Contribuição: a) atendimento de requerentes de benefício previdenciário sem o necessário agendamento; b) concessão de benefício previdenciário sem efetuar o devido registro na base digital do Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), no qual deveriam estar inseridos todos os documentos que comprovassem os tempos de contribuição utilizados para as respectivas concessões; c) concessão de benefício previdenciário com retroação injustificada da Data de Início de Benefício (DIB), gerando pagamentos indevidos anteriores à Data do Requerimento do Benefício (DER); d) concessão de benefício previdenciário com inclusão de recolhimentos previdenciários diretamente no Sistema PRISMA, na categoria de contribuinte individual, sem comprovação do tempo trabalhado e sem que fossem localizados comprovantes dos respectivos recolhimentos, tampouco requerimentos para inclusão/atualização de contribuições no Sistema CNIS, adulterando o tempo de contribuição, o cálculo do tempo de carência e a majoração da Renda Mensal Inicial (RMI); e e) concessão de benefício previdenciário a titular a quem havia sido indeferido requerimento anterior a benefício de mesma espécie, sem solicitar informações acerca do respectivo indeferimento ou, alternativamente, apresentar cópia integral do processo anterior. Em inúmeros benefícios, todos os atos executórios (pré-habilitação, protocolo, inclusão/alteração de período de contribuição, informação de valores, atribuição da Data de Regularização da Documentação, despacho concessório, formatação, transmissão e retorno da concessão) foram realizados pela matrícula da servidora.

5. No caso concreto, o benefício de Aposentadoria por Tempo de Contribuição em favor de Francisco José Borges dos Santos (NB 42/200.844.415-0) foi concedido sem agendamento prévio e sem processo digital no Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), no qual deveriam estar inseridos todos os documentos que comprovassem os tempos de contribuição. A concessão se deu com base na inclusão de recolhimentos previdenciários na categoria de contribuinte individual diretamente no Sistema Prisma, sem comprovação do tempo trabalhado e sem constar do CNIS os respectivos períodos de recolhimento e requerimento de

inclusão/atualização de contribuições. A inclusão de tempos fictícios impactou o tempo de contribuição, o cálculo do tempo de carência e a majoração da Renda Mensal Inicial (RMI). Excluídos os períodos irregulares, não havia sido cumprido o tempo de contribuição mínimo necessário à obtenção do benefício concedido, tendo todos os atos executórios (pré-habilitação, protocolo, inclusão/alteração de período de contribuição, informação de valores, atribuição da Data de Regularização da Documentação, despacho concessório, formatação, transmissão e retorno da concessão) sido realizados pela matrícula da responsável. Além disso, o benefício foi habilitado por contingência, com Data do Início do Benefício anterior à data de concessão, o que gerou o pagamento de valores retroativos também indevidos.

6. A despeito das irregularidades verificadas, o beneficiário Francisco José Borges dos Santos não foi arrolado como responsável no polo passivo da tomada de contas especial, uma vez que não foram identificados elementos que comprovassem a participação dolosa ou culposa do segurado na irregularidade apurada, tampouco indícios de conluio com a ex-servidora responsável, Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza. Conforme registrado no relatório do Tomador de Contas (peça 30, p. 3), a apuração administrativa limitou-se a constatar que o beneficiário não cumpriu os requisitos legais para o recebimento do benefício, não tendo sido apurada conduta ilícita por ele praticada no momento do requerimento,

7. Tal entendimento está em consonância com a jurisprudência consolidada desta Corte de Contas, que tem afastado a responsabilização de beneficiários de prestações previdenciárias quando não há provas de sua participação ativa ou de conluio na fraude. O TCU, em diversos precedentes, como os 708/2022-Plenário, relator Ministro Marcos Bemquerer e 1.638/2022-2ª Câmara, relator Ministro Aroldo Cedraz, tem decidido que a mera condição de recebedor do benefício não é suficiente para ensejar a imputação de débito, sendo imprescindível a demonstração de conduta dolosa ou culposa do beneficiário. No caso concreto, diante da ausência de provas que indiquem a participação consciente do beneficiário na fraude, não se justifica sua inclusão no rol de responsáveis pelo ressarcimento ao erário.

8. 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.

9. No relatório da TCE (peça 30), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importava no valor original de R$ 81.073,99, imputando responsabilidade a Shirley Valeria da Costa Barata Souza, na condição de servidora do INSS.

10. Em 11/11/2025, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 34), em concordância com o relatório do tomador de contas. O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela Irregularidade das presentes contas (peças 35 e 36).

11. Em 15/12/2025, 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 37).

12. Na instrução inicial (peça 42), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação para a seguinte irregularidade:

12.1. **Irregularidade:** concessão irregular de Aposentadoria por Tempo de Contribuição a Francisco José Borges dos Santos (NB 42/200.844.415-0) sem agendamento prévio e sem processo digital no Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), mediante a inserção fraudulenta de recolhimentos previdenciários na categoria de contribuinte individual diretamente no Sistema Prisma, sem comprovação do tempo trabalhado e sem constar do CNIS os respectivos períodos de recolhimento e requerimento de inclusão/atualização de contribuições, o que possibilitou a concessão do benefício com base em tempos fictícios que impactaram o tempo de contribuição, o cálculo do tempo de carência e a majoração da Renda Mensal Inicial (RMI), sem os quais o segurado não cumpria o tempo de contribuição mínimo para ter direito à aposentadoria que lhe foi concedida. Além disso, o benefício foi habilitado por contingência, com Data do Início do Benefício (DIB) anterior à data de concessão, o que gerou o pagamento de valores retroativos.

12.1.1. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 17 e 18.

12.1.2. 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.

12.2. Débitos relacionados à responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
8/11/2021	4.172,50
7/6/2021	40.119,90

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
8/9/2021	4.172,50
7/6/2021	1.985,59
8/6/2021	2.086,25
6/8/2021	4.172,50
7/7/2021	4.172,50
7/6/2021	1.415,07
7/12/2021	4.172,50
8/6/2021	4.172,50
7/10/2021	4.172,50
7/1/2022	4.172,50
7/7/2021	2.086,25
8/6/2021	0,93

12.2.1. Cofre credor: Instituto Nacional do Seguro Social.
12.2.2. **Responsável**: Shirley Valeria da Costa Barata Souza.
12.2.2.1. **Conduta:** conceder benefício previdenciário de Aposentadoria por Tempo de Contribuição (NB 42/200.844.415-0) com informações inverídicas, sem suporte de documentos ou consultas idôneas.
12.2.2.2. Nexo de causalidade: a atuação da responsável foi determinante para a materialização do dano ao erário, pois, ao homologar e conceder o benefício com base em informações inverídicas, sem suporte de documentos ou consultas idôneas, permitiu que o segurado tivesse acesso a benefício previdenciário a que não teria direito, resultando em pagamento indevido e prejuízo ao patrimônio público.
12.2.2.3. Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade ou de punibilidade identificado 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 homologar dados falsos, em desacordo com os requisitos legais e normativos, tendo sido apenada com demissão por infração disciplinar. Era exigível conduta diversa, qual seja, a estrita observância dos requisitos legais e a verificação da autenticidade da documentação apresentada para a concessão do benefício previdenciário.
13. Encaminhamento: citação.
14. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 43), foi efetuada citação da responsável, nos moldes abaixo:
a) Shirley Valeria da Costa Barata Souza - promovida a citação da responsável, conforme segue:

Comunicação: Ofício 14360/2026 – Seproc (peça 45). Data da Expedição: 27/4/2026. Data da Ciência: **5/5/2026** (peça 48). Nome Recebedor: Salmir Oliveira. Observação: Ofício enviado para o endereço da responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do TSE, custodiada pelo TCU (peça 44). Fim do prazo para a defesa: 20/5/2026.
Comunicação: Ofício 14361/2026 – Seproc (peça 46). Data da Expedição: 27/4/2026. Data da Ciência: **29/4/2026** (peça 47). Nome Recebedor: Luciana Marinho. Observação: Ofício enviado para o endereço da responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 44). Fim do prazo para a defesa: 14/5/2026.

15. Consoante Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 50), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.
16. Transcorrido o prazo regimental, a responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza 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

17. 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 7/1/2022, e a responsável foi notificada sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme segue:

17.1. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, por meio de Notificação Prévia acostada à peça 4, recebida em 7/6/2024, conforme assinatura da responsável (peça 4, p. 2).

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$ 94.473,28, e que apesar de ser inferior ao limite de R$ 120.000,00 constitui TCE em conjunto com o débito 1914/2025, 1927/2025, 1932/2025, 1963/2025, 1968/2025, 1969/2025, 1971/2025, 1964/2025, 1965/2025, 1904/2025, 1905/2025, 1906/2025, 1907/2025, 1910/2025, 1913/2025, 1916/2025, 1957/2025, 1958/2025, 1962/2025, 1946/2025, 1966/2025, 1903/2025, 1909/2025, 1943/2025, 1947/2025, 1931/2025, 1935/2025, 1936/2025, 1937/2025, 1939/2025, 1940/2025, 1952/2025, 1954/2025, 1955/2025, 1949/2025, 1953/2025, 1959/2025, 1960/2025, 1926/2025, 1928/2025, 1929/2025, 1930/2025, 1933/2025, 1934/2025, 1941/2025, 1945/2025, 1961/2025, 1970/2025, 1918/2025, 1919/2025, 1948/2025, 1951/2025, 1901/2025, 1908/2025, 1911/2025, 1912/2025, 1895/2025, 1967/2025, 1917/2025, 1898/2025, 1915/2025, 1920/2025, 1897/2025, 1921/2025, 1922/2025, 1950/2025, 1900/2025, 1902/2025, 1923/2025 e 1924/2025, 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 punitiva e de ressarcimento no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU) é regulamentada pela Resolução-TCU 344, de 11/10/2022, cujo art. 2º estabelece que 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 a 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 Ministro 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 e 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. Já quanto à prescrição intercorrente, conforme o Acórdão 3246/2024-TCU-Segunda Câmara (Relator Ministro 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 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 e 1980/2025-Segunda Câmara, Relator Ministro Substituto Marcos Bemquerer).

23. 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	Dispositivo da Resolução-TCU 344/2022	Efeito
	7/1/2022	Data do último pagamento irregular (peça 29, p. 1)	Art. 4°, inciso V	Marco inicial da contagem do prazo prescricional
	2/9/2022	Relatório de Análise (peça 13, p. 22-24)	Art. 5°, inciso II	Interrupção da prescrição; marco inicial da prescrição

Evento	Data	Documento	Dispositivo da Resolução-TCU 344/2022	Efeito
				intercorrente
	24/1/2023	Relatório de Análise da Fase de Defesa (peça 12)	Art. 5°, inciso II	Interrupção de ambas as prescrições
	3/10/2025	Relatório do Tomador de Contas (peça 30)	Art. 5°, inciso II	Interrupção de ambas as prescrições
	11/11/2025	Relatório do Controle Interno (peça 34)	Art. 5°, inciso II	Interrupção de ambas as prescrições

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 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**.

25. 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**.

(...)

27. A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.

EXAME TÉCNICO

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 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 foi afirmada 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 da responsável se deu em endereços provenientes da base de CPFs da Receita Federal e do TSE, em sistemas custodiados pelo TCU (peça 44). A entrega dos ofícios citatórios nesses endereços ficou comprovada (peças 45 a 48).

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, Relator Ministro Bruno Dantas; e 2.369/2013-TCU-Plenário e 2.449/2013-TCU-Plenário, ambos Relator Ministro 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, 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'.

32. 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, o que levou a instrução preliminar (peça 42) a concentrar-se na análise das irregularidades indicadas pelo órgão instaurador e detectadas no exame das peças processuais, conforme a seguir:

33. A responsável foi chamada a se defender acerca da concessão fraudulenta do benefício de Aposentadoria por Tempo de Contribuição em favor de Francisco José Borges dos Santos (NB 42/200.844.415-0), concedido sem agendamento prévio e sem processo digital no Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), no qual deveriam estar inseridos todos os documentos que comprovassem os tempos de contribuição. A concessão se deu com base na inclusão de recolhimentos previdenciários na categoria de contribuinte individual diretamente no Sistema Prisma, sem comprovação do tempo trabalhado e sem constar do CNIS os respectivos períodos de recolhimento e requerimento de inclusão/atualização de contribuições. A inclusão de tempos fictícios impactou

o tempo de contribuição, o cálculo do tempo de carência e a majoração da Renda Mensal Inicial (RMI). Excluídos os períodos irregulares, não havia sido cumprido o tempo de contribuição mínimo necessário à obtenção do benefício concedido, tendo todos os atos executórios (pré-habilitação, protocolo, inclusão/alteração de período de contribuição, informação de valores, atribuição da Data de Regularização da Documentação, despacho concessório, formatação, transmissão e retorno da concessão) sido realizados pela matrícula da responsável. Além disso, o benefício foi habilitado por contingência, com Data do Início do Benefício anterior à data de concessão, o que gerou o pagamento de valores retroativos também indevidos.

34. A Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza figura como responsável em mais de cem outras TCEs em trâmite neste TCU envolvendo a concessão de benefícios potencialmente irregulares, todos alvo da operação policial 'Passa Régua', deflagrada em 30/11/2021, nos municípios de Goiânia/GO, Serra Talhada/PE, Paranã/TO e São José dos Campos/SP, resultado de Força Tarefa Previdenciária integrada pela Secretaria Executiva do Ministério do Trabalho e Previdência, pela Coordenação-Geral de Inteligência Previdenciária e Trabalhista (CGINT), pela Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal e conduzida pela Delegacia Federal de Repressão aos Crimes Previdenciários em Goiás (Deleprev GO), que detectou as seguintes irregularidades na concessão de benefícios de Aposentadoria por Idade e Aposentadoria por Tempo de Contribuição: a) atendimento de requerentes de benefício previdenciário sem o necessário agendamento; b) concessão de benefício previdenciário sem efetuar o devido registro na base digital do Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), no qual deveriam estar inseridos todos os documentos que comprovassem os tempos de contribuição utilizados para as respectivas concessões; c) concessão de benefício previdenciário com retroação injustificada da Data de Início de Benefício (DIB), gerando pagamentos indevidos anteriores à Data do Requerimento do Benefício (DER); d) concessão de benefício previdenciário com inclusão de recolhimentos previdenciários diretamente no Sistema PRISMA, na categoria de contribuinte individual, sem comprovação do tempo trabalhado e sem que fossem localizados comprovantes dos respectivos recolhimentos, tampouco requerimentos para inclusão/atualização de contribuições no Sistema CNIS, adulterando o tempo de contribuição, o cálculo do tempo de carência e a majoração da Renda Mensal Inicial (RMI); e e) concessão de benefício previdenciário a titular a quem havia sido indeferido requerimento anterior a benefício de mesma espécie, sem solicitar informações acerca do respectivo indeferimento ou, alternativamente, apresentar cópia integral do processo anterior.

35. Em inúmeros benefícios, todos os atos executórios (pré-habilitação, protocolo, inclusão/alteração de período de contribuição, informação de valores, atribuição da Data de Regularização da Documentação, despacho concessório, formatação, transmissão e retorno da concessão) foram realizados pela matrícula da responsável.

36. Verifica-se que desde a deflagração da operação policial, em 30/11/2021, houve vários atos de apuração dos fatos por parte do INSS, incluindo Processo Administrativo Disciplinar (PAD) instaurado em desfavor da ex-servidora, no âmbito do qual foram realizados interrogatório (peça 5) e indiciamento da responsável (peça 6), cuja defesa foi apreciada pela Comissão de PAD por meio de relatório à peça 8, parecer técnico opinativo (peça 9) e parecer jurídico (peça 10), tendo resultado na aplicação de penalidade de demissão da responsável (peça 11). Da leitura das irregularidades e provas descritas nos documentos juntados aos autos, conclui-se que a Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza foi a autora das ilicitudes que levaram à concessão de numerosos benefícios previdenciários fraudulentos, incluindo o benefício objeto dos presentes autos.

37. Em se tratando de processo em que a parte interessada não se manifestou acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta 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 731/2008-TCU-Plenário, Relator Ministro Aroldo Cedraz; 1.189/2009-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer; 4.072/2010-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro Valmir Campelo; 6.182/2011-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira; e 2.064/2011-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro Ubiratan Aguiar).

38. Dessa forma, a responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza deve ser considerada revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, e suas 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)

39. Cumpre avaliar, por fim, a caracterização do dolo, no caso concreto, tendo em vista a diretriz constante do art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução à Normas do Direito Brasileiro - Lindb) acerca da responsabilização de agentes públicos no âmbito da atividade controladora do Estado. Desde a entrada em vigor da Lei 13.655/2018 (que inseriu os artigos 20 a 30 ao texto da Lindb), essa análise vem sendo incorporada cada

vez mais aos acórdãos do TCU, com vistas a aprimorar a individualização das condutas e robustecer as decisões que aplicam sanções aos responsáveis.

40. No caso em tela, a irregularidade cometida pela responsável que, de forma fraudulenta, concedeu benefícios previdenciários indevidos, 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)."

3. Com tais considerações, a unidade especializada, em uníssono, apresentou a seguinte proposta de mérito para estes autos (peças 51 a 53):

"a) considerar revel a responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza (CPF 631.395.452-15), 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', c/c arts. 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, as contas da responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza (CPF 631.395.452-15), 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:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
8/11/2021	4.172,50
7/6/2021	40.119,90
8/9/2021	4.172,50
7/6/2021	1.985,59
8/6/2021	2.086,25
6/8/2021	4.172,50
7/7/2021	4.172,50
7/6/2021	1.415,07
7/12/2021	4.172,50
8/6/2021	4.172,50
7/10/2021	4.172,50
7/1/2022	4.172,50
7/7/2021	2.086,25
8/6/2021	0,93

c) aplicar à responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza (CPF 631.395.452-15) 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 Instituo Nacional do Seguro Social, 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 dívida em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando a responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

f) considerar grave a infração cometida por Shirley Valeria da Costa Barata Souza (CPF 631.395.452-15), com base no art. 270 do Regimento Interno do TCU;

g) aplicar a Shirley Valeria da Costa Barata Souza (CPF 631.395.452-15) 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 art. 270 do Regimento Interno do TCU;

h) informar à Procuradoria da República no Amazonas, ao Instituto Nacional do Seguro Social e à responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza (CPF 631.395.452-15) 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 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."

4. O Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, anuiu ao encaminhamento alvitrado pela AudTCE, no sentido da irregularidade das contas, com a condenação ao pagamento do valor do débito e com a imposição da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 (peça 54).

É o Relatório.

VOTO

Em exame a Tomada de Contas Especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social em Goiânia (INSS) contra a Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, tendo por fundamento a concessão irregular de benefícios de "Aposentadoria por Tempo de Contribuição", NB 42/200.844.415-0, de titularidade do Sr. Francisco José Borges dos Santos.

2. A presente TCE foi instaurada em função da constatação de concessão irregular de benefício previdenciário de aposentadoria, mediante a inserção fraudulenta de registros nas bases de dados da Previdência: i) vínculos empregatícios; ii) cômputos de tempos de serviço; iii) de conversão de atividade especial e outros.

3. No relatório do tomador de contas, o prejuízo foi quantificado em R$ 81.073,99 e a responsabilidade pelo dano foi atribuída à Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza (peça 30).

4. No âmbito deste Tribunal, a Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) efetuou a citação somente da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, sem arrolar o beneficiário, porquanto, na linha de precedentes do TCU, não caberia incluí-lo no rol de responsáveis sem os elementos comprovantes de sua efetiva participação no conluio para a prática dos atos ora impugnados.

5. Assim, foi promovida a citação daquela responsável, para que recolhesse a importância do débito apurado e/ou encaminhasse ao Tribunal as alegações de defesa sobre a concessão irregular de benefício previdenciário em favor do Sr. Francisco José Borges dos Santos.

6. Devidamente citada, conforme atestam os Avisos de Recebimento insertos às peças 47 e 48, a responsável não apresentou defesa, tampouco recolheu o valor do débito indicado, restando configurada a sua revelia, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

7. No mérito, a unidade instrutiva e o Ministério Público/TCU, representado pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, estão alinhados em sugerir que as contas da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza sejam julgadas irregulares com a condenação em débito, além da aplicação da multa insculpida no art. 57 da Lei 8.443/1992. A Unidade técnica também sugeriu a aplicação da penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal.

8. É a síntese do essencial. Decido.

9. De plano, consigno que concordo com os entendimentos uniformes da unidade técnica e do MP/TCU, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações que teço a seguir.

10. É correto o entendimento da unidade especializada quanto à não ocorrência da prescrição, nos moldes do disposto na novel Resolução/TCU 344/2022, consoante o exame levado a efeito nos itens 19 a 25 da instrução transcrita no Relatório precedente.

11. Ademais, embora o valor de constituição desta TCE seja de cerca de R$ 94 mil, atualizado até 1º/1/2024, ou seja, inferior ao limite de R$ 120.000,00, como apontado pela AudTCE, o somatório dos prejuízos ao erário de responsabilidade da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza nos 70 débitos indicados no item 18 da instrução constante do Relatório **supra** ultrapassa o montante retrocitado, de modo que a presente TCE pode seguir seu curso, nos termos dos arts. 6º, § 1º e § 2º, e 29 da Instrução Normativa – IN/TCU 98/2024.

12. Quanto ao mérito, segundo apuração do INSS no Processo Administrativo Disciplinar – PAD 35014.132412/2023-8 (peça 8), restou comprovado que a Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, então ocupante do cargo de Técnico do Seguro Social na agência do INSS/GO, deu azo à concessão irregular de aposentadoria por tempo de contribuição sem agendamento prévio e sem processo digital no Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), mediante a inserção fraudulenta de recolhimentos previdenciários na categoria contribuinte individual diretamente no Sistema Prisma, sem constar do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) os respectivos períodos de recolhimento e requerimento de inclusão/atualização de contribuições.

13. O ato acima descrito ensejou a concessão do benefício ao Sr. Francisco José Borges dos Santos com base em tempos fictícios que impactaram tanto o tempo de contribuição quanto o cômputo do tempo de carência, sem os quais o segurado não cumpria o tempo de contribuição mínimo para ter direito à aposentadoria que lhe foi concedida.

14. Também ficou assente que o benefício foi habilitado por contingência, com data de início da aposentadoria anterior à data de concessão, gerando o pagamento de valores retroativos sem a devida juntada de elementos que autorizassem a respectiva concessão.

15. Em função de tais fatos, a responsável foi demitida do INSS na data de 19 de maio de 2025, consoante a Portaria PRES/INSS 116, de 19/05/2025 (peça 11).

16. Insta destacar que, de acordo com a AudTCE, a Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza figura como responsável em mais de 100 outras Tomadas de Contas Especiais em trâmite neste TCU envolvendo a concessão de benefícios potencialmente irregulares.

17. A irregularidade foi objeto da operação policial "Passa Régua", deflagrada em 30/11/2021, nos municípios de Goiânia/GO, Serra Talhada/PE, Paranã/TO e São José dos Campos/SP, resultado de Força-Tarefa Previdenciária integrada pela Secretaria Executiva do Ministério do Trabalho e Previdência, pela Coordenação-Geral de Inteligência Previdenciária e Trabalhista (CGINT), pela Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal, a qual culminou, conforme o Parecer Jurídico da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, na prisão da responsável (peça 10, item 30, p. 6).

18. Ainda de acordo com aquele documento, há estimativa de prejuízo aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social da ordem de R$ 6,6 milhões (peça 10, item 34, p. 8).

19. Tendo em vista o conjunto probatório constante dos autos e a falta de produção de defesa da responsável acerca da culpa na concessão do benefício indevido – dado que optou pela revelia –, cabe ao Tribunal julgar irregulares suas contas, com a imputação do débito calculado e a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, haja vista grave inobservância pela Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza do dever de cuidado no trato com a coisa pública, em um claro exemplo, na melhor das hipóteses, de erro grosseiro a que alude o art. 28 da LINDB.

20. Além da multa, em consonância com o parecer da AudTCE, bem como com a jurisprudência desta Corte (**v.g.** Acórdãos/Plenário 1.607 e 1.608/2026, ambos da relatoria do Ministro Benjamin Zymler; 1.508/2026, da relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus; 1.385/2026, da relatoria do Ministro Antônio Anastasia; 1.137 e 1.138, ambos de 2026 e da relatoria do Ministro Bruno Dantas; e 1.970/2026, de minha relatoria), e considerando a irregularidade cometida pela responsável que, de forma fraudulenta, concedeu benefícios previdenciários indevidos, constituindo-se em ilícito de alta gravidade, entendo pertinente que este Tribunal aplique a sanção de inabilitação à responsável aqui arrolada, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, com fulcro nos arts. 60 da Lei Orgânica do TCU e 270 do Regimento Interno/TCU.

21. Noutro giro, acolho o entendimento da AudTCE e do MP/TCU de que inexistem elementos nos autos que justificassem a inclusão do Sr. Francisco José Borges dos Santos, na condição de segurado, no rol de responsáveis desta Tomada de Contas Especial, pois não restou comprovada a sua participação na fraude ora examinada.

22. Por fim, cabe dar ciência do Acórdão que sobrevier à Procuradoria da República no Estado de Goiás, com fundamento no art. 209, § 7º, do Regimento Interno/TCU, e ao Instituto Nacional do Seguro Social.

Ante o exposto, voto por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 25 de agosto de 2026.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

1. Processo nº TC 024.678/2025-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Responsável: Shirley Valeria da Costa Barata Souza (631.395.452-15).
4. Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
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: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos da Tomada de Contas Especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social em função da concessão irregular de benefício previdenciário.

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

9.1. com fulcro nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas "b" e "c", 19, **caput**, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza e condená-la ao pagamento das quantias a seguir indicadas, acrescidas da atualização monetária e dos juros de mora, calculados a partir das datas especificadas até a efetiva quitação, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida ao Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos da legislação em vigor:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
8/11/2021	4.172,50
7/6/2021	40.119,90
8/9/2021	4.172,50
7/6/2021	1.985,59
8/6/2021	2.086,25
6/8/2021	4.172,50
7/7/2021	4.172,50
7/6/2021	1.415,07
7/12/2021	4.172,50
8/6/2021	4.172,50
7/10/2021	4.172,50
7/1/2022	4.172,50
7/7/2021	2.086,25
8/6/2021	0,93

9.2. aplicar à Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 10.000,00 (dez mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste Acórdão até a data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, sobre as quais incidirão os correspondentes acréscimos legais (débito: atualização monetária e juros de mora; multa: atualização monetária), esclarecendo à responsável que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (art. 217, § 2º, inciso II, do Regimento Interno/TCU) , sem prejuízo das demais medidas legais; e

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

9.5. considerar grave a infração cometida pela Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, com base no art. 270 do Regimento Interno/TCU;

9.6. aplicar à Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza a penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo prazo de 5 (cinco) anos, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 270 do Regimento Interno/TCU; e

9.7. enviar cópia deste Acórdão ao Instituto Nacional do Seguro Social, para ciência, e à Procuradoria da República no Estado de Goiás, com base no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 e no art. 209, § 7º, do Regimento Interno/TCU.

10. Ata n° 32/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 25/8/2026 – Extraordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2284-32/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Odair Cunha.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa (Relator).
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário

TC-024.699/2025-0
Natureza: Tomada de Contas Especial.
Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).
Responsável: Shirley Valeria da Costa Barata Souza (631.395.452-15).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FRAUDE NA CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS. CITAÇÃO. REVELIA. CONTAS IRREGULARES, COM DÉBITO E MULTA. APLICAÇÃO DA PENALIDADE DE INABILITAÇÃO PARA EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL.

RELATÓRIO

Trata-se da Tomada de Contas Especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social em Goiânia (INSS) em desfavor da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, tendo por fundamento a concessão irregular de benefícios de "Aposentadoria por Tempo de Contribuição", NB 42/201.756.305-0, de titularidade do Sr. Osmar de Jesus Rodrigues.

2. Transcrevo, a seguir, com os devidos ajustes de forma, excerto da instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) na qual os fatos atinentes a este processo são descritos e analisados (peça 51):

"**HISTÓRICO**

2. Em 28/7/2025, 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 1965/2025.

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:

'Concessão irregular de benefício previdenciário de aposentadoria, mediante a inserção fraudulenta de registros nas bases de dados da Previdência (vínculos empregatícios, cômputos de tempos de serviço, de conversão de atividade especial e outros).'

4. A apuração desta tomada de contas especial teve origem na Operação Policial denominada 'Passa Régua', deflagrada em 30/11/2021, nos municípios de Goiânia/GO, Serra Talhada/PE, Paranã/TO e São José dos Campos/SP, com base no Inquérito Policial 2021.0067966 SR/PF/GO. Referida operação se materializou por meio de Força Tarefa Previdenciária integrada pela Secretaria Executiva do Ministério do Trabalho e Previdência, pela Coordenação-Geral de Inteligência Previdenciária e Trabalhista (CGINT), pela Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal e conduzida pela Delegacia Federal de Repressão aos Crimes Previdenciários em Goiás (Deleprev GO), que detectou as seguintes irregularidades na concessão de benefícios de Aposentadoria por Idade e Aposentadoria por Tempo de Contribuição: a) atendimento de requerentes de benefício previdenciário sem o necessário agendamento; b) concessão de benefício previdenciário sem efetuar o devido registro na base digital do Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), no qual deveriam estar inseridos todos os documentos que comprovassem os tempos de contribuição utilizados para as respectivas concessões; c) concessão de benefício previdenciário com retroação injustificada da Data de Início de Benefício (DIB), gerando pagamentos indevidos anteriores à Data do Requerimento do Benefício (DER); d) concessão de benefício previdenciário com inclusão de recolhimentos previdenciários diretamente no Sistema PRISMA, na categoria de contribuinte individual, sem comprovação do tempo trabalhado e sem que fossem localizados comprovantes dos respectivos recolhimentos, tampouco requerimentos para inclusão/atualização de contribuições no Sistema CNIS, adulterando o tempo de contribuição, o cálculo do tempo de carência e a majoração da Renda Mensal Inicial (RMI); e e) concessão de benefício previdenciário a titular a quem havia sido indeferido requerimento anterior a benefício de mesma espécie, sem solicitar informações acerca do respectivo indeferimento ou, alternativamente, apresentar cópia integral do processo anterior. Em inúmeros benefícios, todos os atos executórios (pré-habilitação, protocolo, inclusão/alteração de período de contribuição, informação de valores, atribuição da Data de Regularização da Documentação, despacho concessório, formatação, transmissão e retorno da concessão) foram realizados pela matrícula da servidora.

5. No caso concreto, o benefício de Aposentadoria por Tempo de Contribuição em favor de Osmar de Jesus Rodrigues (NB 42/201.756.305-0) foi concedido sem agendamento prévio e sem processo digital no Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), no qual deveriam estar inseridos todos os documentos que comprovassem os tempos de contribuição. A concessão se deu com base na inclusão de recolhimentos previdenciários na categoria de contribuinte individual diretamente no Sistema Prisma, sem comprovação do tempo trabalhado e sem constar do CNIS os respectivos períodos de recolhimento e requerimento de inclusão/atualização de contribuições. A inclusão de tempos fictícios impactou o tempo de contribuição, o cálculo do tempo de carência e a majoração da Renda Mensal Inicial (RMI). Excluídos os períodos irregulares, não havia sido cumprido o tempo de contribuição mínimo necessário à obtenção do benefício concedido, tendo todos os atos executórios (pré-habilitação, protocolo, inclusão/alteração de período de contribuição, informação de valores, atribuição da Data de Regularização da Documentação, despacho concessório, formatação, transmissão e retorno da concessão) sido realizados pela matrícula da responsável. Além disso, o benefício foi habilitado por contingência, com Data do Início do Benefício anterior à data de concessão, o que gerou o pagamento de valores retroativos também indevidos.

6. A despeito das irregularidades verificadas, o beneficiário Osmar de Jesus Rodrigues não foi arrolado como responsável no polo passivo da tomada de contas especial, uma vez que não foram identificados elementos que comprovassem a participação dolosa ou culposa do segurado na irregularidade apurada, tampouco indícios de conluio com a ex-servidora responsável, Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza. Conforme registrado no relatório do Tomador de Contas (peça 29, p. 4), a apuração administrativa limitou-se a constatar que o beneficiário não cumpriu os requisitos legais para o recebimento do benefício, não tendo sido apurada conduta ilícita por ele praticada no momento do requerimento.

7. Tal entendimento está em consonância com a jurisprudência consolidada desta Corte de Contas, que tem afastado a responsabilização de beneficiários de prestações previdenciárias quando não há provas de sua participação ativa ou de conluio na fraude. O TCU, em diversos precedentes, como os 708/2022-Plenário, relator Ministro Marcos Bemquerer e 1.638/2022-2ª Câmara, relator Ministro Aroldo Cedraz, tem decidido que a mera condição de recebedor do benefício não é suficiente para ensejar a imputação de débito, sendo

imprescindível a demonstração de conduta dolosa ou culposa do beneficiário. No caso concreto, diante da ausência de provas que indiquem a participação consciente do beneficiário na fraude, não se justifica sua inclusão no rol de responsáveis pelo ressarcimento ao erário.

8. 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.

9. No relatório da TCE (peça 29), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importava no valor original de R$ 64.685,12, imputando responsabilidade a Shirley Valeria da Costa Barata Souza, na condição de servidora do INSS.

10. Em 10/11/2025, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 33), 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 34 e 35).

11. Em 15/12/2025, 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 36).

12. Na instrução inicial (peça 42), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação para a seguinte irregularidade:

12.1. **Irregularidade:** concessão irregular de Aposentadoria por Tempo de Contribuição a Osmar de Jesus Rodrigues (NB 42/201.756.305-0) sem agendamento prévio e sem processo digital no Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), mediante a inserção fraudulenta de recolhimentos previdenciários na categoria de contribuinte individual diretamente no Sistema Prisma, sem comprovação do tempo trabalhado e sem constar do CNIS os respectivos períodos de recolhimento e requerimento de inclusão/atualização de contribuições, o que possibilitou a concessão do benefício com base em tempos fictícios que impactaram o tempo de contribuição, o cálculo do tempo de carência e a majoração da Renda Mensal Inicial (RMI), sem os quais o segurado não cumpria o tempo de contribuição mínimo para ter direito à aposentadoria que lhe foi concedida, tendo todos os atos executórios (pré-habilitação, protocolo, inclusão/alteração de período de contribuição, informação de valores, atribuição da Data de Regularização da Documentação, despacho concessório, formatação, transmissão e retorno da concessão) sido realizados pela matrícula da responsável. Além disso, o benefício foi habilitado por contingência, com Data do Início do Benefício (DIB) anterior à data de concessão, o que gerou o pagamento de valores retroativos indevidos.

12.1.1. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 16 e 17.

12.1.2. Normas infringidas: arts. 52 a 56 da Lei 8.213/1991; arts. 56, 60 e 62 do Decreto 3.048/1999; e arts. 116, incisos I, II e III, e 117, inciso IX, da Lei 8.112/1990.

12.2. Débitos relacionados à responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
8/11/2021	3.606,11
10/8/2021	1.149,07
7/12/2021	3.606,11
10/8/2021	40.525,35
7/10/2021	3.606,11
7/12/2021	3.606,11
7/1/2022	3.606,11
22/9/2021	3.606,11
10/8/2021	1.374,04

12.2.1. Cofre credor: Instituto Nacional do Seguro Social.

12.2.2. **Responsável**: Shirley Valeria da Costa Barata Souza.

12.2.2.1. **Conduta:** conceder benefício previdenciário de Aposentadoria por Tempo de Contribuição (NB 42/201.756.305-0) com informações inverídicas, sem suporte de documentos ou consultas idôneas.

12.2.2.2. Nexo de causalidade: a atuação da responsável foi determinante para a materialização do dano ao erário, pois, ao homologar e conceder o benefício com base em informações inverídicas, sem suporte de documentos ou consultas idôneas, permitiu que o segurado tivesse acesso a benefício previdenciário a que

não teria direito, resultando em pagamento indevido e prejuízo ao patrimônio público.

12.2.2.3. Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade ou de punibilidade identificado 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 homologar dados falsos, em desacordo com os requisitos legais e normativos, tendo sido apenada com demissão por infração disciplinar. Era exigível conduta diversa, qual seja, a estrita observância dos requisitos legais e a verificação da autenticidade da documentação apresentada para a concessão do benefício previdenciário.

13. Encaminhamento: citação.

14. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 43), foi efetuada citação da responsável, nos moldes abaixo:

a) Shirley Valeria da Costa Barata Souza - promovida a citação da responsável, conforme segue:

Comunicação: Ofício 15739/2026 – Seproc (peça 45). Data da Expedição: 5/5/2026. Data da Ciência: **12/5/2026** (peça 48). Nome Recebedor: Renata Souza. Observação: Ofício enviado para o endereço da responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 44). Fim do prazo para a defesa: 27/5/2026.
Comunicação: Ofício 15740/2026 – Seproc (peça 46). Data da Expedição: 5/5/2026. Data da Ciência: **15/5/2026** (peça 49). Nome Recebedor: Salmir Oliveira. Observação: Ofício enviado para o endereço da responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do TSE, custodiada pelo TCU (peça 44). Fim do prazo para a defesa: 1/6/2026.

15. Consoante Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 50), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.

16. Transcorrido o prazo regimental, a responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza 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

17. 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 7/1/2022 e a responsável foi notificada sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme segue:

17.1. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, por meio de Notificação Prévia acostada à peça 4, recebida em 7/6/2024, conforme assinatura da responsável (peça 4, p. 2).

Valor de Constituição da TCE

18. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2024 é de R$ 74.408,52 e que, apesar de ser inferior ao limite de R$ 120.000,00, constitui TCE em conjunto com os débitos 1971/2025, 1895/2025, 1897/2025, 1898/2025, 1900/2025, 1901/2025, 1902/2025, 1903/2025, 1908/2025, 1909/2025, 1911/2025, 1912/2025, 1915/2025, 1917/2025, 1918/2025, 1919/2025, 1920/2025, 1921/2025, 1904/2025, 1905/2025, 1906/2025, 1907/2025, 1910/2025, 1913/2025, 1914/2025, 1916/2025, 1927/2025, 1932/2025, 1946/2025, 1957/2025, 1958/2025, 1962/2025, 1963/2025, 1964/2025, 1966/2025, 1968/2025, 1969/2025, 1922/2025, 1923/2025, 1924/2025, 1925/2025, 1926/2025, 1928/2025, 1929/2025, 1930/2025, 1931/2025, 1933/2025, 1934/2025, 1935/2025, 1936/2025, 1937/2025, 1939/2025, 1940/2025, 1941/2025, 1943/2025, 1945/2025, 1947/2025, 1948/2025, 1949/2025, 1950/2025, 1951/2025, 1952/2025, 1953/2025, 1954/2025, 1955/2025, 1959/2025, 1960/2025, 1961/2025, 1967/2025 e 1970/2025, 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 punitiva e de ressarcimento no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU) é regulamentada pela Resolução-TCU 344, de 11/10/2022, cujo art. 2º estabelece que 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 a 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 Ministro 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 e 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. Já quanto à prescrição intercorrente, conforme o Acórdão 3246/2024-TCU-Segunda Câmara (Relator Ministro 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 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 e 1980/2025-Segunda Câmara, Relator Ministro Substituto Marcos Bemquerer).

23. 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	Dispositivo da Resolução-TCU 344/2022	Efeito
	7/1/2022	Data do último pagamento irregular (peça 28)	Art. 4°, inciso V	Marco inicial da contagem do prazo prescricional
	27/9/2022	Relatório de Análise (peça 13, p. 23-25)	Art. 5°, inciso II	Interrupção da prescrição; marco inicial da prescrição intercorrente
	18/12/2022	Relatório de Análise da Fase de Defesa (peça 12)	Art. 5°, inciso II	Interrupção de ambas as prescrições
	3/10/2025	Relatório do Tomador de Contas (peça 29)	Art. 5°, inciso II	Interrupção de ambas as prescrições
	10/11/2025	Relatório do Controle Interno (peça 33)	Art. 5°, inciso II	Interrupção de ambas as prescrições

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 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**.

25. 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**.

(...)

EXAME TÉCNICO

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 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 foi afirmada 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 da responsável se deu em endereços provenientes da base de CPFs da Receita Federal e do TSE, em sistemas custodiados pelo TCU (peça 44). A entrega dos ofícios citatórios nesses endereços ficou comprovada (peças 45, 46, 48 e 49).

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, Relator Ministro Bruno Dantas; e 2.369/2013-TCU-Plenário e 2.449/2013-TCU-Plenário, ambos Relator Ministro 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, 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'.

32. 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, como não houve manifestação da responsável em nenhuma etapa dessa fase, a instrução preliminar (peça 42) concentrou-se na análise das irregularidades indicadas pelo órgão instaurador e detectadas no exame das peças processuais, conforme descrição a seguir.

33. A responsável foi chamada a se defender acerca da concessão fraudulenta do benefício de Aposentadoria por Tempo de Contribuição em favor de Osmar de Jesus Rodrigues (NB 42/201.756.305-0), concedido sem agendamento prévio e sem processo digital no Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), no qual deveriam estar inseridos todos os documentos que comprovassem os tempos de contribuição. A concessão se deu com base na inclusão de recolhimentos previdenciários na categoria de contribuinte individual diretamente no Sistema Prisma, sem comprovação do tempo trabalhado e sem constar do CNIS os respectivos períodos de recolhimento e requerimento de inclusão/atualização de contribuições. A inclusão de tempos fictícios impactou o tempo de contribuição, o cálculo do tempo de carência e a majoração da Renda Mensal Inicial (RMI). Excluídos os períodos irregulares, não havia sido cumprido o tempo de contribuição mínimo necessário à obtenção do benefício concedido, tendo todos os atos executórios (pré-habilitação, protocolo, inclusão/alteração de período de contribuição, informação de valores, atribuição da Data de Regularização da Documentação, despacho concessório, formatação, transmissão e retorno da concessão) sido realizados pela matrícula da responsável. Além disso, o benefício foi habilitado por contingência, com Data do Início do Benefício anterior à data de concessão, o que gerou o pagamento de valores retroativos também indevidos.

34. A Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza figura como responsável em mais de cem outras TCEs em trâmite neste TCU envolvendo a concessão de benefícios potencialmente irregulares, todos alvo da operação policial 'Passa Régua', deflagrada em 30/11/2021, nos municípios de Goiânia/GO, Serra Talhada/PE, Paranã/TO e São José dos Campos/SP, resultado de Força Tarefa Previdenciária integrada pela Secretaria Executiva do Ministério do Trabalho e Previdência, pela Coordenação-Geral de Inteligência Previdenciária e Trabalhista (CGINT), pela Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal e conduzida pela Delegacia Federal de Repressão aos Crimes Previdenciários em Goiás (Deleprev GO), que detectou as seguintes irregularidades na concessão de benefícios de Aposentadoria por Idade e Aposentadoria por Tempo de Contribuição: a) atendimento de requerentes de benefício previdenciário sem o necessário agendamento; b) concessão de benefício previdenciário sem efetuar o devido registro na base digital do Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), no qual deveriam estar inseridos todos os documentos que comprovassem os tempos de contribuição utilizados para as respectivas concessões; c) concessão de benefício previdenciário com retroação injustificada da Data de Início de Benefício (DIB), gerando pagamentos indevidos anteriores à Data do Requerimento do Benefício (DER); d) concessão de benefício previdenciário com inclusão de recolhimentos previdenciários diretamente no Sistema PRISMA, na categoria de contribuinte individual, sem comprovação do tempo trabalhado e sem que fossem localizados comprovantes dos respectivos recolhimentos, tampouco

requerimentos para inclusão/atualização de contribuições no Sistema CNIS, adulterando o tempo de contribuição, o cálculo do tempo de carência e a majoração da Renda Mensal Inicial (RMI); e e) concessão de benefício previdenciário a titular a quem havia sido indeferido requerimento anterior a benefício de mesma espécie, sem solicitar informações acerca do respectivo indeferimento ou, alternativamente, apresentar cópia integral do processo anterior.

35. Em inúmeros benefícios, todos os atos executórios (pré-habilitação, protocolo, inclusão/alteração de período de contribuição, informação de valores, atribuição da Data de Regularização da Documentação, despacho concessório, formatação, transmissão e retorno da concessão) foram realizados pela matrícula da responsável.

36. Verifica-se que desde a deflagração da operação policial, em 30/11/2021, houve vários atos de apuração dos fatos por parte do INSS, incluindo Processo Administrativo Disciplinar (PAD) instaurado em desfavor da ex-servidora, no âmbito do qual foram realizados interrogatório (peça 5) e indiciamento da responsável (peça 6), cuja defesa foi apreciada por relatório da Comissão de Processo Administrativo Disciplinar – PAD (peça 8), parecer técnico opinativo (peça 9) e parecer jurídico (peça 10), tendo resultado na aplicação de penalidade de demissão da responsável (peça 11). Da leitura das irregularidades e provas descritas nos documentos juntados aos autos, conclui-se que a Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza foi a autora das ilicitudes que levaram à concessão de numerosos benefícios previdenciários fraudulentos, incluindo o benefício objeto dos presentes autos.

37. Em se tratando de processo em que a parte interessada não se manifestou acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta 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 731/2008-TCU-Plenário, Relator Ministro Aroldo Cedraz; 1.189/2009-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer; 4.072/2010-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro Valmir Campelo; 6.182/2011-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira; e 2.064/2011-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro Ubiratan Aguiar).

38. Dessa forma, a responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza deve ser considerada revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, e suas 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)

39. Cumpre avaliar, por fim, a caracterização do dolo, no caso concreto, tendo em vista a diretriz constante do art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução à Normas do Direito Brasileiro - Lindb) acerca da responsabilização de agentes públicos no âmbito da atividade controladora do Estado. Desde a entrada em vigor da Lei 13.655/2018 (que inseriu os artigos 20 a 30 ao texto da Lindb), essa análise vem sendo incorporada cada vez mais aos acórdãos do TCU, com vistas a aprimorar a individualização das condutas e robustecer as decisões que aplicam sanções aos responsáveis.

40. No caso em tela, a irregularidade cometida pela responsável que, de forma fraudulenta, concedeu benefícios previdenciários indevidos, 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).”

3. Com tais considerações, a unidade especializada, em uníssono, apresentou a seguinte proposta de mérito para estes autos (peças 51 a 53):

“a) considerar revel a responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza (CPF 631.395.452-15), 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’, c/c arts. 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, as contas da responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza (CPF 631.395.452-15), 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:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
8/11/2021	3.606,11
10/8/2021	1.149,07
7/12/2021	3.606,11

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
10/8/2021	40.525,35
7/10/2021	3.606,11
7/12/2021	3.606,11
7/1/2022	3.606,11
22/9/2021	3.606,11
10/8/2021	1.374,04

c) aplicar à responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza (CPF 631.395.452-15) 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 Instituo Nacional do Seguro Social, 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 dívida em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando a responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;
f) considerar grave a infração cometida por Shirley Valeria da Costa Barata Souza (CPF 631.395.452-15), com base no art. 270 do Regimento Interno do TCU;
g) aplicar a Shirley Valeria da Costa Barata Souza (CPF 631.395.452-15) 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 art. 270 do Regimento Interno do TCU;
h) informar à Procuradoria da República em Goiás, ao Instituto Nacional do Seguro Social e à responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza (CPF 631.395.452-15) 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 em Goiás 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."

4. O Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, anuiu ao encaminhamento alvitrado pela AudTCE, no sentido da irregularidade das contas, com a condenação ao pagamento do valor do débito e com a imposição da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 (peça 54).

É o Relatório.

VOTO

Em exame a Tomada de Contas Especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social em Goiânia (INSS) contra a Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, tendo por fundamento a concessão irregular de benefícios de "Aposentadoria por Tempo de Contribuição", NB 42/201.756.305-0, de titularidade do Sr. Osmar de Jesus Rodrigues.

2. A presente TCE foi instaurada em função da constatação de concessão irregular de benefício previdenciário de aposentadoria, mediante a inserção fraudulenta de registros nas bases de dados da Previdência: i) vínculos empregatícios; ii) cômputos de tempos de serviço; iii) de conversão de atividade especial e outros.

3. No relatório do tomador de contas, o prejuízo foi quantificado em R$ 64.685,12 e a responsabilidade pelo dano foi atribuída à Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza (peça 29).

4. No âmbito deste Tribunal, a Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) efetuou a citação somente da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, sem arrolar o beneficiário, porquanto, na linha de precedentes do TCU, não caberia incluí-lo no rol de responsáveis sem os elementos comprovantes de sua efetiva participação no conluio para a prática dos atos ora impugnados.

5. Assim, foi promovida a citação daquela responsável, para que recolhesse a importância do débito apurado e/ou encaminhasse ao Tribunal as alegações de defesa sobre a concessão irregular de benefício previdenciário em favor do Sr. Osmar de Jesus Rodrigues.

6. Devidamente citada, conforme atestam os Avisos de Recebimento insertos às peças 48 e 49 a responsável não apresentou defesa, tampouco recolheu o valor do débito indicado, restando configurada a sua revelia, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

7. No mérito, a unidade instrutiva e o Ministério Público/TCU, representado pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, estão alinhados em sugerir que as contas da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza sejam julgadas irregulares com a condenação em débito, além da aplicação da multa insculpida no art. 57 da Lei 8.443/1992. A Unidade técnica também sugeriu a aplicação da penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal.

8. É a síntese do essencial. Decido.

9. De plano, consigno que concordo com os entendimentos uniformes da unidade técnica e do MP/TCU, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações que teço a seguir.

10. É correto o entendimento da unidade especializada quanto à não ocorrência da prescrição, nos moldes do disposto na Resolução/TCU 344/2022, consoante o exame levado a efeito nos itens 19 a 25 da instrução transcrita no Relatório precedente.

11. Ademais, embora o valor de constituição desta TCE seja de cerca de R$ 74 mil, atualizado até 1º/1/2024, ou seja, inferior ao limite de R$ 120.000,00, como apontado pela AudTCE, o somatório dos prejuízos ao erário de responsabilidade da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza nos 70 débitos indicados no item 18 da instrução constante do Relatório **supra** ultrapassa o montante retrocitado, de modo que a presente TCE pode seguir seu curso, nos termos dos arts. 6º, § 1º e § 2º, e 29 da Instrução Normativa – IN/TCU 98/2024.

12. Quanto ao mérito, segundo apuração do INSS no Processo Administrativo Disciplinar – PAD 35014.132412/2023-8 (peça 8), restou comprovado que a Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, então ocupante do cargo de Técnico do Seguro Social na agência do INSS/GO, deu azo à concessão irregular de aposentadoria por tempo de contribuição sem agendamento prévio e sem processo digital no Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), mediante a inserção fraudulenta de recolhimentos previdenciários na categoria contribuinte individual diretamente no Sistema Prisma, sem constar do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) os respectivos períodos de recolhimento e requerimento de inclusão/atualização de contribuições.

13. O ato acima descrito ensejou a concessão do benefício ao Sr. Osmar de Jesus Rodrigues com base em tempos fictícios que impactaram tanto o tempo de contribuição quanto o cômputo do tempo de carência, sem os quais o segurado não cumpria o tempo de contribuição mínimo para ter direito à aposentadoria que lhe foi concedida.

14. Também ficou assente que o benefício foi habilitado por contingência, com data de início da aposentadoria anterior à data de concessão, gerando o pagamento de valores retroativos sem a devida juntada de elementos que autorizassem a respectiva concessão.

15. Em função de tais fatos, a responsável foi demitida do INSS na data de 19 de maio de 2025, consoante a Portaria PRES/INSS 116, de 19/05/2025 (peça 11).

16. Insta destacar que, de acordo com a AudTCE, a Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza figura como responsável em mais de 100 outras Tomadas de Contas Especiais em trâmite neste TCU envolvendo a concessão de benefícios potencialmente irregulares.

17. A irregularidade foi objeto da operação policial "Passa Régua", deflagrada em 30/11/2021, nos municípios de Goiânia/GO, Serra Talhada/PE, Paranã/TO e São José dos Campos/SP, resultado de Força-Tarefa Previdenciária integrada pela Secretaria Executiva do Ministério do Trabalho e Previdência, pela Coordenação-Geral de Inteligência Previdenciária e Trabalhista (CGINT), pela Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal, a qual culminou, conforme o Parecer Jurídico da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, na prisão da responsável (peça 10, item 30, p. 6).

18. Ainda de acordo com aquele documento, há estimativa de prejuízo aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social da ordem de R$ 6,6 milhões (peça 10, item 34, p. 8).

19. Tendo em vista o conjunto probatório constante dos autos e a falta de produção de defesa da responsável acerca da culpa na concessão do benefício indevido – dado que optou pela revelia –, cabe ao Tribunal julgar irregulares suas contas, com a imputação do débito calculado e a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, haja vista grave inobservância pela Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza do dever de cuidado no trato com a coisa pública, em um claro exemplo, na melhor das hipóteses, de erro grosseiro a que alude o art. 28 da LINDB.

20. Além da multa, em consonância com o parecer da AudTCE, bem como com a jurisprudência desta Corte (**v.g.** Acórdãos/Plenário 1.607 e 1.608/2026, ambos da relatoria do Ministro Benjamin Zymler; 1.508/2026, da relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus; 1.385/2026, da relatoria do Ministro Antônio Anastasia; 1.137 e 1.138, ambos de 2026 e da relatoria do Ministro Bruno Dantas; e 1.970/2026, de minha relatoria), e considerando a irregularidade cometida pela responsável que, de forma fraudulenta, concedeu benefícios previdenciários indevidos, constituindo-se em ilícito de alta gravidade, entendo pertinente que este Tribunal aplique a sanção de inabilitação à responsável aqui arrolada, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, com fulcro nos arts. 60 da Lei Orgânica do TCU e 270 do Regimento Interno/TCU.

21. Noutro giro, acolho o entendimento da AudTCE e do MP/TCU de que inexistem elementos nos autos que justificassem a inclusão do Sr. Osmar de Jesus Rodrigues, na condição de segurado, no rol de responsáveis desta Tomada de Contas Especial, pois não restou comprovada a sua participação na fraude ora examinada.

22. Por fim, cabe dar ciência do Acórdão que sobrevier à Procuradoria da República no Estado de Goiás, com fundamento no art. 209, § 7º, do Regimento Interno/TCU, e ao Instituto Nacional do Seguro Social.

Ante o exposto, voto por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 25 de agosto de 2026.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2285/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 024.699/2025-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Responsável: Shirley Valeria da Costa Barata Souza (631.395.452-15).
4. Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
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: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos da Tomada de Contas Especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social em função da concessão irregular de benefício previdenciário.

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

9.1. com fulcro nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas "b" e "c", 19, **caput**, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza e condená-la ao pagamento das quantias a seguir indicadas, acrescidas da atualização monetária e dos juros de mora, calculados a partir das datas especificadas até a efetiva quitação, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida ao Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos da legislação em vigor:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
8/11/2021	3.606,11
10/8/2021	1.149,07

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
7/12/2021	3.606,11
10/8/2021	40.525,35
7/10/2021	3.606,11
7/12/2021	3.606,11
7/1/2022	3.606,11
22/9/2021	3.606,11
10/8/2021	1.374,04

9.2. aplicar à Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 10.000,00 (dez mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste Acórdão até a data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, sobre as quais incidirão os correspondentes acréscimos legais (débito: atualização monetária e juros de mora; multa: atualização monetária), esclarecendo à responsável que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (art. 217, § 2º, inciso II, do Regimento Interno/TCU) , sem prejuízo das demais medidas legais;

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

9.5. considerar grave a infração cometida pela Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, com base no art. 270 do Regimento Interno/TCU;

9.6. aplicar à Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza a penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo prazo de 5 (cinco) anos, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 270 do Regimento Interno/TCU; e

9.7. enviar cópia deste Acórdão ao Instituto Nacional do Seguro Social, para ciência, e à Procuradoria da República no Estado de Goiás, com base no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 e no art. 209, § 7º, do Regimento Interno/TCU.

10. Ata n° 32/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 25/8/2026 – Extraordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2285-32/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Odair Cunha.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa (Relator).
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário

TC-024.709/2025-5

Natureza: Tomada de Contas Especial.
Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).
Responsável: Shirley Valeria da Costa Barata Souza (631.395.452-15).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FRAUDE NA CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS. CITAÇÃO. REVELIA. CONTAS IRREGULARES, COM DÉBITO E MULTA. APLICAÇÃO DA PENALIDADE DE INABILITAÇÃO PARA EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL.

RELATÓRIO

Trata-se da Tomada de Contas Especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, tendo por fundamento a concessão irregular de benefícios de "Aposentadoria por Tempo de Contribuição", NB 42/201.586.121-6, de titularidade da Sra. Selma da Rocha Andrade Bernardo.

2. Transcrevo, a seguir, com os devidos ajustes de forma, excerto da instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) na qual os fatos atinentes a este processo são descritos e analisados (peça 50):

"**HISTÓRICO**

165. Em 28/7/2025, 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 1975/2025.

166. 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, cômputos de tempos de serviço, de conversão de atividade especial e outros).'

167. A apuração desta tomada de contas especial teve origem na Operação Policial denominada 'Passa Régua', deflagrada em 30/11/2021, nos municípios de Goiânia/GO, Serra Talhada/PE, Paranã/TO e São José dos Campos/SP, com base no Inquérito Policial 2021.0067966 SR/PF/GO. Referida operação se materializou por meio de Força Tarefa Previdenciária integrada pela Secretaria Executiva do Ministério do Trabalho e Previdência, pela Coordenação-Geral de Inteligência Previdenciária e Trabalhista (CGINT), pela Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal e conduzida pela Delegacia Federal de Repressão aos Crimes Previdenciários em Goiás (Deleprev GO), que detectou as seguintes irregularidades na concessão de benefícios de Aposentadoria por Idade e Aposentadoria por Tempo de Contribuição: a) atendimento de requerentes de benefício previdenciário sem o necessário agendamento; b) concessão de benefício previdenciário sem efetuar o devido registro na base digital do Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), no qual deveriam estar inseridos todos os documentos que comprovassem os tempos de contribuição utilizados para as respectivas concessões; c) concessão de benefício previdenciário com retroação injustificada da Data de Início de Benefício (DIB), gerando pagamentos indevidos anteriores à Data do Requerimento do Benefício (DER); d) concessão de benefício previdenciário com inclusão de recolhimentos previdenciários diretamente no Sistema PRISMA, na categoria de contribuinte individual, sem comprovação do tempo trabalhado e sem que fossem localizados comprovantes dos respectivos recolhimentos, tampouco requerimentos para inclusão/atualização de contribuições no Sistema CNIS, adulterando o tempo de contribuição, o cálculo do tempo de carência e a majoração da Renda Mensal Inicial (RMI); e e) concessão de benefício previdenciário a titular a quem havia sido indeferido requerimento anterior a benefício de mesma espécie, sem solicitar informações acerca do respectivo indeferimento ou, alternativamente, apresentar cópia integral do processo anterior. Em inúmeros benefícios, todos os atos executórios (pré-habilitação, protocolo, inclusão/alteração de período de contribuição, informação de valores, atribuição da Data de Regularização da Documentação, despacho concessório, formatação, transmissão e retorno da concessão) foram realizados pela matrícula da servidora.

168. No caso concreto, o benefício de Aposentadoria por Tempo de Contribuição em favor de Selma da Rocha Andrade Bernardo (NB 42/201.586.121-6) foi concedido sem agendamento prévio e sem processo digital no Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), no qual deveriam estar inseridos todos os documentos que comprovassem os tempos de contribuição. A concessão se deu com base na inclusão de recolhimentos previdenciários na categoria de contribuinte individual diretamente no Sistema Prisma, sem comprovação do

tempo trabalhado e sem constar do CNIS os respectivos períodos de recolhimento e requerimento de inclusão/atualização de contribuições. A inclusão de tempos fictícios impactou o tempo de contribuição, o cálculo do tempo de carência e a majoração da Renda Mensal Inicial (RMI). Excluídos os períodos irregulares, não havia sido cumprido o tempo de contribuição mínimo necessário à obtenção do benefício concedido, tendo todos os atos executórios (pré-habilitação, protocolo, inclusão/alteração de período de contribuição, informação de valores, atribuição da Data de Regularização da Documentação, despacho concessório, formatação, transmissão e retorno da concessão) sido realizados pela matrícula da responsável. Além disso, o benefício foi habilitado por contingência, com Data do Início do Benefício anterior à data de concessão, o que gerou o pagamento de valores retroativos também indevidos.

169. A despeito das irregularidades verificadas, a beneficiária Selma da Rocha Andrade Bernardo não foi arrolada como responsável no polo passivo da tomada de contas especial, uma vez que não foram identificados elementos que comprovassem a participação dolosa ou culposa da segurada na irregularidade apurada, tampouco indícios de conluio com a ex-servidora responsável, Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza. Conforme registrado no relatório do Tomador de Contas (peça 29, p. 4), a apuração administrativa limitou-se a constatar que a beneficiária não cumpriu os requisitos legais para o recebimento do benefício, não tendo sido apurada conduta ilícita por ela praticada no momento do requerimento.

170. Tal entendimento está em consonância com a jurisprudência consolidada desta Corte de Contas, que tem afastado a responsabilização de beneficiários de prestações previdenciárias quando não há provas de sua participação ativa ou de conluio na fraude. O TCU, em diversos precedentes, como os 708/2022-Plenário, relator Ministro Marcos Bemquerer e 1.638/2022-2ª Câmara, relator Ministro Aroldo Cedraz, tem decidido que a mera condição de recebedor do benefício não é suficiente para ensejar a imputação de débito, sendo imprescindível a demonstração de conduta dolosa ou culposa do beneficiário. No caso concreto, diante da ausência de provas que indiquem a participação consciente da beneficiária na fraude, não se justifica sua inclusão no rol de responsáveis pelo ressarcimento ao erário.

171. 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.

172. No relatório da TCE (peça 29), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importava no valor original de R$ 67.102,12, imputando responsabilidade a Shirley Valeria da Costa Barata Souza, na condição de servidora do INSS.

173. Em 12/11/2025, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 33), 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 34 e 35).

174. Em 15/12/2025, 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 36).

175. Na instrução inicial (peça 41), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação para a seguinte irregularidade:

175.1. **Irregularidade:** concessão irregular de Aposentadoria por Tempo de Contribuição a Selma da Rocha Andrade Bernardo (NB 42/201.586.121-6) sem agendamento prévio e sem processo digital no Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), mediante a inserção fraudulenta de recolhimentos previdenciários na categoria de contribuinte individual diretamente no Sistema Prisma, sem comprovação do tempo trabalhado e sem constar do CNIS os respectivos períodos de recolhimento e requerimento de inclusão/atualização de contribuições, o que possibilitou a concessão do benefício com base em tempos fictícios que impactaram o tempo de contribuição, o cálculo do tempo de carência e a majoração da Renda Mensal Inicial (RMI), sem os quais a segurada não cumpria o tempo de contribuição mínimo para ter direito à aposentadoria que lhe foi concedida. Além disso, o benefício foi habilitado por contingência, com Data do Início do Benefício (DIB) anterior à data de concessão, o que gerou o pagamento de valores retroativos indevidos.

175.1.1. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 16 e 17.

175.1.2. 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.

175.2. Débitos relacionados à responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
1/9/2021	3.649,53
2/8/2021	42.525,09
2/8/2021	1.516,86
2/8/2021	0,09
1/10/2021	3.649,53
2/8/2021	1.162,90
1/12/2021	3.649,53
1/12/2021	3.649,53
1/11/2021	3.649,53
3/1/2022	3.649,53

175.2.1. Cofre credor: Instituto Nacional do Seguro Social.

175.2.2. **Responsável**: Shirley Valeria da Costa Barata Souza.

175.2.2.1. **Conduta:** conceder benefício previdenciário de Aposentadoria por Tempo de Contribuição (NB 42/201.586.121-6) com informações inverídicas, sem suporte de documentos ou consultas idôneas.

175.2.2.2. Nexo de causalidade: a atuação da responsável foi determinante para a materialização do dano ao erário, pois, ao homologar e conceder o benefício com base em informações inverídicas, sem suporte de documentos ou consultas idôneas, permitiu que a segurada tivesse acesso a benefício previdenciário a que não teria direito, resultando em pagamento indevido e prejuízo ao patrimônio público.

175.2.2.3. Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade ou de punibilidade identificado 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 homologar dados falsos, em desacordo com os requisitos legais e normativos, tendo sido apenada com demissão por infração disciplinar. Era exigível conduta diversa, qual seja, a estrita observância dos requisitos legais e a verificação da autenticidade da documentação apresentada para a concessão do benefício previdenciário.

176. Encaminhamento: citação.

177. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 42), foi efetuada citação da responsável, nos moldes abaixo:

e) Shirley Valeria da Costa Barata Souza - promovida a citação da responsável, conforme segue:

Comunicação: Ofício 14376/2026 – Seproc (peça 45). Data da Expedição: 27/4/2026. Data da Ciência: **5/5/2026** (peça 47). Nome Recebedor: Salmir Oliveira. Observação: Ofício enviado para o endereço da responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do TSE, custodiada pelo TCU (peça 43). Fim do prazo para a defesa: 20/5/2026.
Comunicação: Ofício 14377/2026 – Seproc (peça 44). Data da Expedição: 27/4/2026. Data da Ciência: **29/4/2026** (peça 46). Nome Recebedor: Luciana Marinho. Observação: Ofício enviado para o endereço da responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 43). Fim do prazo para a defesa: 14/5/2026.

178. Consoante Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 49), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.

179. Transcorrido o prazo regimental, a responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza 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

180. 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 3/1/2022, e a responsável foi notificada sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme segue:

180.1. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, por meio de Notificação Prévia acostada à peça 4, recebida em 7/6/2024, conforme assinatura da responsável (peça 4, p. 2).

Valor de Constituição da TCE

181. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1º/1/2024 é de R$ 77.209,15, e que apesar de ser inferior ao limite de R$ 120.000,00 constitui TCE em conjunto com o débito 1986/2025, 1972/2025, 1976/2025, 1977/2025, 1985/2025, 1974/2025, 1979/2025, 1984/2025, 1982/2025, 1983/2025, 1973/2025, 1978/2025 e 1988/2025, 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

182. A prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU) é regulamentada pela Resolução-TCU 344, de 11/10/2022, cujo art. 2º estabelece que 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.

183. Sobre a 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 Ministro 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 e 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.

184. Já quanto à prescrição intercorrente, conforme o Acórdão 3246/2024-TCU-Segunda Câmara (Relator Ministro 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.

185. 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 e 1980/2025-Segunda Câmara, Relator Ministro Substituto Marcos Bemquerer).

186. 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	Dispositivo da Resolução-TCU 344/2022	Efeito
	3/1/2022	Data do último pagamento irregular (peça 28)	Art. 4°, inciso V	Marco inicial da contagem do prazo prescricional
	21/9/2022	Relatório de Análise (peça 13, p. 21-23)	Art. 5°, inciso II	Interrupção da prescrição; marco inicial da prescrição intercorrente
	6/3/2023	Relatório de Análise da Fase de Defesa (peça 12)	Art. 5°, inciso II	Interrupção de ambas as prescrições
	3/10/2025	Relatório do Tomador de Contas (peça 29)	Art. 5°, inciso II	Interrupção de ambas as prescrições
	12/11/2025	Relatório do Controle Interno (peça 33)	Art. 5°, inciso II	Interrupção de ambas as prescrições

187. 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**.

188. 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**.

(...)

EXAME TÉCNICO

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 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 foi afirmada 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 da responsável se deu em endereços provenientes da base de CPFs da Receita Federal e do TSE, em sistemas custodiados pelo TCU (peça 43). A entrega dos ofícios citatórios nesses endereços ficou comprovada (peças 44 a 47).

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, Relator Ministro Bruno Dantas; e 2.369/2013-TCU-Plenário e 2.449/2013-TCU-Plenário, ambos Relator Ministro 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, 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'.

32. 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, o que levou a instrução preliminar (peça 41) a concentrar-se na análise das irregularidades indicadas pelo órgão instaurador e detectadas no exame das peças processuais, conforme a seguir:

33. A responsável foi chamada a se defender acerca da concessão fraudulenta do benefício de Aposentadoria por Tempo de Contribuição em favor de Selma da Rocha Andrade Bernardo (NB 42/201.586.121-6), concedido sem agendamento prévio e sem processo digital no Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), no qual deveriam estar inseridos todos os documentos que comprovassem os tempos de contribuição. A concessão se deu com base na inclusão de recolhimentos previdenciários na categoria de contribuinte individual diretamente no Sistema Prisma, sem comprovação do tempo trabalhado e sem constar do CNIS os respectivos períodos de recolhimento e requerimento de inclusão/atualização de contribuições. A inclusão de tempos fictícios impactou o tempo de contribuição, o cálculo do tempo de carência e a majoração da Renda Mensal Inicial (RMI). Excluídos os períodos irregulares, não havia sido cumprido o tempo de contribuição mínimo necessário à obtenção do benefício concedido, tendo todos os atos executórios (pré-habilitação, protocolo, inclusão/alteração de período de contribuição, informação de valores, atribuição da Data de Regularização da Documentação, despacho concessório, formatação, transmissão e retorno da concessão) sido realizados pela matrícula da responsável. Além disso, o benefício foi habilitado por contingência, com Data do Início do Benefício anterior à data de concessão, o que gerou o pagamento de valores retroativos também indevidos.

34. A Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza figura como responsável em mais de cem outras TCEs em trâmite neste TCU envolvendo a concessão de benefícios potencialmente irregulares, todos alvo da operação policial 'Passa Régua', deflagrada em 30/11/2021, nos municípios de Goiânia/GO, Serra Talhada/PE, Paranã/TO e São José dos Campos/SP, resultado de Força Tarefa Previdenciária integrada pela Secretaria

Executiva do Ministério do Trabalho e Previdência, pela Coordenação-Geral de Inteligência Previdenciária e Trabalhista (CGINT), pela Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal e conduzida pela Delegacia Federal de Repressão aos Crimes Previdenciários em Goiás (Deleprev GO), que detectou as seguintes irregularidades na concessão de benefícios de Aposentadoria por Idade e Aposentadoria por Tempo de Contribuição: a) atendimento de requerentes de benefício previdenciário sem o necessário agendamento; b) concessão de benefício previdenciário sem efetuar o devido registro na base digital do Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), no qual deveriam estar inseridos todos os documentos que comprovassem os tempos de contribuição utilizados para as respectivas concessões; c) concessão de benefício previdenciário com retroação injustificada da Data de Início de Benefício (DIB), gerando pagamentos indevidos anteriores à Data do Requerimento do Benefício (DER); d) concessão de benefício previdenciário com inclusão de recolhimentos previdenciários diretamente no Sistema PRISMA, na categoria de contribuinte individual, sem comprovação do tempo trabalhado e sem que fossem localizados comprovantes dos respectivos recolhimentos, tampouco requerimentos para inclusão/atualização de contribuições no Sistema CNIS, adulterando o tempo de contribuição, o cálculo do tempo de carência e a majoração da Renda Mensal Inicial (RMI); e e) concessão de benefício previdenciário a titular a quem havia sido indeferido requerimento anterior a benefício de mesma espécie, sem solicitar informações acerca do respectivo indeferimento ou, alternativamente, apresentar cópia integral do processo anterior.

35. Em inúmeros benefícios, todos os atos executórios (pré-habilitação, protocolo, inclusão/alteração de período de contribuição, informação de valores, atribuição da Data de Regularização da Documentação, despacho concessório, formatação, transmissão e retorno da concessão) foram realizados pela matrícula da responsável.

36. Verifica-se que desde a deflagração da operação policial, em 30/11/2021, houve vários atos de apuração dos fatos por parte do INSS, incluindo Processo Administrativo Disciplinar (PAD) instaurado em desfavor da ex-servidora, no âmbito do qual foram realizados interrogatório (peça 5) e indiciamento da responsável (peça 6), cuja defesa foi apreciada pela Comissão de PAD por meio de relatório à peça 8, parecer técnico opinativo (peça 9) e parecer jurídico (peça 10), tendo resultado na aplicação de penalidade de demissão da responsável (peça 11). Da leitura das irregularidades e provas descritas nos documentos juntados aos autos, conclui-se que a Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza foi a autora das ilicitudes que levaram à concessão de numerosos benefícios previdenciários fraudulentos, incluindo o benefício objeto dos presentes autos.

37. Em se tratando de processo em que a parte interessada não se manifestou acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta 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 731/2008-TCU-Plenário, Relator Ministro Aroldo Cedraz; 1.189/2009-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer; 4.072/2010-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro Valmir Campelo; 6.182/2011-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira; e 2.064/2011-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro Ubiratan Aguiar).

38. Dessa forma, a responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza deve ser considerada revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, e suas 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)

39. Cumpre avaliar, por fim, a caracterização do dolo, no caso concreto, tendo em vista a diretriz constante do art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução à Normas do Direito Brasileiro - Lindb) acerca da responsabilização de agentes públicos no âmbito da atividade controladora do Estado. Desde a entrada em vigor da Lei 13.655/2018 (que inseriu os artigos 20 a 30 ao texto da Lindb), essa análise vem sendo incorporada cada vez mais aos acórdãos do TCU, com vistas a aprimorar a individualização das condutas e robustecer as decisões que aplicam sanções aos responsáveis.

40. No caso em tela, a irregularidade cometida pela responsável que, de forma fraudulenta, concedeu benefícios previdenciários indevidos, 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

41. Em face da análise promovida na seção ‘Exame Técnico’, verifica-se que a responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza 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,

inexistindo, ademais, elementos nos autos que demonstrem a boa-fé da responsável ou a ocorrência de outras excludentes de culpabilidade.

42. Verifica-se também que não houve a prescrição da pretensão punitiva, conforme análise realizada nos item 19 a 25 desta instrução.

43. 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.

44. Por fim, como não há elementos que possam modificar o entendimento acerca das irregularidades em apuração, mantém-se a matriz de responsabilização presente à peça 40."

3. Com tais considerações, a unidade especializada, em uníssono e no essencial, apresentou a seguinte proposta de mérito para estes autos (peças 50, p. 17-19; 51 e 52):

3.1. considerar revel a responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

3.2. julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alíneas "b" e "c", c/c arts. 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, as contas da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, 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 (art. 23, inciso III, alínea "a", da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU):

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
1/9/2021	3.649,53
2/8/2021	42.525,09
2/8/2021	1.516,86
2/8/2021	0,09
1º/10/2021	3.649,53
2/8/2021	1.162,90
1º/12/2021	3.649,53
1º/12/2021	3.649,53
1º/11/2021	3.649,53
3/1/2022	3.649,53

3.3. aplicar à Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992;

3.4. 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;

3.5. 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/TCU, o parcelamento da dívida em até 36 parcelas;

3.6. considerar grave a infração cometida pela Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, com base no art. 270 do Regimento Interno/TCU;

3.7. aplicar à Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza 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.

4. O Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, anuiu ao encaminhamento alvitrado pela AudTCE, no sentido de julgar irregulares as contas da responsável, com condenação em débito e imputação de multa fundamentada no art. 57 da Lei 8.443/1992 (peça 53).

É o Relatório.

VOTO

Em exame a Tomada de Contas Especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social em

desfavor da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, tendo por fundamento a concessão irregular de benefícios de "Aposentadoria por Tempo de Contribuição", NB 42/201.586.121-6, de titularidade da Sra. Selma da Rocha Andrade Bernardo.

2. A presente TCE foi instaurada em função da constatação de concessão irregular de benefício previdenciário de aposentadoria, mediante a inserção fraudulenta de registros nas bases de dados da Previdência: i) vínculos empregatícios; ii) cômputos de tempos de serviço; iii) de conversão de atividade especial e outros.

3. No relatório do tomador de contas, o prejuízo original foi quantificado em R$ 67.102,12, e a responsabilidade, atribuída à Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza (peça 29).

4. No âmbito deste Tribunal, a Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) efetuou a citação somente da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, sem arrolar a beneficiária, porquanto, na linha de precedentes do TCU, não caberia incluí-la no rol de responsáveis sem os elementos comprovantes de sua efetiva participação no conluio para a prática dos atos ora impugnados.

5. Assim, foi promovida a citação daquela responsável, para que recolhesse a importância do débito apurado e/ou encaminhasse ao Tribunal as alegações de defesa sobre a concessão irregular de benefício previdenciário em favor da Sra. Selma da Rocha Andrade Bernardo.

6. Devidamente citada, conforme atesta o Avisos de Recebimento insertos às peças 46 e 47, a responsável não apresentou defesa, tampouco recolheu o valor do débito indicado, restando configurada a sua revelia, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

7. No mérito, a unidade instrutiva e o Ministério Público/TCU, representado pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, estão alinhados em sugerir que as contas da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza sejam julgadas irregulares com a condenação em débito, além da aplicação da multa insculpida no art. 57 da Lei 8.443/1992. A Unidade técnica também sugeriu a aplicação da penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal.

8. É a síntese do essencial. Decido.

9. De plano, consigno que concordo com os entendimentos uniformes da unidade técnica e do MP/TCU, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações que teço a seguir.

10. É correto o entendimento da unidade especializada quanto à não ocorrência da prescrição, nos moldes do disposto na novel Resolução/TCU 344/2022, consoante o exame levado a efeito nos itens 19 a 25 da instrução transcrita no Relatório precedente.

11. Ademais, embora o valor de constituição desta TCE seja cerca de R$ 77 mil, atualizado até 1º/01/2024, ou seja, inferior ao limite de R$ 120.000,00, como apontado pela AudTCE, o somatório dos prejuízos ao erário de responsabilidade da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza com os demais débitos indicados no item 18 da instrução constante do Relatório **supra** ultrapassa o montante retrocitado, de modo que a presente TCE pode seguir seu curso, nos termos dos arts. 6º, § 1º e § 2º, e 29 da Instrução Normativa – IN/TCU 98/2024.

12. Quanto ao mérito, segundo apuração do INSS no Processo Administrativo Disciplinar – PAD 35014.132412/2023-38 (peça 8), restou comprovado que a Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, então ocupante do cargo de Técnico do Seguro Social na agência do INSS/GO, deu azo à concessão irregular de Aposentadoria por Tempo de Contribuição sem agendamento prévio e sem processo digital no Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), mediante a inserção fraudulenta de recolhimentos previdenciários na categoria contribuinte individual diretamente no Sistema Prisma, sem constar do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) os respectivos períodos de recolhimento e requerimento de inclusão/atualização de contribuições.

13. O ato acima descrito ensejou a concessão do benefício à Sra. Selma da Rocha Andrade Bernardo com base em tempos fictícios que impactaram tanto o tempo de contribuição quanto o cômputo do tempo de carência, sem os quais a segurada não cumpria o tempo de contribuição mínimo para ter direito à aposentadoria que lhe foi concedida.

14. Também ficou assente que o benefício foi habilitado por contingência, com data de início da aposentadoria anterior à data de concessão, gerando o pagamento de valores retroativos sem a devida juntada de elementos que autorizassem a respectiva concessão.

15. Em função de tais fatos, a responsável foi demitida do INSS na data de 19 de maio de 2025, consoante a Portaria PRES/INSS 116, de 19/05/2025 (peça 11).

16. Insta destacar que, de acordo com, a AudTCE, a Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza figura como responsável em mais de 100 outras Tomadas de Contas Especiais em trâmite neste TCU envolvendo a concessão de benefícios potencialmente irregulares.

17. A irregularidade foi objeto da operação policial "Passa Régua", deflagrada em 30/11/2021, nos municípios de Goiânia/GO, Serra Talhada/PE, Paranã/TO e São José dos Campos/SP, resultado de Força Tarefa Previdenciária integrada pela Secretaria Executiva do Ministério do Trabalho e Previdência, pela Coordenação-Geral de Inteligência Previdenciária e Trabalhista (CGINT), pela Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal, a qual culminou, conforme o Parecer Jurídico da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, na prisão da responsável (peça 10, item 30, p. 6).

18. Ainda de acordo com aquele documento, há estimativa de prejuízo aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social da ordem de R$ 6,6 milhões (peça 10, item 34, p. 8).

19. Tendo em vista o conjunto probatório constante dos autos e a falta de produção de defesa da responsável acerca da culpa na concessão do benefício indevido – dado que optou pela revelia –, cabe ao Tribunal julgar irregulares suas contas, com a imputação do débito calculado e a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, haja vista grave inobservância pela Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza do dever de cuidado no trato com a coisa pública, em um claro exemplo, na melhor das hipóteses, de erro grosseiro a que alude o art. 28 da LINDB.

20. Além da multa, em consonância com o parecer da AudTCE, bem como com a jurisprudência desta Corte (v.g. Acórdãos/Plenário 1.607 e 1.608/2026, ambos da relatoria do Ministro Benjamin Zymler; 1.508/2026, da relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus; 1.385/2026, da relatoria do Ministro Antônio Anastasia; 1.137 e 1.138, ambos de 2026 e da relatoria do Ministro Bruno Dantas; e 1.970/2026, de minha relatoria), e considerando a irregularidade cometida pela responsável que, de forma fraudulenta, concedeu benefícios previdenciários indevidos, constituindo-se em ilícito de alta gravidade, entendo pertinente que este Tribunal aplique a sanção de inabilitação à responsável aqui arrolada, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, com fulcro nos arts. 60 da Lei Orgânica do TCU e 270 do Regimento Interno/TCU.

21. Noutro giro, acolho o entendimento da AudTCE e do MP/TCU de que inexistem elementos nos autos que justificassem a inclusão da Sra. Selma da Rocha Andrade Bernardo, na condição de segurada, no rol de responsáveis desta Tomada de Contas Especial, pois não restou comprovada a sua participação na fraude ora examinada.

22. Por fim, cabe dar ciência do Acórdão que sobrevier à Procuradoria da República no Estado de Goiás, com fundamento no art. 209, § 7º, do Regimento Interno/TCU, e ao Instituto Nacional do Seguro Social.

Ante o exposto, voto por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 25 de agosto de 2026.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2286/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 024.709/2025-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Responsável: Shirley Valeria da Costa Barata Souza (631.395.452-15).
4. Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
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: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos da Tomada de Contas Especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social em função da concessão irregular de benefício previdenciário.

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

9.1. com fulcro nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas "b" e "c", 19, **caput**, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza e condená-la ao pagamento das quantias a seguir indicadas, acrescidas da atualização monetária e dos juros de mora, calculados a partir das datas especificadas até a efetiva quitação, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida ao Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos da legislação em vigor:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
1º/9/2021	3.649,53
2/8/2021	42.525,09
2/8/2021	1.516,86
2/8/2021	0,09
1º/10/2021	3.649,53
2/8/2021	1.162,90
1º/12/2021	3.649,53
1º/12/2021	3.649,53
1º/11/2021	3.649,53
3/1/2022	3.649,53

9.2. aplicar à Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 9.000,00 (nove mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/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;

9.3. autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, sobre as quais incidirão os correspondentes acréscimos legais (débito: atualização monetária e juros de mora; multa: atualização monetária), esclarecendo à responsável que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (art. 217, § 2º, inciso II, do Regimento Interno/TCU) , sem prejuízo das demais medidas legais;

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

9.5. considerar grave a infração cometida pela Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, com base no art. 270 do Regimento Interno/TCU;

9.6. aplicar à Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza a penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo prazo de 5 (cinco) anos, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 270 do Regimento Interno/TCU; e

9.7. enviar cópia deste Acórdão ao Instituto Nacional do Seguro Social, para ciência, e à Procuradoria da República no Estado de Goiás, com base no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 e no art. 209, § 7º, do Regimento Interno/TCU.

10. Ata n° 32/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 25/8/2026 – Extraordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2286-32/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Odair Cunha.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa (Relator).
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente) (Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO
Presidente

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário

TC-024.711/2025-0
Natureza: Tomada de Contas Especial.
Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).
Responsável: Shirley Valeria da Costa Barata Souza (631.395.452-15).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FRAUDE NA CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS. CITAÇÃO. REVELIA. CONTAS IRREGULARES, COM DÉBITO E MULTA. APLICAÇÃO DA PENALIDADE DE INABILITAÇÃO PARA EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL.

RELATÓRIO

Trata-se da Tomada de Contas Especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) contra a Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, tendo por fundamento a concessão irregular de benefícios de "Aposentadoria por Tempo de Contribuição", NB 42/201.526.391-2, de titularidade da Sra. Suami Meireles Costa.

2. Transcrevo, a seguir, com os devidos ajustes de forma, excerto da instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) na qual os fatos atinentes a este processo são descritos e analisados (peça 51):

"**HISTÓRICO**

2. Em 28/7/2025, 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 1977/2025.

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:

'Concessão irregular de benefício previdenciário de aposentadoria, mediante a inserção fraudulenta de registros nas bases de dados da Previdência (vínculos empregatícios, cômputos de tempos de serviço, de conversão de atividade especial e outros).'

4. A apuração desta tomada de contas especial teve origem na Operação Policial denominada 'Passa Régua', deflagrada em 30/11/2021, nos municípios de Goiânia/GO, Serra Talhada/PE, Paranã/TO e São José dos Campos/SP, com base no Inquérito Policial 2021.0067966 SR/PF/GO. Referida operação se materializou por meio de Força Tarefa Previdenciária integrada pela Secretaria Executiva do Ministério do Trabalho e Previdência, pela Coordenação-Geral de Inteligência Previdenciária e Trabalhista (CGINT), pela Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal e conduzida pela Delegacia Federal de Repressão aos Crimes Previdenciários em Goiás (Deleprev GO), que detectou as seguintes irregularidades na concessão de benefícios de Aposentadoria por Idade e Aposentadoria por Tempo de Contribuição: a) atendimento de requerentes de benefício previdenciário sem o necessário agendamento; b) concessão de benefício previdenciário sem efetuar o devido registro na base digital do Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), no qual deveriam estar inseridos todos os documentos que comprovassem os tempos de contribuição utilizados para as respectivas concessões; c) concessão de benefício previdenciário com retroação injustificada da Data de Início de Benefício (DIB), gerando pagamentos indevidos anteriores à Data do Requerimento do Benefício (DER); d) concessão de benefício previdenciário com inclusão de recolhimentos previdenciários diretamente no Sistema PRISMA, na categoria de contribuinte individual, sem comprovação do tempo trabalhado e sem que fossem localizados comprovantes dos respectivos recolhimentos, tampouco requerimentos para inclusão/atualização de

contribuições no Sistema CNIS, adulterando o tempo de contribuição, o cálculo do tempo de carência e a majoração da Renda Mensal Inicial (RMI); e e) concessão de benefício previdenciário a titular a quem havia sido indeferido requerimento anterior a benefício de mesma espécie, sem solicitar informações acerca do respectivo indeferimento ou, alternativamente, apresentar cópia integral do processo anterior. Em inúmeros benefícios, todos os atos executórios (pré-habilitação, protocolo, inclusão/alteração de período de contribuição, informação de valores, atribuição da Data de Regularização da Documentação, despacho concessório, formatação, transmissão e retorno da concessão) foram realizados pela matrícula da servidora.

5. No caso concreto, o benefício de Aposentadoria por Tempo de Contribuição em favor de Suami Meireles Costa (NB 42/201.526.391-2) foi concedido sem agendamento prévio e sem processo digital no Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), no qual deveriam estar inseridos todos os documentos que comprovassem os tempos de contribuição. A concessão se deu com base na inclusão de recolhimentos previdenciários na categoria de contribuinte individual diretamente no Sistema Prisma, sem comprovação do tempo trabalhado e sem constar do CNIS os respectivos períodos de recolhimento e requerimento de inclusão/atualização de contribuições. A inclusão de tempos fictícios impactou o tempo de contribuição, o cálculo do tempo de carência e a majoração da Renda Mensal Inicial (RMI). Excluídos os períodos irregulares, não havia sido cumprido o tempo de contribuição mínimo necessário à obtenção do benefício concedido, tendo todos os atos executórios (pré-habilitação, protocolo, inclusão/alteração de período de contribuição, informação de valores, atribuição da Data de Regularização da Documentação, despacho concessório, formatação, transmissão e retorno da concessão) sido realizados pela matrícula da responsável. Além disso, o benefício foi habilitado por contingência, com Data do Início do Benefício anterior à data de concessão, o que gerou o pagamento de valores retroativos também indevidos.

6. A despeito das irregularidades verificadas, o beneficiário Suami Meireles Costa não foi arrolado como responsável no polo passivo da tomada de contas especial, uma vez que não foram identificados elementos que comprovassem a participação dolosa ou culposa do segurado na irregularidade apurada, tampouco indícios de conluio com a ex-servidora responsável, Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza. Conforme registrado no relatório do Tomador de Contas (peça 31, p. 4), a apuração administrativa limitou-se a constatar que o beneficiário não cumpriu os requisitos legais para o recebimento do benefício, não tendo sido apurada conduta ilícita por ele praticada no momento do requerimento.

7. Tal entendimento está em consonância com a jurisprudência consolidada desta Corte de Contas, que tem afastado a responsabilização de beneficiários de prestações previdenciárias quando não há provas de sua participação ativa ou de conluio na fraude. O TCU, em diversos precedentes, como os 708/2022-Plenário, relator Ministro Marcos Bemquerer e 1.638/2022-2ª Câmara, relator Ministro Aroldo Cedraz, tem decidido que a mera condição de recebedor do benefício não é suficiente para ensejar a imputação de débito, sendo imprescindível a demonstração de conduta dolosa ou culposa do beneficiário. No caso concreto, diante da ausência de provas que indiquem a participação consciente do beneficiário na fraude, não se justifica sua inclusão no rol de responsáveis pelo ressarcimento ao erário.

8. 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.

9. No relatório da TCE (peça 31), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importava no valor original de R$ 78.076,54, imputando responsabilidade a Shirley Valeria da Costa Barata Souza, na condição de servidora do INSS.

10. Em 13/11/2025, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 35), 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 36 e 37).

11. Em 15/12/2025, 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 38).

12. Na instrução inicial (peça 43), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação para a seguinte irregularidade:

12.1. **Irregularidade:** concessão irregular de Aposentadoria por Tempo de Contribuição a Suami Meireles Costa (NB 42/201.526.391-2) sem agendamento prévio e sem processo digital no Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), mediante a inserção fraudulenta de recolhimentos previdenciários na categoria de contribuinte individual diretamente no Sistema Prisma, sem comprovação do tempo trabalhado e sem constar do

CNIS os respectivos períodos de recolhimento e requerimento de inclusão/atualização de contribuições, o que possibilitou a concessão do benefício com base em tempos fictícios que impactaram o tempo de contribuição, o cálculo do tempo de carência e a majoração da Renda Mensal Inicial (RMI), sem os quais o segurado não cumpria o tempo de contribuição mínimo para ter direito à aposentadoria que lhe foi concedida. Além disso, o benefício foi habilitado por contingência, com Data do Início do Benefício (DIB) anterior à data de concessão, o que gerou o pagamento de valores retroativos indevidos.

12.1.1. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 17 e 18.

12.1.2. 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.

12.2. Débitos relacionados à responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
1/9/2021	4.246,36
3/8/2021	1.764,93
3/8/2021	0,94
1/10/2021	4.246,36
3/8/2021	49.479,43
1/12/2021	4.246,36
1/12/2021	4.246,36
3/8/2021	1.353,08
3/1/2022	4.246,36
1/11/2021	4.246,36

12.2.1. Cofre credor: Instituto Nacional do Seguro Social.

12.2.2. **Responsável**: Shirley Valeria da Costa Barata Souza.

12.2.2.1. **Conduta:** conceder benefício previdenciário de Aposentadoria por Tempo de Contribuição (NB 42/201.526.391-2) com informações inverídicas, sem suporte de documentos ou consultas idôneas.

12.2.2.2. Nexo de causalidade: a atuação da responsável foi determinante para a materialização do dano ao erário, pois, ao homologar e conceder o benefício com base em informações inverídicas, sem suporte de documentos ou consultas idôneas, permitiu que o segurado tivesse acesso a benefício previdenciário a que não teria direito, resultando em pagamento indevido e prejuízo ao patrimônio público.

12.2.2.3. Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade ou de punibilidade identificado 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 homologar dados falsos, em desacordo com os requisitos legais e normativos, tendo sido apenada com demissão por infração disciplinar. Era exigível conduta diversa, qual seja, a estrita observância dos requisitos legais e a verificação da autenticidade da documentação apresentada para a concessão do benefício previdenciário.

13. Encaminhamento: citação.

14. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 44), foi efetuada citação da responsável, nos moldes abaixo:

a) Shirley Valeria da Costa Barata Souza - promovida a citação da responsável, conforme segue:

Comunicação: Ofício 14380/2026 – Seproc (peça 46). Data da Expedição: 27/4/2026. Data da Ciência: **5/5/2026** (peça 49). Nome Recebedor: Salmir Oliveira. Observação: Ofício enviado para o endereço da responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do TSE, custodiada pelo TCU (peça 45). Fim do prazo para a defesa: 20/5/2026.
Comunicação: Ofício 14381/2026 – Seproc (peça 47). Data da Expedição: 27/4/2026. Data da Ciência: **29/4/2026** (peça 48). Nome Recebedor: Luciana Marinho.

Observação: Ofício enviado para o endereço da responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 45).
Fim do prazo para a defesa: 14/5/2026.

15. Consoante Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 50), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.

16. Transcorrido o prazo regimental, a responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza 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

17. 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 3/1/2022 e a responsável foi notificada sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme segue:

17.1. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, por meio de Notificação Prévia acostada à peça 4, recebida em 7/6/2024, conforme assinatura da responsável (peça 4, p. 2).

Valor de Constituição da TCE

18. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2024 é de R$ 89.836,57, e que apesar de ser inferior ao limite de R$ 120.000,00 constitui TCE em conjunto com o débito 1986/2025, 1975/2025, 1972/2025, 1976/2025, 1985/2025, 1974/2025, 1979/2025, 1984/2025, 1982/2025, 1983/2025, 1973/2025, 1978/2025 e 1988/2025, 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 punitiva e de ressarcimento no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU) é regulamentada pela Resolução-TCU 344, de 11/10/2022, cujo art. 2º estabelece que 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 a 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 Ministro 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 e 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. Já quanto à prescrição intercorrente, conforme o Acórdão 3246/2024-TCU-Segunda Câmara (Relator Ministro 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 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 e 1980/2025-Segunda Câmara, Relator Ministro Substituto Marcos Bemquerer).

23. 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	Dispositivo da Resolução-TCU 344/2022	Efeito
	3/1/2022	Data do último pagamento irregular (peça 30)	Art. 4°, inciso V	Marco inicial da contagem do prazo prescricional

Evento	Data	Documento	Dispositivo da Resolução-TCU 344/2022	Efeito
	30/8/2022	Relatório de Análise (peça 13, p. 26-28)	Art. 5°, inciso II	Interrupção da prescrição; marco inicial da prescrição intercorrente
	17/1/2023	Relatório de Análise da Fase de Defesa (peça 12)	Art. 5°, inciso II	Interrupção de ambas as prescrições
	3/10/2025	Relatório do Tomador de Contas (peça 31)	Art. 5°, inciso II	Interrupção de ambas as prescrições
	13/11/2025	Relatório do Controle Interno (peça 35)	Art. 5°, inciso II	Interrupção de ambas as prescrições

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 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**.

25. 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

26. Informa-se que foram encontrados processos no Tribunal com a mesma responsável:

27. A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.

EXAME TÉCNICO

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 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 foi afirmada 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 da responsável se deu em endereços provenientes da base de CPFs da Receita Federal e do TSE, em sistemas custodiados pelo TCU (peça 45). A entrega dos ofícios citatórios nesses endereços ficou comprovada (peças 46 a 49).

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, Relator Ministro Bruno Dantas; e 2.369/2013-TCU-Plenário e 2.449/2013-TCU-Plenário, ambos Relator Ministro 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, 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'.

32. 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, como não houve manifestação da responsável em nenhuma etapa dessa fase, a instrução preliminar (peça 43) concentrou-se na análise das irregularidades indicadas pelo órgão instaurador e detectadas no exame das peças processuais, conforme descrição a seguir.

33. A responsável foi chamada a se defender acerca da concessão fraudulenta do benefício de Aposentadoria por Tempo de Contribuição em favor de Suami Meireles Costa (NB 42/201.526.391-2), concedido sem agendamento prévio e sem processo digital no Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), no qual deveriam estar inseridos todos os documentos que comprovassem os tempos de contribuição. A concessão se deu com base na inclusão de recolhimentos previdenciários na categoria de contribuinte individual diretamente no Sistema Prisma, sem comprovação do tempo trabalhado e sem constar do CNIS os respectivos períodos de recolhimento e requerimento de inclusão/atualização de contribuições. A inclusão de tempos fictícios impactou o tempo de contribuição, o cálculo do tempo de carência e a majoração da Renda Mensal Inicial (RMI). Excluídos os períodos irregulares, não havia sido cumprido o tempo de contribuição mínimo necessário à obtenção do benefício concedido, tendo todos os atos executórios (pré-habilitação, protocolo, inclusão/alteração de período de contribuição, informação de valores, atribuição da Data de Regularização da Documentação, despacho concessório, formatação, transmissão e retorno da concessão) sido realizados pela matrícula da responsável. Além disso, o benefício foi habilitado por contingência, com Data do Início do Benefício anterior à data de concessão, o que gerou o pagamento de valores retroativos também indevidos.

34. A Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza figura como responsável em mais de cem outras TCEs em trâmite neste TCU envolvendo a concessão de benefícios potencialmente irregulares, todos alvo da operação policial 'Passa Régua', deflagrada em 30/11/2021, nos municípios de Goiânia/GO, Serra Talhada/PE, Paranã/TO e São José dos Campos/SP, resultado de Força Tarefa Previdenciária integrada pela Secretaria Executiva do Ministério do Trabalho e Previdência, pela Coordenação-Geral de Inteligência Previdenciária e Trabalhista (CGINT), pela Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal e conduzida pela Delegacia Federal de Repressão aos Crimes Previdenciários em Goiás (Deleprev GO), que detectou as seguintes irregularidades na concessão de benefícios de Aposentadoria por Idade e Aposentadoria por Tempo de Contribuição: a) atendimento de requerentes de benefício previdenciário sem o necessário agendamento; b) concessão de benefício previdenciário sem efetuar o devido registro na base digital do Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), no qual deveriam estar inseridos todos os documentos que comprovassem os tempos de contribuição utilizados para as respectivas concessões; c) concessão de benefício previdenciário com retroação injustificada da Data de Início de Benefício (DIB), gerando pagamentos indevidos anteriores à Data do Requerimento do Benefício (DER); d) concessão de benefício previdenciário com inclusão de recolhimentos previdenciários diretamente no Sistema PRISMA, na categoria de contribuinte individual, sem comprovação do tempo trabalhado e sem que fossem localizados comprovantes dos respectivos recolhimentos, tampouco requerimentos para inclusão/atualização de contribuições no Sistema CNIS, adulterando o tempo de contribuição, o cálculo do tempo de carência e a majoração da Renda Mensal Inicial (RMI); e e) concessão de benefício previdenciário a titular a quem havia sido indeferido requerimento anterior a benefício de mesma espécie, sem solicitar informações acerca do respectivo indeferimento ou, alternativamente, apresentar cópia integral do processo anterior.

35. Em inúmeros benefícios, todos os atos executórios (pré-habilitação, protocolo, inclusão/alteração de período de contribuição, informação de valores, atribuição da Data de Regularização da Documentação, despacho concessório, formatação, transmissão e retorno da concessão) foram realizados pela matrícula da responsável.

36. Verifica-se que desde a deflagração da operação policial, em 30/11/2021, houve vários atos de apuração dos fatos por parte do INSS, incluindo Processo Administrativo Disciplinar (PAD) instaurado em desfavor da ex-servidora, no âmbito do qual foram realizados interrogatório (peça 5) e indiciamento da responsável (peça 6), cuja defesa foi apreciada pela Comissão de PAD por meio de relatório à peça 8, parecer técnico opinativo (peça 9) e parecer jurídico (peça 10), tendo resultado na aplicação de penalidade de demissão da responsável (peça 11). Da leitura das irregularidades e provas descritas nos documentos juntados aos autos, conclui-se que a Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza foi a autora das ilicitudes que levaram à concessão de numerosos benefícios previdenciários fraudulentos, incluindo o benefício objeto dos presentes autos.

37. Em se tratando de processo em que a parte interessada não se manifestou acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta 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 731/2008-TCU-Plenário, Relator Ministro Aroldo Cedraz; 1.189/2009-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer; 4.072/2010-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro Valmir Campelo; 6.182/2011-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira; e 2.064/2011-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro Ubiratan Aguiar).

38. Dessa forma, a responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza deve ser considerada revel, nos termos do

art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, e suas 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)

39. Cumpre avaliar, por fim, a caracterização do dolo, no caso concreto, tendo em vista a diretriz constante do art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução à Normas do Direito Brasileiro - Lindb) acerca da responsabilização de agentes públicos no âmbito da atividade controladora do Estado. Desde a entrada em vigor da Lei 13.655/2018 (que inseriu os artigos 20 a 30 ao texto da Lindb), essa análise vem sendo incorporada cada vez mais aos acórdãos do TCU, com vistas a aprimorar a individualização das condutas e robustecer as decisões que aplicam sanções aos responsáveis.

40. No caso em tela, a irregularidade cometida pela responsável que, de forma fraudulenta, concedeu benefícios previdenciários indevidos, 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)."

3. Com tais considerações, a unidade especializada, em uníssono, apresentou a seguinte proposta de mérito para estes autos (peças 51 a 53):

"a) considerar revel a responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza (CPF 631.395.452-15), 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', c/c arts. 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, as contas da responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza (CPF 631.395.452-15), 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:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
1º/9/2021	4.246,36
3/8/2021	1.764,93
3/8/2021	0,94
1º/10/2021	4.246,36
3/8/2021	49.479,43
1º/12/2021	4.246,36
1º/12/2021	4.246,36
3/8/2021	1.353,08
3/1/2022	4.246,36
1º/11/2021	4.246,36

c) aplicar à responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza (CPF 631.395.452-15) 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 Instituo Nacional do Seguro Social, 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 dívida em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando a responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

f) considerar grave a infração cometida por Shirley Valeria da Costa Barata Souza (CPF 631.395.452-15), com base no art. 270 do Regimento Interno do TCU;
g) aplicar a Shirley Valeria da Costa Barata Souza (CPF 631.395.452-15) 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 art. 270 do Regimento Interno do TCU;
h) informar à Procuradoria da República no Amazonas, ao Instituto Nacional do Seguro Social e à responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza (CPF 631.395.452-15) 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 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."

4. O Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, anuiu ao encaminhamento alvitrado pela AudTCE, no sentido da irregularidade das contas, com a condenação ao pagamento do valor do débito e com a imposição da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 (peça 54).

É o Relatório.

VOTO

Em exame a Tomada de Contas Especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social em Goiânia (INSS) contra a Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, tendo por fundamento a concessão irregular de benefícios de "Aposentadoria por Tempo de Contribuição", NB 42/201.526.391-2, de titularidade da Sra. Suami Meireles Costa.

2. A presente TCE foi instaurada em função da constatação de concessão irregular de benefício previdenciário de aposentadoria, mediante a inserção fraudulenta de registros nas bases de dados da Previdência: i) vínculos empregatícios; ii) cômputos de tempos de serviço; iii) de conversão de atividade especial e outros.

3. No relatório do tomador de contas, o prejuízo foi quantificado em R$ 78.076,54 e a responsabilidade pelo dano foi atribuída à Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza (peça 31).

4. No âmbito deste Tribunal, a Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) efetuou a citação somente da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, sem arrolar a beneficiária, porquanto, na linha de precedentes do TCU, não caberia incluí-la no rol de responsáveis sem os elementos comprovantes de sua efetiva participação no conluio para a prática dos atos ora impugnados.

5. Assim, foi promovida a citação daquela responsável, para que recolhesse a importância do débito apurado e/ou encaminhasse ao Tribunal as alegações de defesa sobre a concessão irregular de benefício previdenciário em favor da Sra. Suami Meireles Costa.

6. Devidamente citada, conforme atestam os Avisos de Recebimento insertos às peças 48 e 49, a responsável não apresentou defesa, tampouco recolheu o valor do débito indicado, restando configurada a sua revelia, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

7. No mérito, a unidade instrutiva e o Ministério Público/TCU, representado pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, estão alinhados em sugerir que as contas da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza sejam julgadas irregulares com a condenação em débito, além da aplicação da multa insculpida no art. 57 da Lei 8.443/1992. A Unidade técnica também sugeriu a aplicação da penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal.

8. É a síntese do essencial. Decido.

9. De plano, consigno que concordo com os entendimentos uniformes da unidade técnica e do MP/TCU, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações que teço a seguir.

10. É correto o entendimento da unidade especializada quanto à não ocorrência da prescrição, nos moldes do disposto na Resolução/TCU 344/2022, consoante o exame levado a efeito nos itens 19 a 25 da instrução transcrita no Relatório precedente.

11. Ademais, embora o valor de constituição desta TCE seja de cerca de R$ 89 mil, atualizado até 1º/1/2024, ou seja, inferior ao limite de R$ 120.000,00, como apontado pela AudTCE, o somatório dos prejuízos ao erário de responsabilidade da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza nos 70 débitos indicados no item 18

da instrução constante do Relatório **supra** ultrapassa o montante retrocitado, de modo que a presente TCE pode seguir seu curso, nos termos dos arts. 6º, § 1º e § 2º, e 29 da Instrução Normativa – IN/TCU 98/2024.

12. Quanto ao mérito, segundo apuração do INSS no Processo Administrativo Disciplinar – PAD 35014.132412/2023-8 (peça 8), restou comprovado que a Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, então ocupante do cargo de Técnico do Seguro Social na agência do INSS/GO, deu azo à concessão irregular de aposentadoria por tempo de contribuição sem agendamento prévio e sem processo digital no Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), mediante a inserção fraudulenta de recolhimentos previdenciários na categoria contribuinte individual diretamente no Sistema Prisma, sem constar do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) os respectivos períodos de recolhimento e requerimento de inclusão/atualização de contribuições.

13. O ato acima descrito ensejou a concessão do benefício à Sra. Suami Meireles Costa com base em tempos fictícios que impactaram tanto o tempo de contribuição quanto o cômputo do tempo de carência, sem os quais a segurada não cumpria o tempo de contribuição mínimo para ter direito à aposentadoria que lhe foi concedida.

14. Também ficou assente que o benefício foi habilitado por contingência, com data de início da aposentadoria anterior à data de concessão, gerando o pagamento de valores retroativos sem a devida juntada de elementos que autorizassem a respectiva concessão.

15. Em função de tais fatos, a responsável foi demitida do INSS na data de 19 de maio de 2025, consoante a Portaria PRES/INSS 116, de 19/05/2025 (peça 11).

16. Insta destacar que, de acordo com a AudTCE, a Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza figura como responsável em mais de 100 outras Tomadas de Contas Especiais em trâmite neste TCU envolvendo a concessão de benefícios potencialmente irregulares.

17. A irregularidade foi objeto da operação policial "Passa Régua", deflagrada em 30/11/2021, nos municípios de Goiânia/GO, Serra Talhada/PE, Paranã/TO e São José dos Campos/SP, resultado de Força-Tarefa Previdenciária integrada pela Secretaria Executiva do Ministério do Trabalho e Previdência, pela Coordenação-Geral de Inteligência Previdenciária e Trabalhista (CGINT), pela Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal, a qual culminou, conforme o Parecer Jurídico da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, na prisão da responsável (peça 10, item 30, p. 6).

18. Ainda de acordo com aquele documento, há estimativa de prejuízo aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social da ordem de R$ 6,6 milhões (peça 10, item 34, p. 8).

19. Tendo em vista o conjunto probatório constante dos autos e a falta de produção de defesa da responsável acerca da culpa na concessão do benefício indevido – dado que optou pela revelia –, cabe ao Tribunal julgar irregulares suas contas, com a imputação do débito calculado e a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, haja vista grave inobservância pela Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza do dever de cuidado no trato com a coisa pública, em um claro exemplo, na melhor das hipóteses, de erro grosseiro a que alude o art. 28 da LINDB.

20. Além da multa, em consonância com o parecer da AudTCE, bem como com a jurisprudência desta Corte (v.g. Acórdãos/Plenário 1.607 e 1.608/2026, ambos da relatoria do Ministro Benjamin Zymler; 1.508/2026, da relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus; 1.385/2026, da relatoria do Ministro Antônio Anastasia; 1.137 e 1.138, ambos de 2026 e da relatoria do Ministro Bruno Dantas; e 1.970/2026, de minha relatoria), e considerando a irregularidade cometida pela responsável que, de forma fraudulenta, concedeu benefícios previdenciários indevidos, constituindo-se em ilícito de alta gravidade, entendo pertinente que este Tribunal aplique a sanção de inabilitação à responsável aqui arrolada, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, com fulcro nos arts. 60 da Lei Orgânica do TCU e 270 do Regimento Interno/TCU.

21. Noutro giro, acolho o entendimento da AudTCE e do MP/TCU de que inexistem elementos nos autos que justificassem a inclusão da Sra. Suami Meireles Costa, na condição de segurada, no rol de responsáveis desta Tomada de Contas Especial, pois não restou comprovada a sua participação na fraude ora examinada.

22. Por fim, cabe dar ciência do Acórdão que sobrevier à Procuradoria da República no Estado de Goiás, com fundamento no art. 209, § 7º, do Regimento Interno/TCU, e ao Instituto Nacional do Seguro Social.

Ante o exposto, voto por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 25 de agosto de 2026.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2287/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 024.711/2025-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Responsável: Shirley Valeria da Costa Barata Souza (631.395.452-15).
4. Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
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: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos da Tomada de Contas Especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social em função da concessão irregular de benefício previdenciário.

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

9.1. com fulcro nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas "b" e "c", 19, **caput**, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza e condená-la ao pagamento das quantias a seguir indicadas, acrescidas da atualização monetária e dos juros de mora, calculados a partir das datas especificadas até a efetiva quitação, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida ao Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos da legislação em vigor:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
1º/9/2021	4.246,36
3/8/2021	1.764,93
3/8/2021	0,94
1º/10/2021	4.246,36
3/8/2021	49.479,43
1º/12/2021	4.246,36
1º/12/2021	4.246,36
3/8/2021	1.353,08
3/1/2022	4.246,36
1º/11/2021	4.246,36

9.2. aplicar à Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 12.000,00 (doze mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste Acórdão até a data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, sobre as quais incidirão os correspondentes acréscimos legais (débito: atualização monetária e juros de mora; multa: atualização monetária), esclarecendo à responsável que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (art. 217, § 2º, inciso II, do Regimento Interno/TCU) , sem prejuízo das demais medidas legais;

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

9.5. considerar grave a infração cometida pela Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, com base no art. 270 do Regimento Interno/TCU;

9.6. aplicar à Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza a penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo prazo de 5 (cinco) anos, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 270 do Regimento Interno/TCU; e

9.7. enviar cópia deste Acórdão ao Instituto Nacional do Seguro Social, para ciência, e à Procuradoria da República no Estado de Goiás, com base no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 e no art. 209, § 7º, do Regimento Interno/TCU.

10. Ata n° 32/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 25/8/2026 – Extraordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2287-32/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Odair Cunha.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa (Relator).
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário

TC-024.760/2025-0
Natureza: Tomada de Contas Especial.
Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).
Responsável: Shirley Valeria da Costa Barata Souza (631.395.452-15).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FRAUDE NA CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS. CITAÇÃO. REVELIA. CONTAS IRREGULARES, COM DÉBITO E MULTA. APLICAÇÃO DA PENALIDADE DE INABILITAÇÃO PARA EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL.

RELATÓRIO

Trata-se da Tomada de Contas Especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, tendo por fundamento a concessão irregular de benefícios de "Aposentadoria por Tempo de Contribuição", NB 42/203.206.830-8-6, de titularidade do Sr. Wilton Martins de Souza.

2. Transcrevo, a seguir, com os devidos ajustes de forma, excerto da instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) na qual os fatos atinentes a este processo são descritos e analisados (peça 50):

"**HISTÓRICO**

45. Em 28/7/2025, 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 1988/2025.

46. 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, cômputos de tempos de serviço, de conversão de atividade especial e outros).'

47. A apuração desta tomada de contas especial teve origem na Operação Policial denominada "Passa Régua", deflagrada em 30/11/2021, nos municípios de Goiânia/GO, Serra Talhada/PE, Paranã/TO e São José dos Campos/SP, com base no Inquérito Policial 2021.0067966 SR/PF/GO. Referida operação se materializou por meio de Força Tarefa Previdenciária integrada pela Secretaria Executiva do Ministério do Trabalho e Previdência, pela Coordenação-Geral de Inteligência Previdenciária e Trabalhista (CGINT), pela Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal e conduzida pela Delegacia Federal de Repressão aos Crimes Previdenciários em Goiás (Deleprev GO), que detectou as seguintes irregularidades na concessão de benefícios de Aposentadoria por Idade e Aposentadoria por Tempo de Contribuição: a) atendimento de requerentes de benefício previdenciário sem o necessário agendamento; b) concessão de benefício previdenciário sem efetuar o devido registro na base digital do Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), no qual deveriam estar inseridos todos os documentos que comprovassem os tempos de contribuição utilizados para as respectivas concessões; c) concessão de benefício previdenciário com retroação injustificada da Data de Início de Benefício (DIB), gerando pagamentos indevidos anteriores à Data do Requerimento do Benefício (DER); d) concessão de benefício previdenciário com inclusão de recolhimentos previdenciários diretamente no Sistema PRISMA, na categoria de contribuinte individual, sem comprovação do tempo trabalhado e sem que fossem localizados comprovantes dos respectivos recolhimentos, tampouco requerimentos para inclusão/atualização de contribuições no Sistema CNIS, adulterando o tempo de contribuição, o cálculo do tempo de carência e a majoração da Renda Mensal Inicial (RMI); e e) concessão de benefício previdenciário a titular a quem havia sido indeferido requerimento anterior a benefício de mesma espécie, sem solicitar informações acerca do respectivo indeferimento ou, alternativamente, apresentar cópia integral do processo anterior. Em inúmeros benefícios, todos os atos executórios (pré-habilitação, protocolo, inclusão/alteração de período de contribuição, informação de valores, atribuição da Data de Regularização da Documentação, despacho concessório, formatação, transmissão e retorno da concessão) foram realizados pela matrícula da servidora.

48. No caso concreto, o benefício de Aposentadoria por Tempo de Contribuição em favor de Wilton Martins de Souza (NB 42/203.206.830-8) foi concedido sem agendamento prévio e sem processo digital no Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), no qual deveriam estar inseridos todos os documentos que comprovassem os tempos de contribuição. A concessão se deu com base na inclusão de recolhimentos previdenciários na categoria de contribuinte individual diretamente no Sistema Prisma, sem comprovação do tempo trabalhado e sem constar do CNIS os respectivos períodos de recolhimento e requerimento de inclusão/atualização de contribuições. A inclusão de tempos fictícios impactou o tempo de contribuição, o cálculo do tempo de carência e a majoração da Renda Mensal Inicial (RMI). Excluídos os períodos irregulares, não havia sido cumprido o tempo de contribuição mínimo necessário à obtenção do benefício concedido, tendo todos os atos executórios (pré-habilitação, protocolo, inclusão/alteração de período de contribuição, informação de valores, atribuição da Data de Regularização da Documentação, despacho concessório, formatação, transmissão e retorno da concessão) sido realizados pela matrícula da responsável. Além disso, o benefício foi habilitado por contingência, com Data do Início do Benefício anterior à data de concessão, o que gerou o pagamento de valores retroativos também indevidos.

49. A despeito das irregularidades verificadas, o beneficiário Wilton Martins de Souza não foi arrolado como responsável no polo passivo da tomada de contas especial, uma vez que não foram identificados elementos que comprovassem a participação dolosa ou culposa do segurado na irregularidade apurada, tampouco indícios de conluio com a ex-servidora responsável, Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza. Conforme registrado no relatório do Tomador de Contas (peça 29, p. 4), a apuração administrativa limitou-se a constatar que o beneficiário não cumpriu os requisitos legais para o recebimento do benefício, não tendo sido apurada conduta ilícita por ele praticada no momento do requerimento.

50. Tal entendimento está em consonância com a jurisprudência consolidada desta Corte de Contas, que tem afastado a responsabilização de beneficiários de prestações previdenciárias quando não há provas de sua participação ativa ou de conluio na fraude. O TCU, em diversos precedentes, como os 708/2022-Plenário, relator Ministro Marcos Bemquerer e 1.638/2022-2ª Câmara, relator Ministro Aroldo Cedraz, tem decidido que a mera condição de recebedor do benefício não é suficiente para ensejar a imputação de débito, sendo imprescindível a demonstração de conduta dolosa ou culposa do beneficiário. No caso concreto, diante da

ausência de provas que indiquem a participação consciente do beneficiário na fraude, não se justifica sua inclusão no rol de responsáveis pelo ressarcimento ao erário.

51. 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.

52. No relatório da TCE (peça 29), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importava no valor original de R$ 64.778,25, imputando responsabilidade a Shirley Valeria da Costa Barata Souza, na condição de servidora do INSS.

53. Em 14/11/2025, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 33), 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 34 e 35).

54. Em 17/12/2025, 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 36).

55. Na instrução inicial (peça 41), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação para a seguinte irregularidade:

55.1. **Irregularidade:** concessão irregular de Aposentadoria por Tempo de Contribuição a Wilton Martins de Souza (NB 42/203.206.830-8) sem agendamento prévio e sem processo digital no Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), mediante a inserção fraudulenta de recolhimentos previdenciários na categoria de contribuinte individual diretamente no Sistema Prisma, sem comprovação do tempo trabalhado e sem constar do CNIS os respectivos períodos de recolhimento e requerimento de inclusão/atualização de contribuições, o que possibilitou a concessão do benefício com base em tempos fictícios que impactaram o tempo de contribuição, o cálculo do tempo de carência e a majoração da Renda Mensal Inicial (RMI), sem os quais o segurado não cumpria o tempo de contribuição mínimo para ter direito à aposentadoria que lhe foi concedida. Além disso, o benefício foi habilitado por contingência, com Data do Início do Benefício (DIB) anterior à data de concessão, o que gerou o pagamento de valores retroativos indevidos.

55.1.1. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 16, 17 e 18.

55.1.2. 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.

55.2. Débitos relacionados à responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
7/1/2022	0,86
4/1/2022	2.251,04
7/1/2022	4.594,84
4/1/2022	4.972,23
4/1/2022	52.958,56
4/1/2022	0,72

55.2.1. Cofre credor: Instituto Nacional do Seguro Social.

55.2.2. **Responsável**: Shirley Valeria da Costa Barata Souza.

55.2.2.1. **Conduta:** conceder benefício previdenciário de Aposentadoria por Tempo de Contribuição (NB 42/203.206.830-8) com informações inverídicas, sem suporte de documentos ou consultas idôneas.

55.2.2.2. Nexo de causalidade: a atuação da responsável foi determinante para a materialização do dano ao erário, pois, ao homologar e conceder o benefício com base em informações inverídicas, sem suporte de documentos ou consultas idôneas, permitiu que o segurado tivesse acesso a benefício previdenciário a que não teria direito, resultando em pagamento indevido e prejuízo ao patrimônio público.

55.2.2.3. Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade ou de punibilidade identificado 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 homologar dados falsos, em desacordo com os requisitos legais e normativos, tendo sido apenada com demissão por infração disciplinar. Era exigível conduta diversa, qual seja, a estrita observância dos requisitos legais e a verificação da autenticidade da documentação apresentada para a concessão do benefício previdenciário.

56. Encaminhamento: citação.

57. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 42), foi efetuada citação da responsável, nos moldes abaixo:

f) Shirley Valeria da Costa Barata Souza - promovida a citação da responsável, conforme segue:

Comunicação: Ofício 14462/2026 – Seproc (peça 44) Data da Expedição: 27/4/2026 Data da Ciência: **29/4/2026** (peça 46) Nome Recebedor: Luciana Marinho Observação: Ofício enviado para o endereço da responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 43). Fim do prazo para a defesa: 14/5/2026
Comunicação: Ofício 14463/2026 – Seproc (peça 45) Data da Expedição: 27/4/2026 Data da Ciência: **5/5/2026** (peça 47) Nome Recebedor: Salmir Oliveira Observação: Ofício enviado para o endereço da responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do TSE, custodiada pelo TCU (peça 43). Fim do prazo para a defesa: 20/5/2026

58. Consoante Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 49), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.

59. Transcorrido o prazo regimental, a responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza 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

60. 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 7/1/2022 e a responsável foi notificada sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme segue:

60.1. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, por meio de Notificação Prévia acostada à peça 4, recebida em 7/6/2024, conforme assinatura da responsável (peça 4, p. 2).

Valor de Constituição da TCE

61. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1º/1/2024 é de R$ 71.692,21, e que apesar de ser inferior ao limite de R$ 120.000,00 constitui TCE em conjunto com o débito 1972/2025, 1973/2025, 1974/2025, 1975/2025, 1982/2025, 1983/2025, 1984/2025, 1986/2025, 1976/2025, 1977/2025, 1978/2025, 1979/2025 e 1985/2025, 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

62. A prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU) é regulamentada pela Resolução-TCU 344, de 11/10/2022, cujo art. 2º estabelece que 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.

63. Sobre a 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 Ministro 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 e 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.

64. Já quanto à prescrição intercorrente, conforme o Acórdão 3246/2024-TCU-Segunda Câmara (Relator Ministro 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.

65. 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 e 1980/2025-Segunda Câmara, Relator Ministro Substituto Marcos Bemquerer).

66. 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	Dispositivo da Resolução-TCU 344/2022	Efeito
	7/1/2022	Data do último pagamento irregular (peça 28)	Art. 4°, inciso V	Marco inicial da contagem do prazo prescricional
	24/12/2022	Relatório de Análise (peça 13, p. 59-61)	Art. 5°, inciso II	Interrupção da prescrição; marco inicial da prescrição intercorrente
	3/10/2025	Relatório do Tomador de Contas (peça 29)	Art. 5°, inciso II	Interrupção de ambas as prescrições
	14/11/2025	Relatório do Controle Interno (peça 33)	Art. 5°, inciso II	Interrupção de ambas as prescrições

67. 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**.

68. 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**.

(...)

EXAME TÉCNICO

Da validade das notificações e da revelia

69. Preliminarmente, como se evidenciou na parte final da seção "Histórico", pode-se concluir pela validade das comunicações 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 foi afirmada a desnecessidade da ciência pessoal do interessado, entendendo-se suficiente a comprovação da entrega do "AR" no endereço do destinatário.

70. No caso vertente, a citação da responsável se deu em endereços provenientes da base de CPFs da Receita Federal e do TSE, em sistemas custodiados pelo TCU (peça 43). A entrega dos ofícios citatórios nesses endereços ficou comprovada (peças 44 a 47).

71. 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, Relator Ministro Bruno Dantas; e 2.369/2013-TCU-Plenário e 2.449/2013-TCU-Plenário, ambos Relator Ministro Benjamin Zymler). Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.

72. 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".

73. 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, como não houve manifestação da responsável em nenhuma etapa dessa fase, a instrução preliminar (peça 41) concentrou-se na análise das irregularidades indicadas pelo órgão instaurador e detectadas no exame das peças processuais, conforme descrição a seguir.

74. A responsável foi chamada a se defender acerca da concessão fraudulenta do benefício de Aposentadoria por Tempo de Contribuição em favor de Wilton Martins de Souza (NB 42/203.206.830-8), concedido sem agendamento prévio e sem processo digital no Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), no qual deveriam estar inseridos todos os documentos que comprovassem os tempos de contribuição. A concessão se deu com base na inclusão de recolhimentos previdenciários na categoria de contribuinte individual diretamente no Sistema Prisma, sem comprovação do tempo trabalhado e sem constar do CNIS os respectivos períodos de recolhimento e requerimento de inclusão/atualização de contribuições. A inclusão de tempos fictícios impactou o tempo de contribuição, o cálculo do tempo de carência e a majoração da Renda Mensal Inicial (RMI). Excluídos os períodos irregulares, não havia sido cumprido o tempo de contribuição mínimo necessário à obtenção do benefício concedido, tendo todos os atos executórios (pré-habilitação, protocolo, inclusão/alteração de período de contribuição, informação de valores, atribuição da Data de Regularização da Documentação, despacho concessório, formatação, transmissão e retorno da concessão) sido realizados pela matrícula da responsável. Além disso, o benefício foi habilitado por contingência, com Data do Início do Benefício anterior à data de concessão, o que gerou o pagamento de valores retroativos também indevidos.

75. A Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza figura como responsável em mais de cem outras TCEs em trâmite neste TCU envolvendo a concessão de benefícios potencialmente irregulares, todos alvo da operação policial "Passa Régua", deflagrada em 30/11/2021, nos municípios de Goiânia/GO, Serra Talhada/PE, Paranã/TO e São José dos Campos/SP, resultado de Força Tarefa Previdenciária integrada pela Secretaria Executiva do Ministério do Trabalho e Previdência, pela Coordenação-Geral de Inteligência Previdenciária e Trabalhista (CGINT), pela Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal e conduzida pela Delegacia Federal de Repressão aos Crimes Previdenciários em Goiás (Deleprev GO), que detectou as seguintes irregularidades na concessão de benefícios de Aposentadoria por Idade e Aposentadoria por Tempo de Contribuição: a) atendimento de requerentes de benefício previdenciário sem o necessário agendamento; b) concessão de benefício previdenciário sem efetuar o devido registro na base digital do Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), no qual deveriam estar inseridos todos os documentos que comprovassem os tempos de contribuição utilizados para as respectivas concessões; c) concessão de benefício previdenciário com retroação injustificada da Data de Início de Benefício (DIB), gerando pagamentos indevidos anteriores à Data do Requerimento do Benefício (DER); d) concessão de benefício previdenciário com inclusão de recolhimentos previdenciários diretamente no Sistema PRISMA, na categoria de contribuinte individual, sem comprovação do tempo trabalhado e sem que fossem localizados comprovantes dos respectivos recolhimentos, tampouco requerimentos para inclusão/atualização de contribuições no Sistema CNIS, adulterando o tempo de contribuição, o cálculo do tempo de carência e a majoração da Renda Mensal Inicial (RMI); e e) concessão de benefício previdenciário a titular a quem havia sido indeferido requerimento anterior a benefício de mesma espécie, sem solicitar informações acerca do respectivo indeferimento ou, alternativamente, apresentar cópia integral do processo anterior.

76. Em inúmeros benefícios, todos os atos executórios (pré-habilitação, protocolo, inclusão/alteração de período de contribuição, informação de valores, atribuição da Data de Regularização da Documentação, despacho concessório, formatação, transmissão e retorno da concessão) foram realizados pela matrícula da responsável.

77. Verifica-se que desde a deflagração da operação policial, em 30/11/2021, houve vários atos de apuração dos fatos por parte do INSS, incluindo Processo Administrativo Disciplinar (PAD) instaurado em desfavor da ex-servidora, no âmbito do qual foram realizados interrogatório (peça 5) e indiciamento da responsável (peça 6), cuja defesa foi apreciada pela Comissão de PAD por meio de relatório à peça 8, parecer técnico opinativo (peça 9) e parecer jurídico (peça 10), tendo resultado na aplicação de penalidade de demissão da responsável (peça 11). Da leitura das irregularidades e provas descritas nos documentos juntados aos autos, conclui-se que a Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza foi a autora das ilicitudes que levaram à concessão de numerosos benefícios previdenciários fraudulentos, incluindo o benefício objeto dos presentes autos.

78. 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 731/2008-TCU-Plenário, Relator Ministro Aroldo Cedraz; 1.189/2009-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer; 4.072/2010-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro Valmir Campelo; 6.182/2011-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira; e 2.064/2011-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro Ubiratan Aguiar).

79. Dessa forma, a responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza deve ser considerada revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, e suas 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)

80. Cumpre avaliar, por fim, a caracterização do dolo, 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.

81. No caso em tela, a irregularidade cometida pela responsável que, de forma fraudulenta, concedeu benefícios previdenciários indevidos, 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

82. Em face da análise promovida na seção "Exame Técnico", verifica-se que a responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza 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, inexistindo, ademais, elementos nos autos que demonstrem a boa-fé da responsável ou a ocorrência de outras excludentes de culpabilidade.

83. Verifica-se também que não houve a prescrição da pretensão punitiva, conforme análise realizada nos item 19 a 25 desta instrução.

84. 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.

85. Por fim, como não há elementos que possam modificar o entendimento acerca das irregularidades em apuração, mantém-se a matriz de responsabilização presente à peça 40."

3. Com tais considerações, a unidade especializada, em uníssono e no essencial, apresentou a seguinte proposta de mérito para estes autos (peças 50, p. 17-19; 51 e 52):

3.1. considerar revel a responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

3.2. julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alíneas "b" e "c", c/c arts. 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, as contas da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, 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 (art. 23, inciso III, alínea "a", da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU):

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
7/1/2022	0,86
4/1/2022	2.251,04
7/1/2022	4.594,84
4/1/2022	4.972,23
4/1/2022	52.958,56

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
4/1/2022	0,72

3.3. aplicar à Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992;

3.4. 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;

3.5. 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/TCU, o parcelamento da dívida em até 36 parcelas;

3.6. considerar grave a infração cometida pela Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, com base no art. 270 do Regimento Interno/TCU; e

3.7. aplicar à Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza 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.

4. O Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, anuiu ao encaminhamento alvitrado pela AudTCE, no sentido de julgar irregulares as contas da responsável, com condenação em débito e imputação de multa fundamentada no art. 57 da Lei 8.443/1992 (peça 53).

É o Relatório.

VOTO

Em exame a Tomada de Contas Especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, tendo por fundamento a concessão irregular de benefícios de "Aposentadoria por Tempo de Contribuição", NB 42/203.206.830-8-6, de titularidade do Sr. Wilton Martins de Souza.

2. A presente TCE foi instaurada em função da constatação de concessão irregular de benefício previdenciário de aposentadoria, mediante a inserção fraudulenta de registros nas bases de dados da Previdência: i) vínculos empregatícios; ii) cômputos de tempos de serviço; iii) de conversão de atividade especial e outros.

3. No relatório do tomador de contas, o prejuízo original foi quantificado em R$ 64.778,25, e a responsabilidade, atribuída à Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza (peça 29).

4. No âmbito deste Tribunal, a Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) efetuou a citação somente da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, sem arrolar o beneficiário, porquanto, na linha de precedentes do TCU, não caberia incluí-lo no rol de responsáveis sem os elementos comprovantes de sua efetiva participação no conluio para a prática dos atos ora impugnados.

5. Assim, foi promovida a citação daquela responsável, para que recolhesse a importância do débito apurado e/ou encaminhasse ao Tribunal as alegações de defesa sobre a concessão irregular de benefício previdenciário em favor do Sr. Wilton Martins de Souza.

6. Devidamente citada, conforme atesta o Avisos de Recebimento insertos às peças 46 e 47, a responsável não apresentou defesa, tampouco recolheu o valor do débito indicado, restando configurada a sua revelia, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

7. No mérito, a unidade instrutiva e o Ministério Público/TCU, representado pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, estão alinhados em sugerir que as contas da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza sejam julgadas irregulares com a condenação em débito, além da aplicação da multa insculpida no art. 57 da Lei 8.443/1992. A Unidade técnica também sugeriu a aplicação da penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal.

8. É a síntese do essencial. Decido.

9. De plano, consigno que concordo com os entendimentos uniformes da unidade técnica e do MP/TCU, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações que teço a seguir.

10. É correto o entendimento da unidade especializada quanto à não ocorrência da prescrição, nos moldes do disposto na novel Resolução/TCU 344/2022, consoante o exame levado a efeito nos itens 19 a 25 da instrução transcrita no Relatório precedente.

11. Ademais, embora o valor de constituição desta TCE seja cerca de R$ 72 mil, atualizado até 1º/01/2024, ou seja, inferior ao limite de R$ 120.000,00, como apontado pela AudTCE, o somatório dos prejuízos ao erário de responsabilidade da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza com os demais débitos

indicados no item 18 da instrução constante do Relatório **supra** ultrapassa o montante retrocitado, de modo que a presente TCE pode seguir seu curso, nos termos dos arts. 6º, § 1º e § 2º, e 29 da Instrução Normativa – IN/TCU 98/2024.

12. Quanto ao mérito, segundo apuração do INSS no Processo Administrativo Disciplinar – PAD 35014.132412/2023-38 (peça 8), restou comprovado que a Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, então ocupante do cargo de Técnico do Seguro Social na agência do INSS/GO, deu azo à concessão irregular de Aposentadoria por Tempo de Contribuição sem agendamento prévio e sem processo digital no Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), mediante a inserção fraudulenta de recolhimentos previdenciários na categoria contribuinte individual diretamente no Sistema Prisma, sem constar do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) os respectivos períodos de recolhimento e requerimento de inclusão/atualização de contribuições.

13. O ato acima descrito ensejou a concessão do benefício ao Sr. Wilton Martins de Souza com base em tempos fictícios que impactaram tanto o tempo de contribuição quanto o cômputo do tempo de carência, sem os quais a segurada não cumpria o tempo de contribuição mínimo para ter direito à aposentadoria que lhe foi concedida.

14. Também ficou assente que o benefício foi habilitado por contingência, com data de início da aposentadoria anterior à data de concessão, gerando o pagamento de valores retroativos sem a devida juntada de elementos que autorizassem a respectiva concessão.

15. Em função de tais fatos, a responsável foi demitida do INSS na data de 19 de maio de 2025, consoante a Portaria PRES/INSS 116, de 19/05/2025 (peça 11).

16. Insta destacar que, de acordo com, a AudTCE, a Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza figura como responsável em mais de 100 outras Tomadas de Contas Especiais em trâmite neste TCU envolvendo a concessão de benefícios potencialmente irregulares.

17. A irregularidade foi objeto da operação policial "Passa Régua", deflagrada em 30/11/2021, nos municípios de Goiânia/GO, Serra Talhada/PE, Paranã/TO e São José dos Campos/SP, resultado de Força Tarefa Previdenciária integrada pela Secretaria Executiva do Ministério do Trabalho e Previdência, pela Coordenação-Geral de Inteligência Previdenciária e Trabalhista (CGINT), pela Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal, a qual culminou, conforme o Parecer Jurídico da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, na prisão da responsável (peça 10, item 30, p. 6).

18. Ainda de acordo com aquele documento, há estimativa de prejuízo aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social da ordem de R$ 6,6 milhões (peça 10, item 34, p. 8).

19. Tendo em vista o conjunto probatório constante dos autos e a falta de produção de defesa da responsável acerca da culpa na concessão do benefício indevido – dado que optou pela revelia –, cabe ao Tribunal julgar irregulares suas contas, com a imputação do débito calculado e a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, haja vista grave inobservância pela Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza do dever de cuidado no trato com a coisa pública, em um claro exemplo, na melhor das hipóteses, de erro grosseiro a que alude o art. 28 da LINDB.

20. Além da multa, em consonância com o parecer da AudTCE, bem como com a jurisprudência desta Corte (**v.g.** Acórdãos/Plenário 1.607 e 1.608/2026, ambos da relatoria do Ministro Benjamin Zymler; 1.508/2026, da relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus; 1.385/2026, da relatoria do Ministro Antônio Anastasia; 1.137 e 1.138, ambos de 2026 e da relatoria do Ministro Bruno Dantas; e 1.970/2026, de minha relatoria), e considerando a irregularidade cometida pela responsável que, de forma fraudulenta, concedeu benefícios previdenciários indevidos, constituindo-se em ilícito de alta gravidade, entendo pertinente que este Tribunal aplique a sanção de inabilitação à responsável aqui arrolada, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, com fulcro nos arts. 60 da Lei Orgânica do TCU e 270 do Regimento Interno/TCU.

21. Noutro giro, acolho o entendimento da AudTCE e do MP/TCU de que inexistem elementos nos autos que justificassem a inclusão do Sr. Wilton Martins de Souza, na condição de segurado, no rol de responsáveis desta Tomada de Contas Especial, pois não restou comprovada a sua participação na fraude ora examinada.

22. Por fim, cabe dar ciência do Acórdão que sobrevier à Procuradoria da República no Estado de Goiás, com fundamento no art. 209, § 7º, do Regimento Interno/TCU, e ao Instituto Nacional do Seguro Social.

Ante o exposto, voto por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 25 de agosto de 2026.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2288/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 024.760/2025-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Responsável: Shirley Valeria da Costa Barata Souza (631.395.452-15).
4. Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
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: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos da Tomada de Contas Especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social em função da concessão irregular de benefício previdenciário.

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

9.1. com fulcro nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas "b" e "c", 19, **caput**, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza e condená-la ao pagamento das quantias a seguir indicadas, acrescidas da atualização monetária e dos juros de mora, calculados a partir das datas especificadas até a efetiva quitação, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida ao Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos da legislação em vigor:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
7/1/2022	0,86
4/1/2022	2.251,04
7/1/2022	4.594,84
4/1/2022	4.972,23
4/1/2022	52.958,56
4/1/2022	0,72

9.2. aplicar à Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 10.000,00 (dez mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/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;

9.3. autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, sobre as quais incidirão os correspondentes acréscimos legais (débito: atualização monetária e juros de mora; multa: atualização monetária), esclarecendo à responsável que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (art. 217, § 2º, inciso II, do Regimento Interno/TCU) , sem prejuízo das demais medidas legais;

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

9.5. considerar grave a infração cometida pela Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, com base no art. 270 do Regimento Interno/TCU;

9.6. aplicar à Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza a penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo prazo de 5 (cinco) anos, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 270 do Regimento Interno/TCU; e

9.7. enviar cópia deste Acórdão ao Instituto Nacional do Seguro Social, para ciência, e à Procuradoria da República no Estado de Goiás, com base no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 e no art. 209, § 7º, do Regimento Interno/TCU.

10. Ata n° 32/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 25/8/2026 – Extraordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2288-32/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Odair Cunha.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa (Relator).
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário

TC-025.046/2025-0
Natureza: Tomada de Contas Especial.
Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).
Responsável: Shirley Valeria da Costa Barata Souza (631.395.452-15).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FRAUDE NA CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS. CITAÇÃO. REVELIA. CONTAS IRREGULARES, COM DÉBITO E MULTA. APLICAÇÃO DA PENALIDADE DE INABILITAÇÃO PARA EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL.

RELATÓRIO

Trata-se da Tomada de Contas Especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, tendo por fundamento a concessão irregular do benefício de "Aposentadoria por Tempo de Contribuição", NB 42/201.605.260-5, de titularidade da Sra. Ana Silvina Alves.

2. Transcrevo, a seguir, com os devidos ajustes de forma, excerto da instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE), na qual os fatos atinentes a este processo são descritos e analisados (peça 64):

"**HISTÓRICO**

2. Em 15/8/2025, 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 2097/2025.

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 de benefícios sem agendamento ou requerimento; concessão de aposentadorias com cômputo indevido de períodos fictícios de contribuição; inclusão irregular de salários de contribuição para majoração dos valores dos benefícios; e retroação indevida da DIB, resultando em pagamentos retroativos indevidos.'

4. A apuração desta tomada de contas especial teve origem na Operação Policial denominada "Passa Régua",

deflagrada em 30/11/2021, nos municípios de Goiânia/GO, Serra Talhada/PE, Paranã/TO e São José dos Campos/SP, com base no Inquérito Policial 2021.0067966 SR/PF/GO. Referida operação se materializou por meio de Força Tarefa Previdenciária integrada pela Secretaria Executiva do Ministério do Trabalho e Previdência, pela Coordenação-Geral de Inteligência Previdenciária e Trabalhista (CGINT), pela Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal e conduzida pela Delegacia Federal de Repressão aos Crimes Previdenciários em Goiás (Deleprev GO), que detectou as seguintes irregularidades na concessão de benefícios de Aposentadoria por Idade e Aposentadoria por Tempo de Contribuição:

a) atendimento de requerentes de benefício previdenciário sem o necessário agendamento;

b) concessão de benefício previdenciário sem efetuar o devido registro na base digital do Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), no qual deveriam estar inseridos todos os documentos que comprovassem os tempos de contribuição utilizados para as respectivas concessões;

c) concessão de benefício previdenciário com retroação injustificada da Data de Início de Benefício (DIB), gerando pagamentos indevidos anteriores à Data do Requerimento do Benefício (DER);

d) concessão de benefício previdenciário com inclusão de recolhimentos previdenciários diretamente no Sistema PRISMA, na categoria de contribuinte individual, sem comprovação do tempo trabalhado e sem que fossem localizados comprovantes dos respectivos recolhimentos, tampouco requerimentos para inclusão/atualização de contribuições no Sistema CNIS, adulterando o tempo de contribuição, o cálculo do tempo de carência e a majoração da Renda Mensal Inicial (RMI); e

e) concessão de benefício previdenciário a titular a quem havia sido indeferido requerimento anterior a benefício de mesma espécie, sem solicitar informações acerca do respectivo indeferimento ou, alternativamente, apresentar cópia integral do processo anterior. Em inúmeros benefícios, todos os atos executórios (pré-habilitação, protocolo, inclusão/alteração de período de contribuição, informação de valores, atribuição da Data de Regularização da Documentação, despacho concessório, formatação, transmissão e retorno da concessão) foram realizados pela matrícula da servidora.

5. No caso concreto, o benefício de Aposentadoria por Tempo de Contribuição em favor de Ana Silvina Alves (NB 42/201.605.260-5) foi concedido sem agendamento prévio e sem processo digital no Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), no qual deveriam estar inseridos todos os documentos que comprovassem os tempos de contribuição. A concessão se deu com base na inclusão de recolhimentos previdenciários na categoria de contribuinte individual diretamente no Sistema Prisma, sem comprovação do tempo trabalhado e sem constar do CNIS os respectivos períodos de recolhimento e requerimento de inclusão/atualização de contribuições. A inclusão de tempos fictícios impactou o tempo de contribuição, o cálculo do tempo de carência e a majoração da Renda Mensal Inicial (RMI). Excluídos os períodos irregulares, não havia sido cumprido o tempo de contribuição mínimo necessário à obtenção do benefício concedido, tendo todos os atos executórios (pré-habilitação, protocolo, inclusão/alteração de período de contribuição, informação de valores, atribuição da Data de Regularização da Documentação, despacho concessório, formatação, transmissão e retorno da concessão) sido realizados pela matrícula da responsável. Além disso, o benefício foi habilitado por contingência, com Data do Início do Benefício anterior à data de concessão, o que gerou o pagamento de valores retroativos também indevidos.

6. A despeito das irregularidades verificadas, a beneficiária Ana Silvina Alves não foi arrolada como responsável no polo passivo da tomada de contas especial, uma vez que não foram identificados elementos que comprovassem a participação dolosa ou culposa da segurada na irregularidade apurada, tampouco indícios de conluio com a ex-servidora responsável, Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza. Conforme registrado no relatório do Tomador de Contas (peça 41, p. 3), a apuração administrativa limitou-se a constatar que a beneficiária não cumpriu os requisitos legais para o recebimento do benefício, não tendo sido apurada conduta ilícita por ela praticada no momento do requerimento.

7. Tal entendimento está em consonância com a jurisprudência consolidada desta Corte de Contas, que tem afastado a responsabilização de beneficiários de prestações previdenciárias quando não há provas de sua participação ativa ou de conluio na fraude. O TCU, em diversos precedentes, como os 708/2022-Plenário, relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa e 1.638/2022-2ª Câmara, relator Ministro Aroldo Cedraz, tem decidido que a mera condição de recebedor do benefício não é suficiente para ensejar a imputação de débito, sendo imprescindível a demonstração de conduta dolosa ou culposa do beneficiário. No caso concreto, diante da ausência de provas que indiquem a participação consciente da beneficiária na fraude, não se justifica sua inclusão no rol de responsáveis pelo ressarcimento ao erário.

8. 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.

9. No relatório da TCE (peça 41), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importava no valor original de R$ 48.902,96, imputando responsabilidade a Shirley Valeria da Costa Barata Souza, na condição de servidora do INSS.

10. Em 8/12/2025, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 45), 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 46 e 47).

11. Em 23/12/2025, 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 48).

12. Na instrução inicial (peça 53), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação para a seguinte irregularidade:

12.1. **Irregularidade:** concessão irregular de Aposentadoria por Tempo de Contribuição a Ana Silvina Alves (NB 42/201.605.260-5) sem agendamento prévio e sem processo digital no Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), mediante a inserção fraudulenta de recolhimentos previdenciários na categoria de contribuinte individual diretamente no Sistema Prisma, sem comprovação do tempo trabalhado e sem constar do CNIS os respectivos períodos de recolhimento e requerimento de inclusão/atualização de contribuições, o que possibilitou a concessão do benefício com base em tempos fictícios que impactaram o tempo de contribuição, o cálculo do tempo de carência e a majoração da Renda Mensal Inicial (RMI), sem os quais a segurada não cumpria o tempo de contribuição mínimo para ter direito à aposentadoria que lhe foi concedida. Além disso, o benefício foi habilitado por contingência, com Data do Início do Benefício (DIB) anterior à data de concessão, o que gerou o pagamento de valores retroativos indevidos.

12.1.1. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 10, 11, 12 e 13.

12.1.2. Normas infringidas: arts. 48, §§1º e 2º, 52 e 55 da Lei nº 8.213/91; bem como à Instrução Normativa nº 77/2015; e arts. 117 inciso IX, e 132 inciso IV, da Lei 8.112/1990.

12.2. Débitos relacionados à responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
27/7/2021	8.764,89
27/7/2021	738,62
27/7/2021	605,04
27/7/2021	21.431,04
27/7/2021	443,68
6/8/2021	3.079,43
6/8/2021	0,68
8/9/2021	3.079,43
7/10/2021	2.279,28
8/11/2021	2.279,28
7/12/2021	3.079,43
7/12/2021	738,62
7/1/2022	2.383,54

12.2.1. Cofre credor: Instituto Nacional do Seguro Social.

12.2.2. **Responsável**: Shirley Valeria da Costa Barata Souza.

12.2.2.1. **Conduta**: conceder benefício previdenciário de Aposentadoria por Tempo de Contribuição (NB 42/201.605.260-5) com informações inverídicas, sem suporte de documentos ou consultas idôneas.

12.2.2.2. Nexo de causalidade: a atuação da responsável foi determinante para a materialização do dano ao erário, pois, ao homologar e conceder o benefício com base em informações inverídicas, sem suporte de documentos ou consultas idôneas, permitiu que a segurada tivesse acesso a benefício previdenciário a que não teria direito, resultando em pagamento indevido e prejuízo ao patrimônio público.

12.2.2.3. Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade ou de punibilidade identificado

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 homologar dados falsos, em desacordo com os requisitos legais e normativos, tendo sido apenada com demissão por infração disciplinar. Era exigível conduta diversa, qual seja, a estrita observância dos requisitos legais e a verificação da autenticidade da documentação apresentada para a concessão do benefício previdenciário.

13. Encaminhamento: citação.

14. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 54), foi efetuada citação da responsável, nos moldes abaixo:

a) Shirley Valeria da Costa Barata Souza (...):

Comunicação: Ofício 14282/2026 – Seproc (peça 58). Data da Expedição: 23/4/2026. Data da Ciência: **4/5/2026** (peça 60). Nome Recebedor: Renata Souza. Observação: Ofício enviado para o endereço da responsável, conforme pesquisa na base de dados do INSS, custodiada pelo TCU (peça 55). Fim do prazo para a defesa: 19/5/2026.
Comunicação: Ofício 14283/2026 – Seproc (peça 56). Data da Expedição: 23/4/2026. Data da Ciência: **5/5/2026** (peça 61). Nome Recebedor: Salmir Oliveira. Observação: Ofício enviado para o endereço da responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do TSE, custodiada pelo TCU (peça 55). Fim do prazo para a defesa: 20/5/2026.
Comunicação: Ofício 14284/2026 – Seproc (peça 57). Data da Expedição: 23/4/2026. Data da Ciência: **4/5/2026** (peça 59). Nome Recebedor: Renata Souza. Observação: Ofício enviado para o endereço da responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 55). Fim do prazo para a defesa: 19/5/2026.

15. Consoante Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 63), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.

16. Transcorrido o prazo regimental, a responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza 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

17. 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 7/1/2022 e a responsável foi notificada sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme segue:

17.1. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, por meio de Notificação Prévia acostada à peça 4, recebida em 7/6/2024, conforme assinatura da responsável (peça 4, p. 2).

Valor de Constituição da TCE

18. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2024 é de R$ 56.732,02 e que, apesar de ser inferior ao limite de R$ 120.000,00, constitui TCE em conjunto com os débitos 2099/2025, 2098/2025, 2096/2025 e 2034/2025, 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 punitiva e de ressarcimento no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU) é regulamentada pela Resolução-TCU 344, de 11/10/2022, cujo art. 2º estabelece que 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 a 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 Ministro 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 e 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. Já quanto à prescrição intercorrente, conforme o Acórdão 3246/2024-TCU-Segunda Câmara (Relator Ministro 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 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 e 1980/2025-Segunda Câmara, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa).

23. 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**	**Dispositivo da Resolução-TCU 344/2022**	**Efeito**
	7/1/2022	Data do último pagamento irregular (peça 40)	Art. 4°, inciso V	Marco inicial da contagem do prazo prescricional
	14/6/2023	Relatório de Análise da Fase de Defesa (peça 11)	Art. 5°, inciso II	Interrupção da prescrição; marco inicial da prescrição intercorrente
	9/10/2025	Relatório do Tomador de Contas (peça 41)	Art. 5°, inciso II	Interrupção de ambas as prescrições
	8/12/2025	Relatório do Controle Interno (peça 45)	Art. 5°, inciso II	Interrupção de ambas as prescrições

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 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**.

25. 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**.

(...)

EXAME TÉCNICO

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 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 foi afirmada 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 da responsável se deu em endereços provenientes da base de CPFs da Receita Federal, do TSE e do INSS, em sistemas custodiados pelo TCU (peça 55). A entrega dos ofícios citatórios

nesses endereços ficou comprovada (peças 56 a 61).

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, Relator Ministro Bruno Dantas; e 2.369/2013-TCU-Plenário e 2.449/2013-TCU-Plenário, ambos Relator Ministro 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, 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'.

32. 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, como não houve manifestação da responsável em nenhuma etapa dessa fase, a instrução preliminar (peça 53) concentrou-se na análise das irregularidades indicadas pelo órgão instaurador e detectadas no exame das peças processuais, conforme descrição a seguir.

33. A responsável foi chamada a se defender acerca da concessão fraudulenta do benefício de Aposentadoria por Tempo de Contribuição em favor de Ana Silvina Alves (NB 42/201.605.260-5), concedido sem agendamento prévio e sem processo digital no Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), no qual deveriam estar inseridos todos os documentos que comprovassem os tempos de contribuição. A concessão se deu com base na inclusão de recolhimentos previdenciários na categoria de contribuinte individual diretamente no Sistema Prisma, sem comprovação do tempo trabalhado e sem constar do CNIS os respectivos períodos de recolhimento e requerimento de inclusão/atualização de contribuições. A inclusão de tempos fictícios impactou o tempo de contribuição, o cálculo do tempo de carência e a majoração da Renda Mensal Inicial (RMI). Excluídos os períodos irregulares, não havia sido cumprido o tempo de contribuição mínimo necessário à obtenção do benefício concedido, tendo todos os atos executórios (pré-habilitação, protocolo, inclusão/alteração de período de contribuição, informação de valores, atribuição da Data de Regularização da Documentação, despacho concessório, formatação, transmissão e retorno da concessão) sido realizados pela matrícula da responsável. Além disso, o benefício foi habilitado por contingência, com Data do Início do Benefício anterior à data de concessão, o que gerou o pagamento de valores retroativos também indevidos.

34. A Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza figura como responsável em mais de cem outras TCEs em trâmite neste TCU envolvendo a concessão de benefícios potencialmente irregulares, todos alvo da operação policial "Passa Régua", deflagrada em 30/11/2021, nos municípios de Goiânia/GO, Serra Talhada/PE, Paranã/TO e São José dos Campos/SP, resultado de Força Tarefa Previdenciária integrada pela Secretaria Executiva do Ministério do Trabalho e Previdência, pela Coordenação-Geral de Inteligência Previdenciária e Trabalhista (CGINT), pela Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal e conduzida pela Delegacia Federal de Repressão aos Crimes Previdenciários em Goiás (Deleprev GO), que detectou as seguintes irregularidades na concessão de benefícios de Aposentadoria por Idade e Aposentadoria por Tempo de Contribuição:

a) atendimento de requerentes de benefício previdenciário sem o necessário agendamento;

b) concessão de benefício previdenciário sem efetuar o devido registro na base digital do Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), no qual deveriam estar inseridos todos os documentos que comprovassem os tempos de contribuição utilizados para as respectivas concessões;

c) concessão de benefício previdenciário com retroação injustificada da Data de Início de Benefício (DIB), gerando pagamentos indevidos anteriores à Data do Requerimento do Benefício (DER);

d) concessão de benefício previdenciário com inclusão de recolhimentos previdenciários diretamente no Sistema PRISMA, na categoria de contribuinte individual, sem comprovação do tempo trabalhado e sem que fossem localizados comprovantes dos respectivos recolhimentos, tampouco requerimentos para inclusão/atualização de contribuições no Sistema CNIS, adulterando o tempo de contribuição, o cálculo do tempo de carência e a majoração da Renda Mensal Inicial (RMI); e

e) concessão de benefício previdenciário a titular a quem havia sido indeferido requerimento anterior a benefício de mesma espécie, sem solicitar informações acerca do respectivo indeferimento ou, alternativamente, apresentar cópia integral do processo anterior.

35. Em inúmeros benefícios, todos os atos executórios (pré-habilitação, protocolo, inclusão/alteração de período

de contribuição, informação de valores, atribuição da Data de Regularização da Documentação, despacho concessório, formatação, transmissão e retorno da concessão) foram realizados pela matrícula da responsável.

36. Verifica-se que desde a deflagração da operação policial, em 30/11/2021, houve vários atos de apuração dos fatos por parte do INSS, incluindo Processo Administrativo Disciplinar (PAD) instaurado em desfavor da ex-servidora, no âmbito do qual foi realizado o indiciamento da responsável (peça 5), cuja defesa foi apreciada por relatório da Comissão de Processo Administrativo Disciplinar – PAD (peça 7), parecer técnico opinativo à peça 8 e parecer jurídico à peça 9, tendo resultado na aplicação de penalidade de demissão da responsável (peça 10). Da leitura das irregularidades e provas descritas nos documentos juntados aos autos, conclui-se que a Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza foi a autora das ilicitudes que levaram à concessão de numerosos benefícios previdenciários fraudulentos, incluindo o benefício objeto dos presentes autos.

37. Em se tratando de processo em que a parte interessada não se manifestou acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta 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 731/2008-TCU-Plenário, Relator Ministro Aroldo Cedraz; 1.189/2009-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer; 4.072/2010-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro Valmir Campelo; 6.182/2011-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira; e 2.064/2011-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro Ubiratan Aguiar).

38. Dessa forma, a responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza deve ser considerada revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, e suas 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)

39. Cumpre avaliar, por fim, a caracterização do dolo, no caso concreto, tendo em vista a diretriz constante do art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução à Normas do Direito Brasileiro - Lindb) acerca da responsabilização de agentes públicos no âmbito da atividade controladora do Estado. Desde a entrada em vigor da Lei 13.655/2018 (que inseriu os artigos 20 a 30 ao texto da Lindb), essa análise vem sendo incorporada cada vez mais aos acórdãos do TCU, com vistas a aprimorar a individualização das condutas e robustecer as decisões que aplicam sanções aos responsáveis.

40. No caso em tela, a irregularidade cometida pela responsável que, de forma fraudulenta, concedeu benefícios previdenciários indevidos, 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).”

3. Com tais considerações, a unidade especializada, em uníssono e no essencial, apresentou a seguinte proposta de mérito para estes autos (peças 64, p. 17-19; 65 e 66):

3.1. considerar revel a responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

3.2. julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, c/c arts. 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, as contas da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, 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 (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU):

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
27/7/2021	8.764,89
27/7/2021	738,62
27/7/2021	605,04
27/7/2021	21.431,04
27/7/2021	443,68
6/8/2021	3.079,43
6/8/2021	0,68
8/9/2021	3.079,43

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
7/10/2021	2.279,28
8/11/2021	2.279,28
7/12/2021	3.079,43
7/12/2021	738,62
7/1/2022	2.383,54

3.3. aplicar à Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992;

3.4. 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;

3.5. 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/TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas;

3.6. considerar grave a infração cometida pela Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, com base no art. 270 do Regimento Interno/TCU; e

3.7. aplicar à Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza 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.

4. O Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, anuiu ao encaminhamento alvitrado pela AudTCE, no sentido da irregularidade das contas da responsável, com a condenação ao pagamento do valor do débito e com a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 (peça 67).

É o Relatório.

VOTO

Em exame a Tomada de Contas Especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social em desfavor da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, tendo por fundamento a concessão irregular de benefício de "Aposentadoria por Tempo de Contribuição", NB 42/201.605.260-5, de titularidade da Sra. Ana Silvina Alves.

2. A presente TCE foi instaurada em função da constatação de concessão irregular de benefício previdenciário de aposentadoria, mediante a inserção fraudulenta de registros nas bases de dados da Previdência: i) vínculos empregatícios; ii) cômputos de tempos de serviço; iii) de conversão de atividade especial e outros.

3. No relatório do tomador de contas, o prejuízo original foi quantificado em R$ 48.902,96, e a responsabilidade atribuída à Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza (peça 41).

4. No âmbito deste Tribunal, a Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) efetuou a citação somente da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, sem arrolar a beneficiária, porquanto, na linha de precedentes do TCU, não caberia incluí-la no rol de responsáveis sem os elementos comprovantes de sua efetiva participação no conluio para a prática dos atos ora impugnados.

5. Assim, foi promovida a citação daquela responsável, para que recolhesse a importância do débito apurado e/ou encaminhasse ao Tribunal as alegações de defesa sobre a concessão irregular de benefício previdenciário em favor da Sra. Ana Silvina Alves.

6. Devidamente citada, conforme atesta o Aviso de Recebimento inserto às peças 59-61, a responsável não apresentou defesa, tampouco recolheu o valor do débito indicado, restando configurada a sua revelia, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

7. No mérito, a unidade instrutiva e o Ministério Público/TCU, representado pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, estão alinhados em sugerir que as contas da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza sejam julgadas irregulares com a condenação em débito, além da aplicação da multa insculpida no art. 57 da Lei 8.443/1992. A unidade técnica sugeriu também a imposição da penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal.

8. É a síntese do essencial. Decido.

9. De plano, consigno que concordo com os entendimentos uniformes da unidade técnica e do MP/TCU, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações que teço a seguir.

10. É correto o entendimento da unidade especializada quanto à não ocorrência da prescrição, nos moldes do disposto na novel Resolução/TCU 344/2022, consoante o exame levado a efeito nos itens 19 a 25 da instrução transcrita no Relatório precedente.

11. Ademais, embora o valor de constituição desta TCE seja de cerca de R$ 56 mil, atualizado até 1º/01/2024, ou seja, inferior ao limite de R$ 120.000,00, como apontado pela AudTCE, o somatório dos prejuízos ao erário de responsabilidade da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza com os demais débitos indicados no item 18 da instrução constante do Relatório **supra** ultrapassa o montante retrocitado, de modo que a presente TCE pode seguir seu curso, nos termos dos arts. 6º, § 1º e § 2º, e 29 da Instrução Normativa – IN/TCU 98/2024.

12. Quanto ao mérito, segundo apuração do INSS no Processo Administrativo Disciplinar – PAD 35014.132412/2023-38 (peça 7), restou comprovado que a Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, então ocupante do cargo de Técnico do Seguro Social na agência do INSS/GO, deu azo à concessão irregular de Aposentadoria por Tempo de Contribuição sem agendamento prévio e sem processo digital no Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), mediante a inserção fraudulenta de recolhimentos previdenciários na categoria contribuinte individual diretamente no Sistema Prisma, sem constar do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) os respectivos períodos de recolhimento e requerimento de inclusão/atualização de contribuições.

13. O ato acima descrito ensejou a concessão do benefício à Sra. Ana Silvina Alves com base em tempos fictícios que impactaram tanto o tempo de contribuição quanto o cômputo do tempo de carência, sem os quais o segurado não cumpria o tempo de contribuição mínimo para ter direito à aposentadoria que lhe foi concedida.

14. Também ficou assente que o benefício foi habilitado por contingência, com data de início da aposentadoria anterior à data de concessão, gerando o pagamento de valores retroativos sem a devida juntada de elementos que autorizassem a respectiva concessão.

15. Em função de tais fatos, a responsável foi demitida do INSS na data de 19 de maio de 2025, consoante a Portaria PRES/INSS 116, de 19/05/2025 (peça 10).

16. Insta destacar que, de acordo com, a AudTCE, a Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza figura como responsável em mais de 100 outras Tomadas de Contas Especiais em trâmite neste TCU envolvendo a concessão de benefícios potencialmente irregulares.

17. A irregularidade foi objeto da operação policial "Passa Régua", deflagrada em 30/11/2021, nos municípios de Goiânia/GO, Serra Talhada/PE, Paranã/TO e São José dos Campos/SP, resultado de Força Tarefa Previdenciária integrada pela Secretaria Executiva do Ministério do Trabalho e Previdência, pela Coordenação-Geral de Inteligência Previdenciária e Trabalhista (CGINT), pela Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal, a qual culminou, conforme o Parecer Jurídico da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, na prisão da responsável (peça 9, item 30, p. 6).

18. Ainda de acordo com aquele documento, há estimativa de prejuízo aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social da ordem de R$ 6,6 milhões (peça 9, item 34, p. 8).

19. Tendo em vista o conjunto probatório constante dos autos e a falta de produção de defesa da responsável acerca da culpa na concessão do benefício indevido – dado que optou pela revelia –, cabe ao Tribunal julgar irregulares suas contas, com a imputação do débito calculado e a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, haja vista grave inobservância pela Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza do dever de cuidado no trato com a coisa pública, em um claro exemplo, na melhor das hipóteses, de erro grosseiro a que alude o art. 28 da LINDB.

20. Além da multa, em consonância com o parecer da AudTCE, bem como com a jurisprudência desta Corte (**v.g.** os Acórdãos Plenários 1.607 e 1.608/2026, ambos de Relatoria do Ministro Benjamin Zymler; 1.508/2026, de Relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus; 1.385/2026, de Relatoria do Ministro Antônio Anastasia; 1.137 e 1.138, ambos de 2026 e de Relatoria do Ministro Bruno Dantas; e 1.970/2026, de mina relatoria), e considerando a irregularidade cometida pela responsável que, de forma fraudulenta, concedeu benefícios previdenciários indevidos, constituindo-se em ilícito de alta gravidade, entendo pertinente que este Tribunal aplique a sanção de inabilitação à responsável aqui arrolada, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, com fulcro nos arts. 60 da Lei Orgânica do TCU e 270 do Regimento Interno/TCU.

21. Noutro giro, acolho o entendimento da AudTCE e do MP/TCU de que inexistem elementos nos autos que justificassem a inclusão da Sra. Ana Silvina Alves, na condição de segurada, no rol de responsáveis desta Tomada de Contas Especial, pois não restou comprovada a sua participação na fraude ora examinada.

22. Por fim, cabe dar ciência do Acórdão que sobrevier à Procuradoria da República no Estado de Goiás, com fundamento no art. 209, § 7º, do Regimento Interno/TCU, e ao Instituto Nacional do Seguro Social.

Ante o exposto, voto por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 25 de agosto de 2026.

MARCOS BEMQUERER COSTA

Relator

ACÓRDÃO Nº 2289/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 025.046/2025-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Responsável: Shirley Valeria da Costa Barata Souza (631.395.452-15).
4. Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
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: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos da Tomada de Contas Especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social em função da concessão irregular de benefício previdenciário.

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

9.1. com fulcro nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, 19, **caput**, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza e condená-la ao pagamento das quantias a seguir indicadas, acrescidas da atualização monetária e dos juros de mora, calculados a partir das datas especificadas até a efetiva quitação, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida ao Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos da legislação em vigor:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
27/7/2021	8.764,89
27/7/2021	738,62
27/7/2021	605,04
27/7/2021	21.431,04
27/7/2021	443,68
6/8/2021	3.079,43
6/8/2021	0,68
8/9/2021	3.079,43
7/10/2021	2.279,28
8/11/2021	2.279,28
7/12/2021	3.079,43
7/12/2021	738,62
7/1/2022	2.383,54

9.2. aplicar à Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 8.000,00 (oito mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU),

o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste Acórdão até a data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, sobre as quais incidirão os correspondentes acréscimos legais (débito: atualização monetária e juros de mora; multa: atualização monetária), esclarecendo à responsável que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (art. 217, § 2º, inciso II, do Regimento Interno/TCU), sem prejuízo das demais medidas legais;

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

9.5. considerar grave a infração cometida pela Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, com base no art. 270 do Regimento Interno/TCU;

9.6. aplicar à Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza a penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo prazo de 5 (cinco) anos, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 270 do Regimento Interno/TCU; e

9.7. enviar cópia deste Acórdão ao Instituto Nacional do Seguro Social, para ciência, e à Procuradoria da República no Estado de Goiás, com base no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 e no art. 209, § 7º, do Regimento Interno/TCU.

10. Ata n° 32/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 25/8/2026 – Extraordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2289-32/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Odair Cunha.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa (Relator).
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário

TC-025.047/2025-6
Natureza: Tomada de Contas Especial.
Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).
Responsável: Shirley Valeria da Costa Barata Souza (631.395.452-15).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FRAUDE NA CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS. CITAÇÃO. REVELIA. CONTAS IRREGULARES, COM DÉBITO E MULTA. APLICAÇÃO DA PENALIDADE DE INABILITAÇÃO PARA EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL.

RELATÓRIO

Trata-se da Tomada de Contas Especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social em

Goiânia (INSS) contra a Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, tendo por fundamento a concessão irregular de benefícios de "Aposentadoria por Idade", NB 41/200.668.276-2, de titularidade da Sra. Aneide de Oliveira Froes.

2. Transcrevo, a seguir, com os devidos ajustes de forma, excerto da instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) na qual os fatos atinentes a este processo são descritos e analisados (peça 58):

"**HISTÓRICO**

2. Em 15/8/2025, 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 2098/2025.

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 de benefícios sem agendamento ou requerimento; concessão de aposentadorias com cômputo indevido de períodos fictícios de contribuição; inclusão irregular de salários de contribuição para majoração dos valores dos benefícios; e retroação indevida da DIB, resultando em pagamentos retroativos indevidos.'

4. A apuração desta tomada de contas especial teve origem na Operação Policial denominada 'Passa Régua', deflagrada em 30/11/2021, nos municípios de Goiânia/GO, Serra Talhada/PE, Paranã/TO e São José dos Campos/SP, com base no Inquérito Policial 2021.0067966 SR/PF/GO. Referida operação se materializou por meio de Força Tarefa Previdenciária integrada pela Secretaria Executiva do Ministério do Trabalho e Previdência, pela Coordenação-Geral de Inteligência Previdenciária e Trabalhista (CGINT), pela Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal e conduzida pela Delegacia Federal de Repressão aos Crimes Previdenciários em Goiás (Deleprev GO), que detectou as seguintes irregularidades na concessão de benefícios de Aposentadoria por Idade e Aposentadoria por Tempo de Contribuição: a) atendimento de requerentes de benefício previdenciário sem o necessário agendamento; b) concessão de benefício previdenciário sem efetuar o devido registro na base digital do Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), no qual deveriam estar inseridos todos os documentos que comprovassem os tempos de contribuição utilizados para as respectivas concessões; c) concessão de benefício previdenciário com retroação injustificada da Data de Início de Benefício (DIB), gerando pagamentos indevidos anteriores à Data do Requerimento do Benefício (DER); d) concessão de benefício previdenciário com inclusão de recolhimentos previdenciários diretamente no Sistema PRISMA, na categoria de contribuinte individual, sem comprovação do tempo trabalhado e sem que fossem localizados comprovantes dos respectivos recolhimentos, tampouco requerimentos para inclusão/atualização de contribuições no Sistema CNIS, adulterando o tempo de contribuição, o cálculo do tempo de carência e a majoração da Renda Mensal Inicial (RMI); e e) concessão de benefício previdenciário a titular a quem havia sido indeferido requerimento anterior a benefício de mesma espécie, sem solicitar informações acerca do respectivo indeferimento ou, alternativamente, apresentar cópia integral do processo anterior. Em inúmeros benefícios, todos os atos executórios (pré-habilitação, protocolo, inclusão/alteração de período de contribuição, informação de valores, atribuição da Data de Regularização da Documentação, despacho concessório, formatação, transmissão e retorno da concessão) foram realizados pela matrícula da servidora.

5. No caso concreto, o benefício de Aposentadoria por Idade em favor de Aneide de Oliveira Froes (NB 41/200.668.276-2) foi concedido sem agendamento prévio e sem processo digital no Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), no qual deveriam estar inseridos todos os documentos que comprovassem os tempos de contribuição. A concessão se deu com base na inclusão de recolhimentos previdenciários na categoria de contribuinte individual diretamente no Sistema Prisma, sem comprovação do tempo trabalhado e sem constar do CNIS os respectivos períodos de recolhimento e requerimento de inclusão/atualização de contribuições. A inclusão de tempos fictícios impactou o tempo de contribuição, o cálculo do tempo de carência e a majoração da Renda Mensal Inicial (RMI). Excluídos os períodos irregulares, a segurada não cumpria o tempo de contribuição mínimo para ter direito ao benefício que lhe foi concedido. Além disso, o benefício foi habilitado por contingência, com Data do Início do Benefício anterior à data de concessão, o que gerou o pagamento de valores retroativos indevidos.

6. A despeito das irregularidades verificadas, a beneficiária Aneide de Oliveira Froes não foi arrolada como responsável no polo passivo da tomada de contas especial, uma vez que não foram identificados elementos que comprovassem a participação dolosa ou culposa da segurada na irregularidade apurada, tampouco indícios de conluio com a ex-servidora responsável, Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza. Conforme registrado no relatório do Tomador de Contas (peça 37, p. 3), a apuração administrativa limitou-se a constatar que a beneficiária não cumpriu os requisitos legais para o recebimento do benefício, não tendo sido apurada conduta ilícita por ela praticada no momento do requerimento.

7. Tal entendimento está em consonância com a jurisprudência consolidada desta Corte de Contas, que tem afastado a responsabilização de beneficiários de prestações previdenciárias quando não há provas de sua participação ativa ou de conluio na fraude. O TCU, em diversos precedentes, como os 708/2022-Plenário, relator Ministro Marcos Bemquerer e 1.638/2022-2ª Câmara, relator Ministro Aroldo Cedraz, tem decidido que a mera condição de recebedor do benefício não é suficiente para ensejar a imputação de débito, sendo imprescindível a demonstração de conduta dolosa ou culposa do beneficiário. No caso concreto, diante da ausência de provas que indiquem a participação consciente da beneficiária na fraude, não se justifica sua inclusão no rol de responsáveis pelo ressarcimento ao erário.

8. 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.

9. No relatório da TCE (peça 37), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importava no valor original de R$ 74.800,47, imputando responsabilidade a Shirley Valeria da Costa Barata Souza, na condição de servidora do INSS.

10. Em 8/12/2025, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 41), em concordância com o relatório do tomador de contas. O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela irregularidade das presentes contas (peças 42 e 43).

11. Em 23/12/2025, o ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela irregularidade das contas e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 44).

12. Na instrução inicial (peça 49), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação para a seguinte irregularidade:

12.1. **Irregularidade:** concessão irregular de Aposentadoria por Idade a Aneide de Oliveira Froes (NB 41/200.668.276-2) sem agendamento prévio e sem processo digital no Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), mediante a inserção fraudulenta de recolhimentos previdenciários na categoria de contribuinte individual diretamente no Sistema Prisma, sem comprovação do tempo trabalhado e sem constar do CNIS os respectivos períodos de recolhimento e requerimento de inclusão/atualização de contribuições, o que possibilitou a concessão do benefício com base em tempos fictícios que impactaram o tempo de contribuição, o cálculo do tempo de carência e a majoração da Renda Mensal Inicial (RMI), sem os quais a segurada não cumpria o tempo de contribuição mínimo para ter direito à aposentadoria que lhe foi concedida. Além disso, o benefício foi habilitado por contingência, com Data do Início do Benefício (DIB) anterior à data de concessão, o que gerou o pagamento de valores retroativos indevidos.

12.1.1. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes às peças 10, 11, 12 e 13.

12.1.2. Normas infringidas: arts. 48, §§1º e 2º, 52 e 55 da Lei nº 8.213/91, Instrução Normativa 77/2015 e arts. 117, inciso IX, e 132, inciso IV, da Lei 8.112/1990.

12.2. Débitos relacionados à responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
11/6/2021	10.854,63
11/6/2021	1.043,72
11/6/2021	612,38
11/6/2021	8.687,25
11/6/2021	96,96
11/6/2021	2.199,94
11/6/2021	0,25
11/6/2021	2.199,94
11/6/2021	1.099,97
11/6/2021	0,28
1/7/2021	2.199,94
1/7/2021	1.099,97
2/8/2021	2.199,94

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
1/9/2021	2.199,94
1/10/2021	2.199,94
1/11/2021	2.199,94
1/12/2021	2.199,94
3/1/2022	2.199,94
1/2/2022	2.423,45
8/3/2022	2.423,45
8/3/2022	0,75
1/4/2022	2.423,45
2/5/2022	2.423,45
2/5/2022	1.211,72
1/6/2022	2.423,45
1/6/2022	1.211,73
1/7/2022	2.423,45
1/8/2022	2.423,45
1/9/2022	2.423,45
3/10/2022	2.423,45
1/11/2022	2.423,45
1/12/2022	2.423,45
2/1/2023	2.423,45

12.2.1. Cofre credor: Instituto Nacional do Seguro Social.

12.2.2. **Responsável**: Shirley Valeria da Costa Barata Souza.

12.2.2.1. **Conduta:** conceder benefício previdenciário de Aposentadoria por Idade (NB 41/200.668.276-2) com informações inverídicas, sem suporte de documentos ou consultas idôneas.

12.2.2.2. Nexo de causalidade: a atuação da responsável foi determinante para a materialização do dano ao erário, pois, ao homologar e conceder o benefício com base em informações inverídicas, sem suporte de documentos ou consultas idôneas, permitiu que a segurada tivesse acesso a benefício previdenciário a que não teria direito, resultando em pagamento indevido e prejuízo ao patrimônio público.

12.2.2.3. Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade ou de punibilidade identificado 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 homologar dados falsos, em desacordo com os requisitos legais e normativos, tendo sido apenada com demissão por infração disciplinar. Era exigível conduta diversa, qual seja, a estrita observância dos requisitos legais e a verificação da autenticidade da documentação apresentada para a concessão do benefício previdenciário.

13. Encaminhamento: citação.

14. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 50), foi efetuada citação da responsável, nos moldes abaixo:

a) Shirley Valeria da Costa Barata Souza - promovida a citação da responsável, conforme segue:

Comunicação: Ofício 14402/2026 – Seproc (peça 52). Data da Expedição: 1/5/2026. Data da Ciência: **12/5/2026** (peça 55). Nome Recebedor: Renata Souza. Observação: Ofício enviado para o endereço da responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 51). Fim do prazo para a defesa: 27/5/2026.
Comunicação: Ofício 14403/2026 – Seproc (peça 53).

Data da Expedição: 1/5/2026.
Data da Ciência: **13/5/2026** (peça 56).
Nome Recebedor: Salmir Oliveira.
Observação: Ofício enviado para o endereço da responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do TSE, custodiada pelo TCU (peça 51).
Fim do prazo para a defesa: 28/5/2026.

15. Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 57), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.
16. Transcorrido o prazo regimental, a responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza 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

17. 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 2/1/2023 e a responsável foi notificada sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme segue:
17.1. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, por meio de Notificação Prévia acostada à peça 4, recebida em 7/6/2024, conforme assinatura da responsável (peça 4, p. 2).

Valor de Constituição da TCE

18. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2024 é de R$ 83.960,73, e que, apesar de ser inferior ao limite de R$ 120.000,00, constitui TCE em conjunto com os débitos 2099/2025, 2096/2025, 2034/2025 e 2097/2025, 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 punitiva e de ressarcimento no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU) é regulamentada pela Resolução-TCU 344, de 11/10/2022, cujo art. 2º estabelece que 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 a 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 Ministro 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 e 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. Já quanto à prescrição intercorrente, conforme o Acórdão 3246/2024-TCU-Segunda Câmara (Relator Ministro 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 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 e 1980/2025-Segunda Câmara, Relator Ministro Substituto Marcos Bemquerer).
23. 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	Dispositivo da Resolução-TCU 344/2022	Efeito
	2/1/2023	Data do último pagamento irregular (peça	Art. 4°, inciso V	Marco inicial da contagem do prazo

Evento	Data	Documento	Dispositivo da Resolução-TCU 344/2022	Efeito
		36, p. 2)		prescricional
	27/1/2023	Relatório da Seção de Análise de Monitoramento e Cobrança Administrativa de Benefícios da Superintendência Regional Sudeste I do INSS (peça 11)	Art. 5°, inciso II	Interrupção da prescrição; marco inicial da prescrição intercorrente
	9/10/2025	Relatório do Tomador de Contas (peça 37)	Art. 5°, inciso II	Interrupção de ambas as prescrições
	8/12/2025	Relatório do Controle Interno (peça 41)	Art. 5°, inciso II	Interrupção de ambas as prescrições

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 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**.

25. 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**.

(...)

EXAME TÉCNICO

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 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 foi afirmada 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 da responsável se deu em endereços provenientes da base de CPFs da Receita Federal e do TSE, em sistemas custodiados pelo TCU (peça 51). A entrega dos ofícios citatórios nesses endereços ficou comprovada (peças 52, 53, 55 e 56).

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, Relator Ministro Bruno Dantas; e 2.369/2013-TCU-Plenário e 2.449/2013-TCU-Plenário, ambos Relator Ministro 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, 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'.

32. 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, como não houve manifestação da responsável em nenhuma etapa dessa fase, a instrução preliminar (peça 49) concentrou-se na análise das irregularidades indicadas pelo órgão instaurador e detectadas no exame das peças processuais, conforme descrição a seguir.

33. A responsável foi chamada a se defender acerca da concessão fraudulenta do benefício de Aposentadoria por

Idade em favor de Aneide de Oliveira Froes (NB 41/200.668.276-2), concedido sem agendamento prévio e sem processo digital no Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), no qual deveriam estar inseridos todos os documentos que comprovassem os tempos de contribuição. A concessão se deu com base na inclusão de recolhimentos previdenciários na categoria de contribuinte individual diretamente no Sistema Prisma, sem comprovação do tempo trabalhado e sem constar do CNIS os respectivos períodos de recolhimento e requerimento de inclusão/atualização de contribuições. A inclusão de tempos fictícios impactou o tempo de contribuição, o cálculo do tempo de carência e a majoração da Renda Mensal Inicial (RMI). Excluídos os períodos irregulares, a segurada não cumpria o tempo de contribuição mínimo para ter direito ao benefício que lhe foi concedido. Além disso, o benefício foi habilitado por contingência, com Data do Início do Benefício anterior à data de concessão, o que gerou o pagamento de valores retroativos indevidos.

34. A Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza figura como responsável em mais de cem outras TCEs em trâmite neste TCU envolvendo a concessão de benefícios potencialmente irregulares, todos alvo da operação policial 'Passa Régua', deflagrada em 30/11/2021, nos municípios de Goiânia/GO, Serra Talhada/PE, Paranã/TO e São José dos Campos/SP, resultado de Força Tarefa Previdenciária integrada pela Secretaria Executiva do Ministério do Trabalho e Previdência, pela Coordenação-Geral de Inteligência Previdenciária e Trabalhista (CGINT), pela Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal e conduzida pela Delegacia Federal de Repressão aos Crimes Previdenciários em Goiás (Deleprev GO), que detectou as seguintes irregularidades na concessão de benefícios de Aposentadoria por Idade e Aposentadoria por Tempo de Contribuição: a) atendimento de requerentes de benefício previdenciário sem o necessário agendamento; b) concessão de benefício previdenciário sem efetuar o devido registro na base digital do Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), no qual deveriam estar inseridos todos os documentos que comprovassem os tempos de contribuição utilizados para as respectivas concessões; c) concessão de benefício previdenciário com retroação injustificada da Data de Início de Benefício (DIB), gerando pagamentos indevidos anteriores à Data do Requerimento do Benefício (DER); d) concessão de benefício previdenciário com inclusão de recolhimentos previdenciários diretamente no Sistema PRISMA, na categoria de contribuinte individual, sem comprovação do tempo trabalhado e sem que fossem localizados comprovantes dos respectivos recolhimentos, tampouco requerimentos para inclusão/atualização de contribuições no Sistema CNIS, adulterando o tempo de contribuição, o cálculo do tempo de carência e a majoração da Renda Mensal Inicial (RMI); e e) concessão de benefício previdenciário a titular a quem havia sido indeferido requerimento anterior a benefício de mesma espécie, sem solicitar informações acerca do respectivo indeferimento ou, alternativamente, apresentar cópia integral do processo anterior.

35. Em inúmeros benefícios, todos os atos executórios (pré-habilitação, protocolo, inclusão/alteração de período de contribuição, informação de valores, atribuição da Data de Regularização da Documentação, despacho concessório, formatação, transmissão e retorno da concessão) foram realizados pela matrícula da responsável.

36. Verifica-se que desde a deflagração da operação policial, em 30/11/2021, houve vários atos de apuração dos fatos por parte do INSS, incluindo Processo Administrativo Disciplinar (PAD) instaurado em desfavor da ex-servidora, no âmbito do qual foi realizado o indiciamento da responsável (peça 5), cuja defesa foi apreciada por relatório da Comissão de Processo Administrativo Disciplinar – PAD (peça 7), parecer técnico opinativo à peça 8 e parecer jurídico à peça 9, tendo resultado na aplicação de penalidade de demissão da responsável (peça 10). Da leitura das irregularidades e provas descritas nos documentos juntados aos autos, conclui-se que a Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza foi a autora das ilicitudes que levaram à concessão de numerosos benefícios previdenciários fraudulentos, incluindo o benefício objeto dos presentes autos.

37. Em se tratando de processo em que a parte interessada não se manifestou acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta 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 731/2008-TCU-Plenário, Relator Ministro Aroldo Cedraz; 1.189/2009-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer; 4.072/2010-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro Valmir Campelo; 6.182/2011-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira; e 2.064/2011-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro Ubiratan Aguiar).

38. Dessa forma, a responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza deve ser considerada revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, e suas 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)

39. Cumpre avaliar, por fim, a caracterização do dolo, no caso concreto, tendo em vista a diretriz constante do

art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução à Normas do Direito Brasileiro - Lindb) acerca da responsabilização de agentes públicos no âmbito da atividade controladora do Estado. Desde a entrada em vigor da Lei 13.655/2018 (que inseriu os artigos 20 a 30 ao texto da Lindb), essa análise vem sendo incorporada cada vez mais aos acórdãos do TCU, com vistas a aprimorar a individualização das condutas e robustecer as decisões que aplicam sanções aos responsáveis.

40. No caso em tela, a irregularidade cometida pela responsável que, de forma fraudulenta, concedeu benefícios previdenciários indevidos, 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).”

3. Com tais considerações, a unidade especializada, em uníssono, apresentou a seguinte proposta de mérito para estes autos (peças 58 a 60):

“a) considerar revel a responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza (CPF 631.395.452-15), 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’, c/c arts. 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, as contas da responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza (CPF 631.395.452-15), 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:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
11/6/2021	10.854,63
11/6/2021	1.043,72
11/6/2021	612,38
11/6/2021	8.687,25
11/6/2021	96,96
11/6/2021	2.199,94
11/6/2021	0,25
11/6/2021	2.199,94
11/6/2021	1.099,97
11/6/2021	0,28
1/7/2021	2.199,94
1/7/2021	1.099,97
2/8/2021	2.199,94
1/9/2021	2.199,94
1/10/2021	2.199,94
1/11/2021	2.199,94
1/12/2021	2.199,94
3/1/2022	2.199,94
1/2/2022	2.423,45
8/3/2022	2.423,45
8/3/2022	0,75
1/4/2022	2.423,45
2/5/2022	2.423,45
2/5/2022	1.211,72
1/6/2022	2.423,45
1/6/2022	1.211,73

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
1/7/2022	2.423,45
1/8/2022	2.423,45
1/9/2022	2.423,45
3/10/2022	2.423,45
1/11/2022	2.423,45
1/12/2022	2.423,45
2/1/2023	2.423,45

c) aplicar à responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza (CPF 631.395.452-15) 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 Instituo Nacional do Seguro Social, 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 dívida em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando a responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

f) considerar grave a infração cometida por Shirley Valeria da Costa Barata Souza (CPF 631.395.452-15), com base no art. 270 do Regimento Interno do TCU;

g) aplicar a Shirley Valeria da Costa Barata Souza (CPF 631.395.452-15) 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 art. 270 do Regimento Interno do TCU;

h) informar à Procuradoria da República no estado de São Paulo, ao Instituto Nacional do Seguro Social e à responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza (CPF 631.395.452-15) 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."

4. O Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, anuiu ao encaminhamento alvitrado pela AudTCE, no sentido da irregularidade das contas, com a condenação ao pagamento do valor do débito e com a imposição da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 (peça 61).

É o Relatório.

VOTO

Em exame a Tomada de Contas Especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) contra a Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, tendo por fundamento a concessão irregular de benefícios de "Aposentadoria por Idade", NB 41/200.668.276-2, de titularidade da Sra. Aneide de Oliveira Froes.

2. A presente TCE foi instaurada em função da constatação de concessão irregular de benefício previdenciário de aposentadoria, mediante a inserção fraudulenta de registros nas bases de dados da Previdência: i) vínculos empregatícios; ii) cômputos de tempos de serviço; iii) de conversão de atividade especial e outros.

3. No relatório do tomador de contas, o prejuízo foi quantificado em R$ 74.800,47 e a responsabilidade pelo dano foi atribuída à Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza (peça 37).

4. No âmbito deste Tribunal, a Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) efetuou a citação somente da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, sem arrolar a beneficiária, porquanto, na linha de precedentes do TCU, não caberia incluí-la no rol de responsáveis sem os elementos comprovantes de sua efetiva participação no conluio para a prática dos atos ora impugnados.

5. Assim, foi promovida a citação daquela responsável, para que recolhesse a importância do débito apurado e/ou encaminhasse ao Tribunal as alegações de defesa sobre a concessão irregular de benefício previdenciário em favor da Sra. Aneide de Oliveira Froes.

6. Devidamente citada, conforme atestam os Avisos de Recebimento insertos às peças 55 e 56, a responsável não apresentou defesa, tampouco recolheu o valor do débito indicado, restando configurada a sua revelia, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

7. No mérito, a unidade instrutiva e o Ministério Público/TCU, representado pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, estão alinhados em sugerir que as contas da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza sejam julgadas irregulares com a condenação em débito, além da aplicação da multa insculpida no art. 57 da Lei 8.443/1992. A Unidade técnica também sugeriu a aplicação da penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal.

8. É a síntese do essencial. Decido.

9. De plano, consigno que concordo com os entendimentos uniformes da unidade técnica e do MP/TCU, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações que teço a seguir.

10. É correto o entendimento da unidade especializada quanto à não ocorrência da prescrição, nos moldes do disposto na Resolução/TCU 344/2022, consoante o exame levado a efeito nos itens 19 a 25 da instrução transcrita no Relatório precedente.

11. Ademais, embora o valor de constituição desta TCE seja de cerca de R$ 83 mil, atualizado até 1º/1/2024, ou seja, inferior ao limite de R$ 120.000,00, como apontado pela AudTCE, o somatório dos prejuízos ao erário de responsabilidade da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza nos 70 débitos indicados no item 18 da instrução constante do Relatório **supra** ultrapassa o montante retrocitado, de modo que a presente TCE pode seguir seu curso, nos termos dos arts. 6º, § 1º e § 2º, e 29 da Instrução Normativa – IN/TCU 98/2024.

12. Quanto ao mérito, segundo apuração do INSS no Processo Administrativo Disciplinar – PAD 35014.132412/2023-8 (peça 7), restou comprovado que a Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, então ocupante do cargo de Técnico do Seguro Social na agência do INSS/GO, deu azo à concessão irregular de aposentadoria por idade sem agendamento prévio e sem processo digital no Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), mediante a inserção fraudulenta de recolhimentos previdenciários na categoria contribuinte individual diretamente no Sistema Prisma, sem constar do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) os respectivos períodos de recolhimento e requerimento de inclusão/atualização de contribuições.

13. O ato acima descrito ensejou a concessão do benefício à Sra. Aneide de Oliveira Froes com base em tempos fictícios que impactaram tanto o tempo de contribuição quanto o cômputo do tempo de carência, sem os quais a segurada não cumpria o tempo de contribuição mínimo para ter direito à aposentadoria que lhe foi concedida.

14. Também ficou assente que o benefício foi habilitado por contingência, com data de início da aposentadoria anterior à data de concessão, gerando o pagamento de valores retroativos sem a devida juntada de elementos que autorizassem a respectiva concessão.

15. Em função de tais fatos, a responsável foi demitida do INSS na data de 19 de maio de 2025, consoante a Portaria PRES/INSS 116, de 19/05/2025 (peça 10).

16. Insta destacar que, de acordo com a AudTCE, a Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza figura como responsável em mais de 100 outras Tomadas de Contas Especiais em trâmite neste TCU envolvendo a concessão de benefícios potencialmente irregulares.

17. A irregularidade foi objeto da operação policial “Passa Régua”, deflagrada em 30/11/2021, nos municípios de Goiânia/GO, Serra Talhada/PE, Paranã/TO e São José dos Campos/SP, resultado de Força-Tarefa Previdenciária integrada pela Secretaria Executiva do Ministério do Trabalho e Previdência, pela Coordenação-Geral de Inteligência Previdenciária e Trabalhista (CGINT), pela Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal, a qual culminou, conforme o Parecer Jurídico da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, na prisão da responsável (peça 9, item 30, p. 6).

18. Ainda de acordo com aquele documento, há estimativa de prejuízo aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social da ordem de R$ 6,6 milhões (peça 9, item 34, p. 8).

19. Tendo em vista o conjunto probatório constante dos autos e a falta de produção de defesa da responsável acerca da culpa na concessão do benefício indevido – dado que optou pela revelia –, cabe ao Tribunal julgar irregulares suas contas, com a imputação do débito calculado e a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, haja vista grave inobservância pela Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza do dever de cuidado no trato com a coisa pública, em um claro exemplo, na melhor das hipóteses, de erro grosseiro a que alude o art. 28 da LINDB.

20. Além da multa, em consonância com o parecer da AudTCE, bem como com a jurisprudência desta Corte (**v.g.** os Acórdãos Plenários 1.607 e 1.608/2026, ambos de Relatoria do Ministro Benjamin Zymler; 1.508/2026, de Relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus; 1.385/2026, de Relatoria do Ministro Antônio Anastasia; 1.137 e 1.138, ambos de 2026 e de Relatoria do Ministro Bruno Dantas; e 1.970/2026, de mina relatoria), e considerando a irregularidade cometida pela responsável que, de forma fraudulenta, concedeu benefícios previdenciários indevidos, constituindo-se em ilícito de alta gravidade, entendo pertinente que este Tribunal aplique a sanção de inabilitação à responsável aqui arrolada, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, com fulcro nos arts. 60 da Lei Orgânica do TCU e 270 do Regimento Interno/TCU.

21. Noutro giro, acolho o entendimento da AudTCE e do MP/TCU de que inexistem elementos nos autos que justificassem a inclusão da Sra. Aneide de Oliveira Froes, na condição de segurada, no rol de responsáveis desta Tomada de Contas Especial, pois não restou comprovada a sua participação na fraude ora examinada.

22. Por fim, cabe dar ciência do Acórdão que sobrevier à Procuradoria da República no Estado de Goiás, com fundamento no art. 209, § 7º, do Regimento Interno/TCU, e ao Instituto Nacional do Seguro Social.

Ante o exposto, voto por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 25 de agosto de 2026.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2290/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 025.047/2025-6.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Responsável: Shirley Valeria da Costa Barata Souza (631.395.452-15).
4. Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
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: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos da Tomada de Contas Especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social em função da concessão irregular de benefício previdenciário.

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

9.1. com fulcro nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, 19, **caput**, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza e condená-la ao pagamento das quantias a seguir indicadas, acrescidas da atualização monetária e dos juros de mora, calculados a partir das datas especificadas até a efetiva quitação, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida ao Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos da legislação em vigor:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
11/6/2021	10.854,63

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
11/6/2021	1.043,72
11/6/2021	612,38
11/6/2021	8.687,25
11/6/2021	96,96
11/6/2021	2.199,94
11/6/2021	0,25
11/6/2021	2.199,94
11/6/2021	1.099,97
11/6/2021	0,28
1º/7/2021	2.199,94
1º/7/2021	1.099,97
2/8/2021	2.199,94
1º/9/2021	2.199,94
1º/10/2021	2.199,94
1º/11/2021	2.199,94
1º/12/2021	2.199,94
3/1/2022	2.199,94
1º/2/2022	2.423,45
8/3/2022	2.423,45
8/3/2022	0,75
1º/4/2022	2.423,45
2/5/2022	2.423,45
2/5/2022	1.211,72
1º/6/2022	2.423,45
1º/6/2022	1.211,73
1º/7/2022	2.423,45
1º/8/2022	2.423,45
1º/9/2022	2.423,45
3/10/2022	2.423,45
1º/11/2022	2.423,45
1º/12/2022	2.423,45
2/1/2023	2.423,45

9.2. aplicar à Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 11.000,00 (onze mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste Acórdão até a data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, sobre as quais incidirão os correspondentes acréscimos legais (débito: atualização monetária e juros de mora; multa: atualização monetária), esclarecendo à responsável que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (art. 217, § 2º, inciso II, do Regimento Interno/TCU), sem prejuízo das demais medidas legais;

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

9.5. considerar grave a infração cometida pela Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, com base no art. 270 do Regimento Interno/TCU;

9.6. aplicar à Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza a penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo prazo de 5 (cinco) anos, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 270 do Regimento Interno/TCU; e

9.7. enviar cópia deste Acórdão ao Instituto Nacional do Seguro Social, para ciência, e à Procuradoria da República no Estado de Goiás, com base no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 e no art. 209, § 7º, do Regimento Interno/TCU.

10. Ata n° 32/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 25/8/2026 – Extraordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2290-32/26-P.

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

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário
TC 007.852/2025-8.
Natureza: Embargos de Declaração (Denúncia).
Entidade: Conselho Federal de Odontologia.
Representação legal: Thiago Calmon Fernandes Bortolini (OAB/DF 20.146), Andréa Damm da Silva Brum da Silveira (OAB/DF 83.557) e outros, representando Conselho Federal de Odontologia.

SUMÁRIO: DENÚNCIA. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO CONTRA O ACÓRDÃO 1899/2026-PLENÁRIO. ALEGAÇÃO DA EXISTÊNCIA DE OMISSÕES. CONHECIMENTO. REJEIÇÃO. COMUNICAÇÕES.

Relatório

Reproduzo recurso encaminhado pelo CFO[2], com os ajustes de forma pertinentes:

"O **CONSELHO FEDERAL DE ODONTOLOGIA**, já qualificado nos autos em epígrafe, por seu procurador que ao final subscreve, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, com fundamento no artigo 287 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, opor **EMBARGOS DE DECLARAÇÃO** em face do Acórdão n. 1899/2026, proferido pelo Plenário desta Corte na sessão de 15 de julho de 2026, pelas razões que passa a expor.

1. DOS FATOS

Em síntese, o presente processo teve origem em denúncia acerca de possíveis irregularidades relacionadas a aplicações financeiras do CFO na empresa Solstic Capital Investimentos e Participações

[2] Peça 262.

Ltda., entre os anos de 2021 e 2022. Após inspeção realizada pela Unidade de Auditoria Especializada em Gestão do Estado e Inovação, o processo foi convertido em tomada de contas especial, com a citação dos responsáveis identificados pelo dano ao erário e a determinação de audiências, em processos apartados, de outros agentes apontados na instrução.

Ao lado dessas determinações de natureza processual, o acórdão embargado deu ciência ao CFO, nos itens 9.5.1 e 9.5.5, de dois entendimentos que interessam diretamente à organização interna e ao funcionamento da Autarquia.

O item 9.5.1 registrou que a participação do Presidente, do Tesoureiro e de membros da Comissão de Tomada de Contas na votação da aprovação de suas próprias contas ou relatórios afronta o princípio constitucional da moralidade e o disposto no artigo 1º, *caput*, combinado com o artigo 18, inciso I, da Lei n. 9.784/1999. O item 9.5.5, por sua vez, deu ciência de que a nomeação de ocupantes de cargos em comissão para o desempenho ordinário de atividades jurídicas finalísticas, entre as quais a representação judicial ou extrajudicial, afronta a jurisprudência do Tribunal e o princípio da eficiência.

Ambos os itens deixaram de enfrentar circunstâncias relevantes, já reconhecidas pela própria jurisprudência desta Corte e pela estrutura normativa do CFO, cuja omissão compromete a exata compreensão e a executoriedade das ciências dadas à Autarquia, exigindo o pronunciamento deste Tribunal por meio dos presentes embargos.

Eis o relato do necessário.

2. DO CABIMENTO E DA TEMPESTIVIDADE

O artigo 287 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União autoriza a oposição de embargos de declaração contra decisão que contenha obscuridade, omissão ou contradição, no prazo de dez dias contados da respectiva ciência.

No caso concreto, como se demonstrará nos tópicos seguintes, o Acórdao n. 1899/2026 padece de omissão quanto a dois pontos determinados, cuja apreciação é indispensável à correta delimitação do alcance das ciências dadas ao CFO nos itens 9.5.1 e 9.5.5, motivo pelo qual são cabíveis os presentes embargos, apresentados dentro do prazo legal.

Em relação à tempestividade, cumpre frisar que o Conselho Federal de Odontologia foi notificado do acórdão recorrido em 24/07/2026, sendo, portanto, tempestivo o presente recurso.

3. DAS OMISSÕES A SEREM SANADAS

3.1 Da possibilidade de o cargo de Chefe do Departamento Jurídico ser exercido por empregado comissionado e de sua atuação judicial ou extrajudicial em casos específicos

O item 9.5.5 do acórdão embargado deu ciência ao CFO de que a nomeação de ocupantes de cargos em comissão para o desempenho ordinário de atividades jurídicas finalísticas, entre as quais a assessoria jurídica, a consultoria e a representação judicial ou extrajudicial, afronta a jurisprudência desta Corte, mencionando, entre outros, os Acórdãos 2051/2018, 600/2017, 1401/2023, 785/2025 e 1936/2025, todos do Plenário.

Assentou o Ministro Relator que '*A chefia jurídica do CFO estava ocupada quase exclusivamente por servidores comissionados não pertencentes ao quadro permanente da autarquia. Segundo manifestação do próprio CFO, desde 2019, apenas um chefe do departamento jurídico era empregado permanente da autarquia, e, ainda assim, por período inferior a um mês*'.

Porém, complementou Vossa Excelência, que '*Tal situação, no entendimento da equipe, pode levar à existência de conflitos de interesses e à elaboração de pareceres fraudulentos e enviesados, o que pode ter contribuído para a transferência irregular de R$ 40 milhões à Solstic Capital Investimentos e Participações Ltda*', citando a seguir o Acórdão TCU n. 1936/2025 - Plenário.

Ocorre que a própria jurisprudência referida no item embargado, examinada em sua integralidade, não veda de modo absoluto que o cargo de chefia do departamento jurídico de conselho de fiscalização profissional seja exercido por empregado comissionado, tampouco que esse mesmo comissionado, em hipóteses específicas e fundamentadas, pratique atos de representação judicial ou extrajudicial.

O paradigma invocado pela própria instrução, o Acórdão 944/2014, do Ministro Marcos Bemquerer Costa, não estabelece vedação incondicionada à ocupação de chefia jurídica por comissionado. O voto condutor daquele precedente assentou que a mera criação de um cargo em comissão não pode ser óbice à regra do concurso, quando evidenciado que as atribuições a ele cometidas não se enquadram no disposto no artigo 37, inciso V, da Constituição Federal, em que o vínculo de confiança explicaria o regime de livre nomeação e exoneração.

A *contrario sensu*, quando as atribuições do cargo efetivamente se enquadram nas funções de direção, chefia ou assessoramento previstas naquele dispositivo constitucional, a premissa do precedente deixa de incidir, pois desaparece a razão de decidir que motivou a irregularidade reconhecida naquele caso concreto.

Foi exatamente essa distinção que esta Corte desenvolveu no Acórdão 1936/2025, de relatoria de Vossa Excelência, ao examinar situação estruturalmente idêntica à do CFO, a saber, a nomeação em cargo comissionado do dirigente máximo da Procuradoria Jurídica de conselho regional de odontologia.

Naquela oportunidade, consignou-se expressamente que o procurador jurídico examinado era *'(...) um cargo de natureza mista, abrangendo funções típicas de cargo comissionado (direção, chefia e assessoramento) e funções jurídicas típicas de cargo efetivo, que deve ser provido por concurso público*'.

A conclusão alcançada, porém, não foi pela irregularidade da nomeação em si, mas pela necessidade de que a atividade finalística de rotina, isto é, os pareceres, análises e manifestações jurídicas ordinárias, fosse desempenhada por analistas jurídicos concursados, tal como registrado no próprio voto condutor daquele acórdão, ao afirmar que '*Uma vez que o denominado procurador jurídico, nos termos do PCCS, desempenharia concretamente funções de chefia, direção e assessoramento, não se afigura, de acordo com os elementos presentes nos autos, irregular a nomeação em si*', ressalvando apenas que '*a situação encontrada e descrita acima, conforme documentação e análises presentes nos autos, em que a atividade finalística da Procuradoria Jurídica não é desempenhada por empregados concursados, deve ser corrigida*'.

O dispositivo daquele acórdão, coerente com essa fundamentação, determinou tão somente que a atividade finalística da Procuradoria fosse desempenhada por analistas jurídicos, sem jamais determinar a anulação ou a alteração da natureza do cargo de chefia.

A mesma lógica se aplica ao cargo de Chefe do Departamento Jurídico do CFO, cuja natureza de direção e coordenação do setor jurídico da Autarquia, com poder de gerência sobre os demais integrantes do departamento, é compatível com o regime de livre nomeação e exoneração previsto no artigo 37, inciso V, da Constituição Federal, à luz da tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 1010, RE 1.041.210.

No que se refere especificamente à pratica de atos de representação judicial ou extrajudicial pelo próprio comissionado, o Acórdão 1276/2026, do Ministro Bruno Dantas, enfrentou a questão de modo direto, ao assentar, em sua ementa, que:

> '*o exercício de atos de representação judicial (como sustentações orais e audiências) por ocupantes de cargos em comissão, ainda que mediante a clausula de avocação prevista na Portaria 105/2025, deve ocorrer de forma excepcional e fundamentada, sob pena de afronta ao art. 37, inciso II, da Constituição Federal e à jurisprudência deste Tribunal (Acórdãos 944/2014 e 2.201/2023, do Plenario), os quais estabelecem que tais funções devem ser exercidas privativamente por ocupantes de cargos efetivos' (item 9.2 do acórdão).*

O precedente, portanto, não veda a atuação judicial ou extrajudicial do comissionado, mas a condiciona à excepcionalidade e à devida fundamentação, reservando a regra geral de atuação aos empregados de carreira, sem jamais afirmar que qualquer ato isolado de representação praticado pelo chefe comissionado, em situação pontual e justificada, configure, por si só, violação ao artigo 37 da Constituição Federal.

Ademais, este Conselho compreende que a Chefia do Departamento Jurídico pode ser legitimamente ocupada por cargo em comissão, sem que isso configure desvio de finalidade ou afronta ao art. 37, V, da Constituição Federal. A premissa da instrução parte de uma equiparação indevida entre a chefia do órgão jurídico e o exercício da atividade fim de procurador.

Ocorre que, no caso concreto, o Chefe do Departamento Jurídico não assina pareceres técnicos, nem atua pessoalmente, de forma ordinária, em processos judiciais ou administrativos, atividades essas que permanecem, ordinariamente, sob a responsabilidade principal de Procuradores Jurídicos, integrantes de carreiras do sistema Conselhos de Odontologia, ingressos mediante concurso público. A atribuição do cargo em comissão em exame é de direção, coordenação e supervisão do órgão jurídico, planejamento da atuação do departamento, distribuição de demandas entre os procuradores da carreira, supervisão do andamento dos trabalhos, representação institucional do DEJUR perante a Diretoria e o Plenário, e articulação com as demais unidades da autarquia, atividades que se inserem, com precisão, no núcleo de chefia a que se refere o art. 37, V, da CF, e que pressupõem relação de confiança direta entre a autoridade nomeante e o ocupante do cargo.

Não há, portanto, sobreposição entre o cargo em comissão e a atividade fim de advocacia pública do Conselho, mas nítida separação funcional: de um lado, a técnica jurídica, exercida por quem detém vínculo efetivo e estabilidade; de outro, a direção administrativa do órgão, exercida por cargo de confiança.

Essa separação entre chefia institucional e atividade fim de advocacia pública não é estranha ao ordenamento jurídico brasileiro e encontra paradigma expresso na própria estrutura da Advocacia-Geral da União. Nos termos do art. 131, § 1º, da Constituição Federal, o Advogado-Geral da União é de livre nomeação pelo Presidente da República, *'(...) dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada*', sem exigência de concurso público ou de pertencimento à carreira.

Suas atribuições, definidas no art. 4º da Lei Complementar nº 73/1993, são as de dirigir a instituição, superintender e coordenar suas atividades e orientar-lhe a atuação, com atribuições de natureza eminentemente diretiva, ao passo que a atividade fim de consultoria, assessoramento jurídico e representação judicial da União é exercida pelos membros das carreiras da Advocacia-Geral (Advogados da União, Procuradores da Fazenda Nacional, Procuradores Federais e Procuradores do Banco Central), todos concursados. O modelo é, portanto, estruturalmente idêntico ao que se defende para o CFO: chefia de confiança, sem exigência de carreira, convivendo com corpo técnico integralmente concursado, ao qual compete a atividade fim.

Note-se, ademais, que essa opção constitucional é deliberada, e não lacuna. Quando o constituinte pretendeu exigir que a chefia de instituição essencial à Justiça recaísse sobre membro de carreira, fê-lo expressamente, como ocorre em relação ao Ministério Público (art. 128, § 1º, CF) e à Defensoria Pública da União (art. 134, § 1º, CF, c/c art. 6º da Lei Complementar nº 80/1994). A ausência de exigência análoga para a chefia da Advocacia-Geral da União revela, a *contrario sensu*, que o próprio sistema constitucional admite, como regra geral aplicável às demais estruturas de assessoramento jurídico da Administração, a dissociação entre chefia fiduciária e carreira técnica, modelo que, guardadas as particularidades de cada ente, orienta por analogia a estrutura do Departamento Jurídico do CFO.

Nessa esteira, não há, na hipótese, desvio de finalidade ou afronta ao art. 37, V, da Constituição Federal. O cargo em comissão de Chefe do Departamento Jurídico do CFO destina-se, comprovadamente, ao exercício de atribuições de direção e coordenação institucional, sem qualquer ingresso na atividade fim de advocacia pública, a qual é exercida pelos procuradores efetivos do Conselho, regularmente concursados e providos em cargo de carreira. A estrutura adotada pelo CFO, com chefia de confiança convivendo com corpo técnico concursado e estável, não apenas encontra amparo no modelo sistêmico da Advocacia-Geral da União, como resguarda, de forma ainda mais robusta do que a crítica da instrução supõe, a independência técnica dos pareceres e a segurança jurídica da atuação processual do Conselho, na medida em que tais atividades permanecem infensas a qualquer ingerência de natureza político-fiduciária.

Diante desses entendimentos, verifica-se que o item 9.5.5 do acórdão embargado, ao dar ciência ao CFO em termos que sugerem vedação absoluta e incondicionada à nomeação de comissionado para a chefia jurídica e à eventual prática de atos de representação judicial ou extrajudicial por esse mesmo comissionado, sem contemplar a distinção estabelecida no Acórdão 1936/2025 entre a função de chefia e a atividade finalística ordinária, nem a exceção reconhecida no Acórdão 1276/2026 para hipóteses específicas e fundamentadas, incorreu em omissão que compromete a correta compreensão do alcance da ciência dada, com potencial de induzir a Autarquia a promover alteração de sua estrutura de cargos além do que a própria jurisprudência desta Corte autoriza.

Impõe-se, portanto, o esclarecimento e a integração do item 9.5.5, para que dele conste, de forma expressa, que o cargo de Chefe do Departamento Jurídico do CFO pode ser exercido por empregado comissionado, em razão da natureza de chefia e assessoramento que lhe é inerente, e que esse mesmo comissionado pode, em casos específicos e devidamente fundamentados, praticar atos de representação judicial ou extrajudicial, ressalvando-se que as atividades jurídicas finalísticas de caráter ordinário devem ser exercidas por empregados de carreira, admitidos mediante concurso público.

3.2 Da inviabilização do quórum mínimo de deliberação do Plenário do CFO em razão do afastamento simultâneo do Presidente, do Tesoureiro e dos membros da Comissão de Tomada de Contas

O item 9.5.1 do acórdão embargado deu ciência ao CFO de que a participação do Presidente, do Tesoureiro e de membros da Comissão de Tomada de Contas na votação da aprovação de suas próprias

contas ou relatórios afronta o princípio constitucional da moralidade e o disposto no artigo 1º, *caput*, combinado com o artigo 18, inciso I, da Lei n. 9.784/1999.

A premissa merece exame mais detido antes de qualquer conclusão sobre a existência de impedimento. O artigo 18, inciso I, da Lei n. 9.784/1999 impede de atuar em processo administrativo o servidor ou a autoridade que tenha interesse direto ou indireto na matéria, dispositivo concebido para processos em que se apuram direitos ou situações jurídicas de terceiros e nos quais a autoridade decisória atua como julgador de interesses estranhos aos seus próprios.

Todavia, a aprovação das contas anuais do CFO não se equipara a esse modelo. Trata-se de atribuição legal exclusiva do Plenário como órgão colegiado, expressamente prevista no artigo 4º, alíneas 'm' e 'n', da Lei n. 4.324/1964, que compete ao Conselho Federal aprovar o orçamento anual próprio e aprovar, anualmente, as próprias contas. A lei instituidora da Autarquia, portanto, já parte da premissa de que o próprio Plenário, como órgão de autogoverno da entidade, aprova as contas que refletem a gestão exercida por seus próprios integrantes, circunstância estrutural inerente ao modelo de autarquia corporativa de fiscalização profissional, e não uma anomalia superveniente a ser corrigida por analogia com regras de impedimento pensadas para processos adjudicatórios.

Essa arquitetura institucional se confirma pela própria composição da Diretoria do CFO. O artigo 3º da Lei n. 4.324/1964 estabelece que o Conselho Federal de Odontologia compor-se-á de nove membros efetivos e igual número de suplentes, e o artigo 7º do Decreto n. 68.704/1971, que regulamenta a referida Lei, dispõe que, na primeira reunião ordinária do Conselho Federal, será eleita a sua Diretoria, constituída de Presidente, Vice-Presidente, Secretário-Geral e Tesoureiro, escolhidos dentre os seus membros efetivos.

Não se trata, portanto, de coincidência evitável, mas de exigência normativa expressa, segundo a qual *os ocupantes dos cargos de direção executiva da Autarquia são necessariamente conselheiros do Plenário*, eleitos entre seus próprios pares. Qualificar essa característica estrutural, desenhada pelo próprio legislador, como geradora automática de impedimento para a votação de contas equivale a desconsiderar o modelo de organização que a lei conferiu aos conselhos de fiscalização profissional, hipótese bem distinta daquela em que uma autoridade decide sobre interesse privado próprio, estranho às suas funções institucionais.

Ainda que se admitisse, para fins de argumentação, a aplicação da premissa fixada no item 9.5.1 sem essa ressalva, sua consequência pratica conduziria a resultado incompatível com a própria viabilidade de funcionamento do Plenário do CFO.

O artigo 21, § 1º, do Regimento Interno do CFO exige *quórum* mínimo de cinco conselheiros para a válida deliberação do Plenário. O Plenário é composto por nove conselheiros efetivos, conforme já exposto, dos quais dois ocupam os cargos de Presidente e de Tesoureiro em cada exercício, e, ao menos, dois compõem a Comissão de Tomada de Contas, nos termos do artigo 33, *caput* e § 5º, do mesmo Regimento, podendo tal órgão, inclusive, ser integralmente composto por conselheiros efetivos.

Caso o Presidente, o Tesoureiro e os três membros da Comissão de Tomada de Contas se abstenham simultaneamente da votação relativa a determinado exercício, remanescerão apenas quatro conselheiros aptos a deliberar, número inferior ao *quórum* mínimo exigido pelo artigo 21, § 1º, tornando inviável, na prática, o próprio julgamento das contas daquele exercício.

A situação se agrava, e não se resolve, quando se examina com rigor o que efetivamente compreende a apreciação das contas anuais do CFO. A instrução que fundamentou o acórdão embargado partiu da premissa de que o conflito estaria circunscrito à assinatura do contrato com a empresa Solstic Capital Investimentos e Participações Ltda. e à elaboração do relatório da Comissão de Tomada de Contas, atos praticados, respectivamente, pelo Presidente e pelo Tesoureiro, e pelos membros da referida Comissão. A apreciação das contas anuais, contudo, não se limita ao exame das movimentações financeiras específicas de determinada operação, mas abrange a integralidade da gestão administrativa do exercício, o que necessariamente envolve outros integrantes da Diretoria cujas atribuições regimentais os vinculam, de forma direta, aos atos que compõem essa mesma gestão.

Nesse sentido, as alíneas 'a' e 'b' do inciso II do artigo 25 do Regimento Interno do CFO atribuem, respectivamente, ao Vice-Presidente a competência para substituir o Presidente em suas ausências e impedimentos, assumindo a gestão da Autarquia, bem como para coordenar os trabalhos das Comissões, o que incluir deliberar sobre despesas relacionadas às comissões do CFO. Se a lógica do item 9.5.1 fosse aplicada com o mesmo rigor empregado em relação ao Presidente e ao Tesoureiro, o Vice-Presidente também estaria impedido de votar a aprovação das contas do exercício em que tenha assumido a gestão da

Autarquia ou aprovado despesas das comissões, pois também seria, nessa hipótese, autor de atos de gestão submetidos ao próprio julgamento das contas.

De igual modo, o artigo 55, inciso VII, do Regimento Interno do CFO atribui ao Secretário-Geral a competência para assinar, em conjunto com o Presidente, as Resoluções e as Decisões do Plenário e da Diretoria, o que o torna coautor formal dos próprios atos deliberativos e normativos que compõem o acervo de decisões da gestão sob apreciação, inclusive, potencialmente, das decisões que aprovaram contas de exercícios anteriores e de outras resoluções administrativas do período examinado.

A título exemplificativo, o Secretário-Geral assinou em conjunto com o Presidente a Resolução que dispõe sobre a destinação de patrocínio pelo Conselho Federal de Odontologia (Resolução CFO-SEC n. 255/2023); a norma que cria o Programa para Aquisição, Ampliação, Reforma ou Construção de Sede, com transferência de recursos aos Conselhos Regionais de Odontologia (Resolução CFO-SEC n. 260/2023); e a que dispõe sobre diárias, *jetons*, auxílio embarque/desembarque, auxílio representação e estabelece critérios para emissão de passagens áreas (Decisão CFO-SEC n. 40/2025)

Levada a essas ultimas consequências, a premissa do item 9.5.1 conduziria à conclusão de que, além do Presidente, do Tesoureiro e dos três membros da Comissão de Tomada de Contas, também o Vice-Presidente e o Secretário-Geral estariam impedidos de votar a aprovação das contas de exercícios em que tenham exercido as atribuições acima referidas, o que poderia reduzir a apenas dois o número de conselheiros aptos a deliberar, dentre os nove que compõem o Plenário, número manifestamente inferior ao *quórum* mínimo de cinco exigido pelo artigo 21, § 1º, do Regimento Interno do CFO.

E preciso considerar, ainda, pois extremamente plausível sua ocorrência, que dentro do mesmo exercício examinado poderão coexistir duas diretorias diferentes, ainda que os membros do Plenário não tenham sido alterados; nessa hipótese, o impedimento trazido pelo acórdão recorrido poderia alcançar 14 membros (4 membros de cada Diretoria e 3 membros de cada uma das Comissões de Tomada de Contas).

Diante desse quadro, a premissa a que chegou o acórdão embargado, levada às suas últimas consequências, não conduz a um simples ajuste procedimental na aprovação das contas do CFO, mas à própria inviabilização do modelo decisório atribuído pelo legislador ao Plenário da Autarquia, pois, uma vez reconhecido que todo conselheiro que tenha exercido, no exercício examinado, qualquer das atribuições de gestão, fiscalização ou formalização de atos administrativos e financeiros está impedido de votar a aprovação das respectivas contas, não haveria, na prática, conselheiro apto a deliberar sobre a matéria.

A situação descrita esbarra, ainda, no princípio geral de direito segundo o qual ninguém está obrigado ao impossível (*nemo ad impossibilia tenetur*). Se a própria Lei n. 4.324/1964, em seu artigo 3º, fixou em nove o número de conselheiros efetivos do Plenário e determinou, no artigo 4º, alíneas 'm' e 'n', que a esse mesmo colegiado compete aprovar as próprias contas, não é dado ao intérprete extrair da norma protetiva da moralidade administrativa, o artigo 18, inciso I, da Lei n. 9.784/1999, uma vedação que, na prática, esvazie por completo a competência decisória que o legislador especial expressamente atribuiu ao órgão. Interpretação que conduza a esse resultado viola o critério hermenêutico segundo o qual a norma geral não pode ser aplicada de modo a inviabilizar o cumprimento de dever imposto por norma especial, sobretudo quando esta lhe é anterior e específica para a hipótese em exame.

A autonomia administrativa e financeira conferida ao CFO pelo artigo 2º da Lei n. 4.324/1964 pressupõe, como corolário logico, a capacidade efetiva de a Autarquia deliberar sobre a própria gestão, inclusive quanto à aprovação de suas contas anuais. Uma exegese que condene o Plenário à paralisia decisória, ao impedir, que votem, a um só tempo, o Presidente, o Tesoureiro, os membros da Comissão de Tomada de Contas e, na leitura mais rigorosa, o Vice-Presidente e o Secretário-Geral, compromete essa autonomia em sua própria essência, pois deixa a Autarquia sem meio jurídico de dar cumprimento a dever legal que lhe é próprio, mantendo as contas de exercícios sucessivos permanentemente pendentes de aprovação, com evidente prejuízo à segurança jurídica dos atos praticados durante esses períodos e ao regular funcionamento da entidade.

Tampouco a existência de conselheiros suplentes, prevista no artigo 3º da Lei n. 4.324/1964 e reiterada pelo Decreto n. 68.704/1971, supre a lacuna criada pela premissa ora impugnada. O instituto da suplência destina-se a preencher vacância ou a substituir o conselheiro efetivo em casos de afastamento do próprio mandato, e não a viabilizar, sessão a sessão, a recomposição casuística do Plenário para a aprovação de contas de exercícios pretéritos, hipótese sequer disciplinada pelo Regimento Interno do CFO. Admitir esse rodízio *ad hoc*, além de carecer de previsão normativa expressa, geraria insegurança adicional quanto à própria legitimidade das deliberações, uma vez que o suplente convocado para votar as

contas de exercício em que sequer exerceu mandato efetivo careceria do conhecimento fático necessário ao exame da matéria, o que apenas confirma a inviabilidade prática da solução implicitamente sugerida pelo item 9.5.1 do acórdão embargado.

Ainda nesse sentido, a premissa embargada somente encontraria coerência lógica caso se excluísse, por inteiro, a competência decisória dos conselheiros sobre a aprovação das contas anuais, transferindo-se essa atribuição a auditoria externa, solução que, todavia, contraria frontalmente o modelo de autogestão estabelecido pelo artigo 4º, alíneas 'm' e 'n', da Lei n. 4.324/1964.

4. DOS PEDIDOS

Posto isso, requer-se:

a) o conhecimento e o acolhimento dos presentes embargos de declaração, para sanar as omissões apontadas;

b) a integração do item 9.5.5 do Acórdão n. 1899/2026, para que dele conste, de forma expressa, que o cargo de Chefe do Departamento Jurídico do CFO pode ser exercido por empregado comissionado, em razão da natureza de chefia e assessoramento que lhe é inerente, na forma reconhecida pelos Acórdãos 944/2014, 1936/2025 e 1276/2026, todos do Plenário, e que esse mesmo comissionado pode, em casos específicos e devidamente fundamentados, praticar atos de representação judicial ou extrajudicial, ressalvando-se que as atividades jurídicas finalísticas de caráter ordinário devem ser exercidas por empregados de carreira, admitidos mediante concurso público;

c) a integração do item 9.5.1 do Acórdão n. 1899/2026, para que dele conste que o Presidente, o Tesoureiro e os membros da Comissão de Tomada de Contas podem participar do julgamento das contas anuais do CFO, uma vez que a vedação nele contida não pode ser aplicada de modo a inviabilizar o *quórum* mínimo de deliberação do Plenário, previsto no artigo 21, § 1º, do Regimento Interno da Autarquia, considerando a composição de nove conselheiros efetivos fixada pela Lei n. 4.324/1964 e a estrutura da Diretoria, escolhida dentre esses mesmos conselheiros nos termos do artigo 7º do Decreto n. 68.704/1971, sob pena de a lógica inviabilizar por completo a apreciação das contas anuais pelo órgão legalmente competente para tanto.

Nesses termos, pede deferimento." (Grifado no original).

É o relatório.

Proposta de deliberação

Em exame, embargos de declaração opostos pelo Conselho Federal de Odontologia contra o acórdão 1899/2026-Plenário[3], de minha relatoria, por meio do qual este Tribunal conheceu de denúncia de irregularidades relacionadas a aplicações financeiras realizadas pelo CFO na empresa Solstic Capital Investimentos e Participações Ltda., considerou-a procedente, converteu o processo em tomada de contas especial, determinou a constituição de processos apartados para apuração de irregularidades autônomas e deu ciência à entidade sobre falhas identificadas.

2. O embargante alega que a deliberação recorrida conteria vício de omissão quanto ao alcance das seguintes ciências expedidas ao CFO:

"9.5.1. a participação do presidente, do tesoureiro e de membros da Comissão de Tomada de Contas na votação da aprovação de suas próprias contas ou relatórios afronta o princípio constitucional da moralidade e o disposto no art. 1º, *caput*, c/c art. 18, I, da Lei 9.784/1999;

(...)

9.5.5. a nomeação de ocupantes de cargos em comissão para o desempenho ordinário de atividades jurídicas finalísticas, tais como assessoria jurídica, consultoria e representação judicial ou extrajudicial, em detrimento da atuação de empregados de carreira admitidos mediante concurso público, afronta a jurisprudência deste Tribunal, a exemplo dos acórdãos 2051/2018, 600/2017, 1401/2023, 785/2025 e 1936/2025, todos do Plenário, bem como o princípio da eficiência previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal;

(...)".

3. Requer, ao fim, o provimento dos embargos para sanar os vícios apontados e integrar os itens 9.5.1 e 9.5.2, de modo a expressarem os entendimentos considerados adequados pela entidade no que se refere aos cargos em comissão de chefia jurídica e à participação do presidente, do tesoureiro e dos membros da Comissão de Tomada de Contas no julgamento das contas anuais do CFO.

[3] Peça 241.

II

4. Conheço dos embargos, com fundamento nos arts. 32 e 34 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 287 do RI/TCU.

5. Sobre esses vícios decisórios, ensina Vicente Greco Filho[4]:

> "- obscuridade: defeito consistente na difícil compreensão do texto da sentença e pode decorrer de simples defeito redacional ou mesmo de má formulação de conceitos, havendo obscuridade quando a sentença está incompreensível no comando que impõe e na manifestação de conhecimento e vontade do juiz.
>
> - contradição: afirmação conflitante, quer na fundamentação, quer entre a fundamentação e a conclusão, sendo que, nesses casos, a correção da sentença, em princípio, não levaria a uma verdadeira modificação da sentença, mas apenas a um esclarecimento de seu conteúdo.
>
> - omissão: caso em que a sentença é complementar, passando a resolver questão não solucionada, ganhando substância, portanto, sendo que as questões que devem ser resolvidas pelo juiz são todas as relevantes postas pelas partes para a solução do litígio, bem como as questões de ordem pública que o juiz deve resolver de ofício, como, por exemplo, a coisa julgada."

6. Os embargos de declaração devem ser examinados à luz da doutrina e da jurisprudência acerca da caracterização dos vícios da obscuridade, omissão e contradição passíveis de correção mediante essa espécie recursal.

7. Considerando esses parâmetros, não se identifica omissão, contradição ou obscuridade no acórdão 1899/2026-Plenário.

8. No item 9.5.5, ao contrário do que afirma o embargante, não se estabeleceu vedação absoluta e incondicionada à existência de cargo em comissão de chefia jurídica. A ciência expedida ao CFO foi delimitada à "nomeação de ocupantes de cargos em comissão para o desempenho ordinário de atividades jurídicas finalísticas, tais como assessoria jurídica, consultoria e representação judicial ou extrajudicial, em detrimento da atuação de empregados de carreira admitidos mediante concurso público".

9. A própria redação do item 9.5.5 evidencia que a irregularidade apontada não está na mera existência formal de cargo comissionado de chefia, mas no seu uso para o desempenho ordinário de atividades jurídicas finalísticas em substituição à atuação de empregados de carreira admitidos mediante concurso público. O termo "ordinário", constante do dispositivo, e a referência à atuação "em detrimento" de empregados concursados delimitam suficientemente o alcance da ciência.

10. Na proposta de deliberação que conduziu ao acórdão, foi definido claramente o objeto da ciência: "as atividades jurídicas finalísticas de assessoria, análise e consultoria dos conselhos devem ser desempenhadas por empregados admitidos por concurso público (...)"[5]. Nesse sentido, destaca-se o seguinte excerto de jurisprudência selecionada deste Tribunal:

> "No âmbito dos conselhos de fiscalização profissional, as atividades jurídicas finalísticas de assessoria, análise e consultoria devem ser desempenhadas apenas por empregados admitidos pela via do concurso público (art. 37, inciso II, da Constituição Federal)" (Acórdão 1936/2025-Plenário, de 20.8.2025, de relatoria do ministro-substituto Weder Oliveira).

11. No relatório, ao se transcrever a instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Gestão e Inovação, foi consignado:

> "205. No âmbito do TCU, prevalece o entendimento de que cargos comissionados nos conselhos de fiscalização profissional destinam-se exclusivamente ao exercício de funções de direção, chefia e assessoramento estratégico, sendo vedada sua utilização em atividades finalísticas (Acórdãos 2.051/2018 e 1.401/2023-TCU-Plenário, entre outros). Assim, atividades como assessoria jurídica, consultoria e representação judicial, por integrarem o núcleo essencial da atuação institucional, devem ser exercidas por empregados efetivos admitidos mediante concurso público (Acórdãos 600/2017, 785/2025 e 1.936/2025-TCU-Plenário, entre outros). Admite-se apenas a terceirização de serviços jurídicos acessórios, não vinculados à atividade fim da autarquia, mediante prévia licitação (Acórdãos 341/2004 e 933/2008-TCU-Plenário, entre outros), para situações muito especializadas".

12. Em síntese, na deliberação embargada, apenas deu-se ciência da irregularidade identificada no contexto da fiscalização, nos termos do art. 9º, I, da resolução 315/2020 deste Tribunal, sem que se impusesse comando específico de anulação de cargo ou de reestruturação administrativa conforme sugere o embargante.

---

[4] GRECO FILHO, Vicente. *Direito Processual Civil Brasileiro*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1995. v. 2, p. 259 e 260.

[5] Peça 242, item 59.

13. Os argumentos sobre o alcance dos acórdãos 944/2014, 1936/2025 e 1276/2026, todos do Plenário, e a referência ao tema 1010 do STF[6] e à estrutura da Advocacia-Geral da União para defender a conformidade atual das atribuições do chefe do departamento jurídico do CFO com funções de direção e coordenação configuram tão somente inconformismo com o conteúdo da ciência expedida, além de tentativa de rediscussão do mérito da deliberação.

14. Verifica-se, desse modo, que o embargante não pretende sanar omissão, mas obter pronunciamento adicional, com redação mais favorável à sua interpretação, para que este Tribunal declare, em abstrato, que a chefia do departamento jurídico do CFO pode ser exercida por comissionado e que esse ocupante pode praticar atos de representação judicial ou extrajudicial em hipóteses específicas. Tal propósito é incompatível com a finalidade dos embargos de declaração.

III

15. Em relação ao item 9.5.1 do acórdão embargado, que trata da questão concernente ao conflito de interesses na aprovação das contas, na instrução reproduzida no relatório[7] foram consignadas falhas de governança ao se tratar da composição do Plenário do CFO, da existência de nove conselheiros e da participação do presidente, do tesoureiro e dos membros da Comissão de Tomada de Contas. Foi registrado que, "dos nove conselheiros que compõem o Plenário do CFO, verifica-se que até cinco estão impedidos legalmente de votar, ou seja, a maioria, sendo que apenas quatro conselheiros efetivos poderiam atuar sem ferir o princípio da moralidade"[8].

16. Esta Corte, ao acolher a proposta de ciência, em consonância com o art. 9º, I, da resolução 315/2020 deste Tribunal, considerou que a participação do presidente, do tesoureiro e de membros da Comissão de Tomada de Contas na votação da aprovação de suas próprias contas ou relatórios afronta o princípio da moralidade e o art. 18, I, da Lei 9.784/1999[9].

17. O objetivo da ciência foi registrar a irregularidade identificada, de modo a prevenir sua repetição e induzir o aperfeiçoamento da governança da entidade. Este Tribunal não impôs procedimento específico de recomposição do Plenário, convocação de suplentes ou modo de votação das contas anuais.

18. O fato de o embargante discordar da conclusão de existência de irregularidade, por entender que a aplicação da regra de impedimento poderia gerar dificuldades operacionais ou demandar alterações no modelo decisório da entidade, não caracteriza omissão.

19. Cabe ressaltar que este Tribunal reconheceu a existência de falhas estruturais de governança nos conselhos de fiscalização profissional e, por meio do item 9.6 do acórdão recorrido, acolheu proposta de minha autoria no sentido de autorizar a constituição de grupo de trabalho destinado a promover levantamento da situação de governança dos conselhos e a formular subsídios para eventual Lei Geral dos Conselhos.

20. Nesse contexto, questões estruturais mais amplas, como a organização decisória dessas autarquias e seus mecanismos de controle, devem ser tratadas em processos específicos, e não por meio de embargos de declaração.

21. Do mesmo modo, a pretensão do embargante de obter alteração substancial do teor da ciência, para que este Tribunal passe a afirmar que o presidente, o tesoureiro e os membros da Comissão de Tomada de Contas podem participar do julgamento das contas anuais do CFO, implica a rediscussão do mérito da questão, não podendo ser objeto de embargos de declaração.

---

[6] RE 1.041.210.

[7] Peça 243.

[8] Peça 243, item 121.

[9] [9] Lei 9.784/1999

"Art. 18. É impedido de atuar em processo administrativo o servidor ou autoridade que:

I - tenha interesse direto ou indireto na matéria;

(...)".

***

22. Considerando, portanto, que não se identificam os alegados vícios de omissão, os presentes embargos devem ser rejeitados.

Diante do exposto, manifesto-me pela aprovação do acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 25 de agosto de 2026

WEDER DE OLIVEIRA

Relator

ACÓRDÃO Nº 2291/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 007.852/2025-8.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de Declaração (Denúncia).
3. Embargante: Conselho Federal de Odontologia (61.919.643/0001-28).
4. Entidade: Conselho Federal de Odontologia.
5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.
5.1. Relator da deliberação recorrida: 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: Thiago Calmon Fernandes Bortolini (OAB/DF 20.146), Andréa Damm da Silva Brum da Silveira (OAB/DF 83.557) e outros, representando Conselho Federal de Odontologia.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes embargos de declaração opostos pelo Conselho Federal de Odontologia contra o acórdão 1899/2026-Plenário.

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

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

9.2. dar ciência desta deliberação ao recorrente;

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

10. Ata n° 32/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 25/8/2026 – Extraordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2291-32/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Odair Cunha.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti 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

GRUPO II – CLASSE V – Plenário

TC 019.849/2020-6.
Natureza: Monitoramento.
Entidade: Conselho Federal de Psicologia (CFP).
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: MONITORAMENTO. CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA (CFP). VERIFICAÇÃO DO CUMPRIMENTO DAS DELIBERAÇÕES 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 – NORMATIZAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS DO SISTEMA CONSELHO FEDERAL AOS CONSELHOS REGIONAIS E A TERCEIROS. CUMPRIMENTO DOS SUBITENS 9.4.1.2 E 9.4.1.4. CUMPRIMENTO PARCIAL DO SUBITEM 9.4.1.3. NÃO APLICABILIDADE DO SUBITEM 9.4.1.5. FIXAÇÃO DE NOVO PRAZO PARA CUMPRIMENTO. COMUNICAÇÕES.

Relatório

Trata-se de processo de monitoramento instaurado para avaliar o cumprimento, pelo Conselho Federal de Psicologia (CFP), das determinações constantes do acórdão 1925/2019-Plenário[10], alterado pelo acórdão 1237/2022-Plenário, prolatado 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 pertinentes[11]:

"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

[10] TC 036.608/2016-5.

[11] Peça 51.

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. Este Tribunal realizou diligência ao Conselho Federal de Psicologia (CFP) para solicitar informações atualizadas sobre as medidas adotadas para dar cumprimento ao acórdão (peça 16).

4. A instrução anterior analisou apenas a resposta atinente ao cumprimento do subitem 9.4.5 do acórdão, por meio do qual o Tribunal determinou ao CFP inventariar as receitas auferidas no âmbito do respectivo sistema, ocasião em que foram identificadas irregularidades que ensejam determinação corretiva.

5. Em vista disso, com base no art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, foi facultado à entidade apresentar comentários sobre as consequências práticas da implementação da determinação sugerida ou solução alternativa, os quais foram tempestivamente juntados aos autos (peça 49).

6. Sendo assim, procede-se à análise conclusiva do mérito deste processo, fazendo-se nesta instrução as análises remanescentes dos demais subitens do acórdão, uma vez que na instrução anterior foi realizada a análise somente do subitem 9.4.5 do acórdão pelas razões relatadas acima.

EXAME TÉCNICO

(...)

Concessão de transferências de recursos entre conselhos (subitem 9.4.1.2 do acórdão)

25. O CFP informou que regulamentou as seguintes modalidades de transferência de recursos para os CRPs (peças 25-26):

"a)programa de manutenção e desenvolvimento das seções de base estadual (Resolução 4/2023);

b) programa de desenvolvimento sustentável do Sistema CFP/CRPs (Resolução 24/2022);

c) programa de apoio à aquisição, construção e reforma de sede, subsede e seção dos CRPs (Resolução 12/2023);

d) rede do centro de referência técnica em Psicologia e políticas públicas (Resolução 14/2022)."

26. Da análise desse conjunto normativo, verificou-se que o CFP estabeleceu critérios objetivos, definições, condições, prazos, vedações e requisitos para as transferências de recursos, com a finalidade de promover o aprimoramento das atividades institucionais e finalísticas dos CRPs.

27. Em vista disso, 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)

28. O CFP informou que não repassa recursos para terceiros por meio de convênio, exceto para os CRPs nos termos da Resolução 14/2022 conforme exame do item acima (peça 26).

Concessão de patrocínio (subitem 9.4.1.4 do acórdão)

29. O CFP informou que aprovou recentemente a Resolução 20/2023, que dispõe sobre a concessão de patrocínio no âmbito do sistema CFP/CRPs (peça 43).

30. Da análise da referida resolução, verificou-se que o CFP condicionou a concessão de patrocínio ao alinhamento do projeto aos princípios éticos, científicos e profissionais da Psicologia e ao planejamento estratégico institucional das entidades do sistema CFP/CRPs e exigiu a sua formalização por contrato.

31. Além disso, o CFP regulamentou os documentos necessários para a prestação de contas: a) relatório de atividades contendo informações sobre objetivos, resultados alcançados, público participante etc.; b) registros fotográficos retratando a participação do público, infraestrutura utilizada, aplicação do logotipo do CFP nos materiais institucionais do evento etc.

32. Em vista disso, conclui-se que o CFP normatizou a contratação de patrocínio no âmbito do respectivo sistema de acordo com o entendimento jurisprudencial deste Tribunal, portanto a determinação do subitem 9.4.1.4 do acórdão deve ser considerada cumprida.

Concessão de bolsas de estudo (subitem 9.4.1.5 do acórdão)

33. O CFP informou que não concede bolsas de estudo, porém adota outras medidas de incentivo à qualificação profissional, tais como: a) pagamento de "auxílio educação" aos empregados mediante negociação coletiva de trabalho; e b) concessão de recursos para projetos de aprimoramento funcional de empregados e conselheiros mediante programa de desenvolvimento sustentável aprovado pela Resolução 24/2022 (peça 22). Em vista disso, a determinação do subitem 9.4.1.5 do acórdão foi cumprida.

(...)

CONCLUSÃO

62. Em relação aos subitens 9.4.1.1, 9.4.1.2, 9.4.1.3, 9.4.1.4, 9.4.1.5 e 9.4.2 do Acórdão 1925/2019-TCU-Plenário, conclui-se que o CFP adotou medidas suficientes para dar cumprimento ao acórdão. Em relação aos subitens 9.4.3, 9.4.4 e 9.4.5 do acórdão, são necessárias as medidas propostas a seguir.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

63. Ante o exposto, encaminhamos os autos à consideração superior, propondo:

a) considerar cumpridas as determinações dos subitens 9.4.1.1, 9.4.1.2, 9.4.1.3, 9.4.1.4, 9.4.1.5 e 9.4.2 do Acórdão 1925/2019-TCU-Plenário, e em cumprimento as dos subitens 9.4.3, 9.4.4 e 9.4.5 do acórdão mencionado;

b) fixar prazo de 15 (quinze) dias ao Conselho Federal de Psicologia, com fundamento no art. 251 do RI/TCU, para:

b.1) suspender as cobranças das taxas pelos serviços de inscrição de pessoa física, registro de pessoa jurídica, expedição de carteira profissional e emissão de certificado de pessoa jurídica, em razão da ausência de previsão legal específica e de fato gerador próprio e distinto da anuidade, a fim de cumprir os princípios da legalidade tributária, previsto no inciso I do art. 150 da Constituição Federal, e da tipicidade tributária, previsto no art. 97 da Lei 5.172/1966 – Código Tributário Nacional (referente aos subitens 9.4.5 e 9.7.1 do Acórdão 1925/2019-TCU-Plenário);

b.2) tornar facultativo o pagamento pelos serviços de registro de título de especialista e de emissão de declarações, devendo informar aos profissionais registrados os fatos que deram origem às respectivas cobranças e a facultatividade do pagamento, uma vez que não se trata de obrigação tributária instituída pelo legislador federal, o que descumpre os princípios da legalidade tributária, previsto no inciso I do art. 150 da Constituição Federal, e da tipicidade tributária, previsto no art. 97 da Lei 5.172/1966 – Código Tributário Nacional (referente aos subitens 9.4.5 e 9.7.1 do Acórdão 1925/2019-TCU-Plenário);

c) fixar prazo de 60 (sessenta) dias ao Conselho Federal de Psicologia para estabelecer o planejamento anual das atividades de fiscalização do exercício profissional, bem como demonstrar o efetivo acompanhamento e a supervisão das atividades de fiscalização dos conselhos regionais de Psicologia, a fim de cumprir os subitens 9.4.3 e 9.4.4 do Acórdão 1925/2019-TCU-Plenário;

d) dar ciência ao Conselho Federal de Psicologia, com fundamento no inciso I do art. 9º da Resolução TCU 315/2020, de que a Portaria 75/2017 não abrangeu a competência do setor de auditoria interna para efetivamente realizar auditorias nos conselhos regionais de Psicologia, atividade que deve ser realizada com base no princípio da unicidade do sistema CFP/CRPs, estabelecido pelo legislador federal por meio dos arts. 1º e 2º da Lei 5.766/1971 (Lei de Criação do CFP e dos CRPs);

e) informar ao Conselho Federal de Psicologia que o descumprimento de determinação do Tribunal sujeita os responsáveis ao pagamento da multa prevista no art. 58 da Lei 8.443/1992."

É o relatório.

Proposta de deliberação

Em exame, monitoramento do cumprimento, pelo Conselho Federal de Psicologia, 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-Plenário[12].

3. 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, à luz das normas aplicáveis e da 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.

4. 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:

[12] TC 036.608/2016-5.

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; (...)"

5. O monitoramento das deliberações do acórdão 1925/2019-Plenário vem sendo realizado em diferentes processos.

6. 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 federais[13], bem como processos específicos para cada conselho federal, destinados ao exame dos demais temas.

7. 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:

Processo TC	**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

[13] TC 037.034/2023-5.

		fiscalização dos conselhos regionais

8. Desse modo, o escopo deste processo compreende a verificação do cumprimento das determinações abaixo referenciadas, 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:

"(...)

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).

9. Para essas determinações, a conclusão da AudGovernança foi a seguinte[14]: "Em relação aos subitens (...), 9.4.1.2, 9.4.1.3, 9.4.1.4, 9.4.1.5 (...) do Acórdão 1925/2019-TCU-Plenário, (...) o CFP adotou medidas suficientes para dar cumprimento ao acórdão".

Breve contexto das determinações monitoradas

10. Inicialmente, relembro brevemente as constatações da auditoria que fundamentaram as determinações sob exame.

11. Os temas objeto deste monitoramento foram abordados no voto condutor do acórdão 1925/2019-Plenário, nos blocos denominados "Trânsito de recursos financeiros entre conselhos"[15] e "Transferências para terceiros"[16].

12. 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.

13. 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.

14. 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.

15. 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

[14] Peça 51, p. 9.

[15] Bloco VI – Trânsito de recursos financeiros entre conselhos (peça 347, p. 29-31, do 036.608/2016-5).

[16] Bloco VIII – Transferência para terceiros (peça 347, p. 35, do 036.608/2016-5).

entre conselhos, desde que para o atendimento de situação ocasional e a juros, quando incidentes, compatíveis com os praticados em aplicações financeiras".

16. 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.

17. De modo semelhante, constatou-se a inexistência de normas que disciplinassem 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[17]

18. A AudGovernança examinou o cumprimento da determinação referente às transferências de recursos entre conselhos, conforme o disposto no item 9.4.1.2 do acórdão 1925/2019-Plenário[18], de modo a verificar se existia normatização com o estabelecimento de critérios objetivos.

19. O CFP informou que regulamentou as seguintes modalidades de transferência de recursos para os CRPs[19]:

a) programa de manutenção e desenvolvimento das seções de base estadual (Resolução 4/2023);

b) programa de desenvolvimento sustentável do sistema CFP/CRPs (Resolução 24/2022);

c) programa de apoio à aquisição, construção e reforma de sede, subsede e seção dos CRPs (Resolução 12/2023);

d) rede do centro de referência técnica em psicologia e políticas públicas (Resolução 14/2022).

20. A unidade instrutiva entende que esse conjunto normativo estabelece "critérios objetivos, definições, condições, prazos, vedações e requisitos para as transferências de recursos, com a finalidade de promover o aprimoramento das atividades institucionais e finalísticas dos CRPs".

21. Destaco que a resolução 12/2023, que normatiza o programa de apoio à aquisição, construção e reforma de sede, subsede e seção dos CRPs, estabelece em seu parágrafo único do art. 1º que o apoio será realizado mediante a concessão de empréstimo, situação que foi permitida pelo entendimento firmado no item 9.1.5 do acórdão 1925/2019-Plenário, com redação dada pelo acórdão 1237/2022-Plenário[20].

22. Com base nos normativos apresentados, verifica-se que a matéria está regulamentada no âmbito do respectivo sistema, com critérios objetivos, devendo ser considerada cumprida a determinação constante do subitem 9.4.1.2, conforme proposto pela unidade instrutiva.

Concessão de repasses de recursos por meio de convênios ou congêneres[21]

23. O CFP informou que o "Sistema Conselhos de Psicologia não se utiliza desse instrumento para a convenção de interesse comum ajustado com outras entidades públicas e privadas"[22], mas que realiza convênios entre o Conselho Federal e os conselhos regionais de psicologia, para o desenvolvimento da atividade de orientação à categoria de profissionais da área, conforme disposto na resolução 14/2022.

24. É importante ressaltar que na auditoria que fundamentou a deliberação ora monitorada foram verificadas algumas irregularidades relativas à celebração de convênio, sendo destacado, em relação ao CFP, que "não há normas que tratam do tema e relaciona uma série de convênios formalizados pela autarquia. Entretanto, em pesquisa no endereço eletrônico da autarquia foi encontrada a Res. 005/2005 (peça 125), que não atende ao critério adotado"[23].

25. Em resposta à solicitação de informações adicionais, realizada por minha assessoria, o CFP informou que a norma está vigente, "porém com escopo estrito e específico: a norma disciplina exclusivamente o 'Convênio de Edição' e a formação de parcerias para a publicação de livros institucionais e para o apoio a

---

[17] Subitem 9.4.1.2 do acórdão 1925/2019-Plenário.

[18] "9.4.1.2. as transferências de recursos entre conselhos federais e regionais, com base em critérios objetivos;"

[19] Peças 25-26.

[20] "9.1.5. 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;".

[21] Subitem 9.4.1.3 do acórdão 1925/2019-Plenário.

[22] Peça 26.

[23] Peça 348, p. 142, do TC 036.608/2016-5.

eventos de divulgação científica. Trata-se de um instrumento voltado ao fomento editorial, não se constituindo como uma norma geral para a celebração de convênios administrativos de transferência de recursos operacionais"[24].

26. Portanto, mesmo que de forma mais restrita, verifica-se que são celebrados convênios com entidades externas. Conforme art. 1º da resolução 5/2005, o objeto da norma é "estabelecer o instrumento de convênio para a formalização de parcerias do Conselho Federal de Psicologia que tratam do apoio a congressos, seminários, simpósios e outros eventos, bem como na divulgação de livros, revistas e material relacionados com os objetivos de desenvolvimento da psicologia".

27. A referida norma é concisa e, apesar de definir em seu art. 2º que "o instrumento de convênio deverá estabelecer o objeto, cronograma de execução e de desembolso e a prestação de contas pela entidade conveniada", não traz detalhamentos, de modo que não atende aos subitens da determinação 9.4.1.3.

28. Quanto à resolução 14/2022[25], observo que inexiste menção na norma de que os repasses de recursos serão por meio de convênio, sendo estabelecido em seu art. 15, IV, que "Os CRPs interessados em receber o fomento deverão participar de credenciamento estabelecido anualmente conforme edital interno específico para tal fim, a ser publicado pelo CFP".

29. Também em resposta à solicitação de minha assessoria, o CFP esclareceu que a sistemática de repasses do Sistema Conselhos não se apoia apenas no edital isoladamente, mas opera por meio de uma estrutura normativa composta por três camadas integradas[26]:

> "1º - Resolução CFP nº 14/2022 (Norma de Regência): O Art. 15 fixa a regulamentação geral e permanente do financiamento da Rede CREPOP pelo CFP, definindo a elegibilidade por porte do CRP, as regras de cofinanciamento pactuadas na Assembleia de Políticas, da Administração e das Finanças (APAF) e os critérios de dimensão geográfica. Seguindo de elaboração do Plano de Trabalho pelo próprio Conselho Regional de Psicologia (CRP) e remessa ao Centro de Referência Técnica em Psicologia e Políticas Públicas (CREPOP), responsável pela análise técnica e confecção da minuta do edital; a análise político institucional por Comissão do Plenário integrada por duas conselheiras; a aferição da disponibilidade e adequação orçamentária pelo setor financeiro; e a instrução processual a cargo da Gerência de Licitações e Contratos, que analisa a matéria sob a ótica das diretrizes da Lei nº 14.133/2021 e do Decreto nº 11.531/2023, sendo o rito concluído após parecer jurídico do órgão de assessoramento;
>
> 2º - Edital de Fomento (Regulamento Operacional Anual): Atendendo ao Art. 15, inciso IV, da Resolução de Regência, o Edital (a exemplo do Edital CREPOP nº 3/2024) funciona como o instrumento convocatório anual que detalha os custos elegíveis, os percentuais de fomento e as diretrizes operacionais de acompanhamento.
>
> 3º - Termo de Convênio (Instrumento Jurídico de Execução): A formalização do repasse conclui-se obrigatoriamente com a assinatura do Termo de Convênio individualizado (anexo integrante do Edital). Suas cláusulas vinculam a execução e a prestação de contas dos CRPs estritamente ao pactuado no instrumento e à legislação aplicável aos Conselhos de Fiscalização Profissional, observando-se, no que couber, a Lei nº 14.133/2021 e Decreto nº 11.531/2023."

30. Por fim, o CFP informou que "não existe normativo autônomo interno editado pelo Conselho para disciplinar a celebração de convênios, seja no âmbito do sistema CFP/CRPs ou com entidades externas, aplicando-se diretamente a legislação federal de regência". Informou, contudo, que, "por provocação e recomendação constante no Relatório de Auditoria Interna do CFP, insere-se como ação formal do Planejamento Estratégico da entidade (ciclo 2026-2029) a elaboração de ato normativo próprio que contemple as especificidades e necessidades institucionais na pactuação desses instrumentos, fortalecendo a governança e o controle interno"[27].

31. Verifica-se, ainda, que o programa de desenvolvimento do sistema CFP/CRPs também é realizado por meio de convênio entre o conselho federal e os regionais[28]. Neste caso específico, apesar de a unidade instrutiva não ter se manifestado quanto ao cumprimento dos subitens da determinação 9.4.1.3, é possível constatar que a resolução 24/2022 vincula os repasses às atividades finalísticas e de sustentabilidade do

---

[24] Peça 55, p. 1.

[25] Peça 26.

[26] Peça 55, p. 1-2.

[27] Peça

[28] Resolução 24/2022.

sistema[29], com requisitos, pré-requisitos, vedações objetivas e formalização como convênio de cooperação técnica com contrapartida[30], bem como estabelece sistemática de prestação de contas[31].

32. Dessa forma, considerando que a resolução 005/2005 não atende à determinação 9.4.1.3, que os convênios celebrados autonomamente pelos Conselhos Regionais permanecem sem disciplina e que o CFP que planeja a elaboração de novo normativo, entendo que a determinação constante do subitem 9.4.1.3 está em cumprimento, devendo ser definido novo prazo para seu atendimento integral.

Normatização de concessão de patrocínios[32]

33. Em relação ao subitem 9.4.1.4, o Conselho informou que aprovou recentemente a resolução 20/2023[33], que dispõe sobre a concessão de patrocínio no âmbito do sistema CFP/CRPs.

34. 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 deve explicitar o alinhamento às finalidades da entidade, declarar os benefícios esperados, possibilitar a avaliação dos benefícios alcançados e assegurar a formalização do ajuste como contrato.

35. Em sua análise, a AudGovernança ressaltou que o "CFP condicionou a concessão de patrocínio ao alinhamento do projeto aos princípios éticos, científicos e profissionais da Psicologia e ao planejamento estratégico institucional das entidades do sistema CFP/CRPs e exigiu a sua formalização por contrato".

36. Além disso, a unidade instrutiva destacou que o CFP regulamentou os documentos necessários para a prestação de contas: a) relatório de atividades contendo informações sobre objetivos, resultados alcançados, público participante etc.; b) registros fotográficos retratando a participação do público, infraestrutura utilizada, aplicação do logotipo do CFP nos materiais institucionais do evento etc.

37. Observo, ademais, que, apesar de a referida norma ter como objeto a realização de patrocínios pelo Conselho Federal de Psicologia, o parágrafo único de seu art. 1ª estabelece que a "resolução aplica-se, no que couber, aos Conselhos Regionais de Psicologia (CRPs)".

38. Assim, adoto a proposta da unidade instrutiva e considero cumprida a determinação constante do subitem 9.4.1.4 do acórdão.

Normatização de concessão de bolsas de estudo[34]

39. O CFP informou que "a política de gestão de pessoas do Sistema Conselhos de Psicologia não contempla a concessão de bolsa de estudo integral a funcionários e conselheiros", porém adota outras medidas de incentivo à qualificação profissional, tais como: a) pagamento de "auxílio educação" aos empregados mediante negociação coletiva de trabalho; e b) concessão de recursos para projetos de aprimoramento funcional de empregados e conselheiros mediante programa de desenvolvimento sustentável aprovado pela resolução 24/2022[35].

40. Em vista disso, a unidade instrutiva propôs considerar cumprida a determinação constante do subitem 9.4.1.5.

41. Contudo, considerando que a determinação foi específica para o caso de concessão de bolsa de estudos e dado que o sistema, dentro de sua discricionariedade administrativa, não concede esse benefício, concluo que não se aplica a determinação constante do subitem.9.4.15 ao sistema CFP/CRPs.

***

42. 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 das resoluções CFP 4/2023, 24/2022, 12/2023 e 14/2022, que disciplinam as transferências internas de recursos com base em critérios objetivos;

b) está em cumprimento a determinação constante do item 9.4.1.3, uma vez que a resolução 005/2005 não atende à determinação e que permanecem sem disciplina os convênios celebrados autonomamente pelos Conselhos Regionais;

---

[29] Arts. 2º e 9º e anexo II, Cláusula Primeira da Resolução.

[30] Arts. 10-12, 14- 15, 17, 19.

[31] Arts. 26-28.

[32] Subitem 9.4.1.4 do acórdão 1925/2019-Plenário.

[33] Peça 4.

[34] Subitem 9.4.1.5 do acórdão 1925/2019-Plenário.

[35] Peça 22.

c) foi cumprida a determinação constante do item 9.4.1.4, relativa à concessão de patrocínio, em virtude da edição da resolução CFP 20/2023;

d) não se aplica a determinação constante do subitem 9.4.1.5 ao sistema CFP/CRPs.

Diante do exposto, manifesto-me pela aprovação do acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 25 de agosto de 2026.

WEDER DE OLIVEIRA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2292/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 019.849/2020-6.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Monitoramento.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Conselho Federal de Psicologia.
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 Psicologia, 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, relativamente à normatização das transferências de recursos entre os conselhos federal e regionais e a terceiros, bem como a patrocínios e a bolsas de estudos.

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

9.1. considerar atendida, pelo CFP, as determinações constantes dos subitens 9.4.1.2 e 9.4.1.4 do acórdão 1925/2019-Plenário;

9.2. considerar parcialmente atendida, pelo CFP, a determinação constante do subitem 9.4.1.3 do acórdão 1925/2019-Plenário;

9.3. considerar que não se aplica ao CFP a determinação constante do subitem 9.4.1.5 do acórdão 1925/2019-Plenário;

9.4. fixar novo prazo de 90 (noventa) dias para que o CFP adote as providências necessárias ao integral cumprimento da determinação constante do subitem 9.4.1.3 do acórdão 1925/2019-Plenário ou apresente, quando cabível, justificativa fundamentada para a desnecessidade de regulamentação da matéria;

9.5. ordenar a continuação do presente monitoramento;

9.6. 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 n° 32/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 25/8/2026 – Extraordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2292-32/26-P.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Odair Cunha.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira (Relator).
13.4. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
WEDER DE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 011.685/2026-3
Natureza: Denúncia.
Órgãos/Entidades: Banco do Brasil S.A.; Ministério da Fazenda.
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: não há.

SUMÁRIO: DENÚNCIA. TRANSFERÊNCIA DOS DENOMINADOS "DEPÓSITOS ESQUECIDOS" PARA O FUNDO DE GARANTIA DE OPERÇÕES (FGO), NO ÂMBITO DO PROGRAMA "NOVO DESENROLA BRASIL". INSUFICIÊNCIA DOS REQUISITOS PARA ADOÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR. NEGATIVA DE REFERENDO PELO PLENÁRIO DO TCU.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, o despacho de cautelar à peça 46, proferido em 23/8/2026, nos seguintes termos:
Trata-se de denúncia acerca de supostas irregularidades na transferência de recursos provenientes dos chamados "depósitos esquecidos" ao Fundo de Garantia de Operações (FGO), no âmbito do programa Novo Desenrola Brasil, instituído pela Medida Provisória 1.355/2026, com o objetivo de promover a recomposição da capacidade financeira das famílias brasileiras, por meio de incentivos à renegociação e à regularização de dívidas em atraso junto ao sistema financeiro.
Em razão das dúvidas acerca do tratamento financeiro e orçamentário dos "depósitos esquecidos" e do entendimento de que a subscrição dos respectivos valores em cotas do FGO deve figurar como despesa orçamentária, determinei a oitiva prévia do Ministério da Fazenda (MF) e da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), com fundamento no art. 276, § 2º, do RITCU, para que, no prazo de 5 dias úteis, informasse ao Tribunal:
a) o tratamento contábil, orçamentário e financeiro conferido aos valores que, por força do art. 45, § 2º, da Lei 14.973/2024, deveriam ter sido apropriados pelo Tesouro Nacional como receita orçamentária primária e considerados para fins de verificação do cumprimento da meta de resultado primário prevista na respectiva lei de diretrizes orçamentárias, no prazo de 30 dias após a publicação da referida lei;
b) se os "depósitos esquecidos" foram registrados como receita orçamentária primária dentro do prazo legal e quais as razões jurídicas, contábeis, orçamentárias, financeiras e fiscais para o procedimento adotado, com o encaminhamento dos documentos que fundamentaram a decisão; e
c) se os "depósitos esquecidos", sujeitos à sistemática do Sistema de Valores a Receber (SVR), informados até 31/12/2024, que, por força do art. 12 da MP 1.355/2026, deveriam ser imediatamente transferidos ao FGO, referem-se aos mesmos recursos tratados pelo art. 45 da Lei 14.973/2024, bem como esclarecer de que forma foi compatibilizada a eventual apropriação anterior desses valores como receita orçamentária primária da União com sua posterior transferência ao FGO.
A Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal), por meio da instrução à peça 43, analisou as respostas e as solicitações formuladas pelos órgãos destinatários das oitivas (peças 23 a 25) e, no mérito, propôs a adoção de medida cautelar, suspendendo novas operações a serem realizadas com fulcro nas disposições da MP 1.355/2026, resguardando as garantias relacionadas às operações de créditos já contratadas.
Feito este breve resumo, ***decido****.*

Inicialmente, acompanho as propostas da unidade técnica no sentido do conhecimento da denúncia e do deferimento da solicitação de que as notificações da União sejam encaminhadas à Subprocuradoria-Geral da União de Representação Extrajudicial, o que determino seja feito de maneira complementar.

Acompanho, ainda, as propostas de indeferimento dos pedidos de renovação do prazo para atendimento da oitiva determinada à peça 19 e de encaminhamento dos autos à Presidência do TCU, para apreciação da suposta prevenção do E. Ministro Antônio Anastasia, relator do TC 007.158/2026-2, uma vez que fui regularmente sorteado para atuar no feito (peça 48) e a proposta de prevenção da AudFiscal foi formulada somente após o retorno dos autos para nova instrução (peças 16 e 17), com o objetivo de aprofundar a análise anteriormente realizada sobre as irregularidades aventadas na denúncia.

No que tange ao pedido de reconhecimento de prevenção, em despacho anterior (peça 19), afastei a ocorrência de conexão ou continência entre este processo e o TC 007.158/2026-2, tendo em vista a inexistência de vínculo entre os respectivos objetos de controle e causa de pedir, consoante disposto no art. 2º, incisos VII e VIII da Resolução-TCU 259/2014.

Consoante prevê o art. 276 do Regimento Interno do TCU, a adoção de medida acautelatória prescinde da oitiva prévia do responsável, bastando, para tanto, que o Plenário do TCU ou o relator dos autos identifique situação urgente, decorrente de fundado receio de lesão ao Erário e/ou risco de ineficácia da decisão de mérito do feito. Diante dos elementos acostados aos autos após os pronunciamentos do MF e da SOF, este despacho tem justamente o propósito de avaliar a satisfação desses requisitos.

Passo, então, à análise do mérito do requerimento de medida cautelar.

Nos termos do art. 45, § 2º, da Lei 14.973/2024, os recursos existentes em contas de depósito cujos cadastros não foram atualizados na forma da Resolução-CNM 4.753/2019 ("depósitos esquecidos"), não reclamados nos 30 dias subsequentes à publicação da referida Lei, passariam para o domínio da União e deveriam ser apropriados pelo Tesouro Nacional como receita orçamentária primária e considerados para fins de verificação do cumprimento da meta de resultado primário prevista na respectiva lei de diretrizes orçamentárias.

Art. 45. Os recursos existentes nas contas de depósitos, sob qualquer título, cujos cadastros não foram objeto de atualização, na forma da Resolução do Conselho Monetário Nacional nº 4.753, de 26 de setembro de 2019, somente poderão ser reclamados junto às instituições depositárias até 30 (trinta) dias após a publicação desta Lei.

(...)

§ 2º Decorrido o prazo de que trata o caput, os saldos não reclamados remanescentes junto às instituições depositárias passarão ao domínio da União e serão apropriados pelo Tesouro Nacional como receita orçamentária primária e considerados para fins de verificação do cumprimento da meta de resultado primário prevista na respectiva lei de diretrizes orçamentárias, aplicando-se o disposto neste parágrafo aos valores equivalentes ao fluxo dos depósitos de que trata o Capítulo VI.

No entanto, essa regra foi revogada pelo art. 26 da Medida Provisória 1.355/2026, de 4/5/2026, que instituiu o programa Novo Desenrola Brasil. No art. 12 da MP, estabeleceu-se que os "valores a devolver", sujeitos à sistemática do Sistema de Informações de Valores a Receber, definida na Resolução nº 98/2021, do Banco Central do Brasil, seriam imediatamente transferidos ao FGO, sem nenhuma repercussão nos direitos de cotista:

Art. 12. Os recursos financeiros existentes em instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil que tenham sido informados até 31 de dezembro de 2024 como "valores a devolver", sujeitos à sistemática do Sistema de Informações de Valores a Receber, de que trata a Resolução BCB nº 98, de 1º de junho de 2021, do Banco Central do Brasil, serão imediatamente transferidos ao FGO, de que trata a Lei nº 12.087, de 11 de novembro de 2009, sem qualquer repercussão nos direitos de cotista, na forma estabelecida neste Capítulo.

(...)

§ 3º Os valores deverão ser segregados em conta apartada e destinados a garantir as novas operações de crédito para reestruturação de dívidas de que trata o art. 6º, na forma estabelecida no estatuto do FGO, observadas as condições previstas nesta Medida Provisória.

Esses "valores a devolver", nos termos do art. 12, § 3º, da referida MP, deveriam ser segregados em conta apartada e destinados a garantir as operações de crédito para reestruturação de dívidas das pessoas físicas beneficiárias do Novo Desenrola Brasil. Na prática, se o devedor que renegociou a dívida pelo programa não pagar o débito, o Tesouro Nacional cobre as perdas dos bancos com os recursos do FGO.

Relativamente aos valores previstos no art. 45 da Lei 14.973/2024, o Ministério da Fazenda e a Secretaria de Orçamento Federal informam que são distintos dos previstos no art. 12 da MP 1.355/2026 e não chegaram a ser apropriados pela União, razão pela qual o dispositivo legal, por não ter produzido efeitos concretos, não foi utilizado pela AudFiscal como parâmetro para análise da eventual adoção de medida cautelar.

Por outro lado, a unidade técnica avaliou a redução dos "valores a devolver" de que trata o art. 12 da MP 1.355/2026. No período de maio (mês em que foi editada a MP) e junho de 2026, houve uma diminuição de R$ 5,20 bilhões nos valores a devidos às pessoas físicas e jurídicas em razão dos saldos remanescentes em suas contas, os quais foram destinados ao FGO, para o programa Novo Desenrola Brasil. Em abril do corrente ano, os valores correspondiam a R$ 10,32 bilhões e, em junho, R$ 5,12 bilhões, conforme demonstrativo extraído do site do Banco Central do Brasil (peça 42).

Diante desses elementos, a AudFiscal concluiu que já se consumou a previsão contida no art. 14 da Portaria Normativa MF 1.243/2026, que regulamentou a MP 1.355/2026, de que R$ 5 bilhões dos valores a devolver seriam alocados para cobertura do risco de inadimplência das operações de crédito do Novo Desenrola Brasil. Em outras palavras, do total do incorporado ao FGO, a União poderia utilizar o limite de R$ 5 bilhões para a cobertura do risco de inadimplência, de acordo com o art. 14 da Portaria 1.243/2026, que regulamentou a MP 1.355/2026.

A AudFiscal concluiu, ainda, pela iminência de realização outros atos previstos nas referidas normas com os recursos inicialmente destinados ao Programa, a saber:

a) incorporação definitiva ao patrimônio do FGO da parcela reservada à eventuais demandas de devolução de valores não contestados pelos titulares de depósitos esquecidos, na forma do art. 13, parágrafo único, da Portaria Normativa MF 1.243/2026 (10%);
b) incorporação ao FGO ou a utilização dos valores que venham a ser transferidos com base no art. 12 da MP 1.355/2026; e
c) destinação do saldo remanescente do programa para garantia de outras operações de crédito do FGO com participação da União, na forma do art. 15 da mesma portaria.

Quanto à hipótese prevista na alínea "c", vale ressaltar que, em 4/8/2026, apenas 40% do valor alocado no FGO havia sido comprometido com o programa Novo Desenrola Brasil e que o período para oferta e celebração dos respectivos acordos de reestruturação de dívidas se encerra em 31/8/2026. Assim, nos termos do art. 15 da Portaria Normativa MF 1.243/2026, subsiste a possibilidade de ocorrer a destinação do residual (60%) dos recursos que não foram utilizados para outras operações de crédito do FGO, na forma a ser definida pelo próprio Fundo.

A AudFiscal, em sua análise, não deixa dúvidas de que todos os valores relativos ao programa Novo Desenrola Brasil, oriundos dos "depósitos esquecidos", se destinam à execução de política pública definida pelo Governo Federal, como forma de ampliar a capacidade do referido fundo de "de garantir operações de crédito, cobrir riscos de inadimplência e sustentar programas de renegociação de dívidas e financiamentos"

Na linha da unidade técnica, entendo que os recursos financeiros de que trata o art. 12 da MP 1.355/2026, a exemplo do que anteriormente definido no 45, § 2º, da Lei 14.973/2024, devem ser apropriados pelo Tesouro Nacional como receita orçamentária primária e considerados para fins de verificação do cumprimento da meta de resultado primário prevista na respectiva LDO.

Essa conclusão está em perfeita consonância com o recente Acórdão 1.372/2026-Plenário, da relatoria do E. Ministro Bruno Dantas, exarada no âmbito do TC 025.632/2024-8, que tratou de auditoria operacional, destinada a examinar mecanismos utilizados pela União para financiar ou executar políticas públicas fora dos canais ordinários do Orçamento-Geral da União, da Conta Única do Tesouro Nacional, do Siafi e das regras fiscais aplicáveis.

Por intermédio do aludido acórdão, o TCU exarou-se o seguinte alerta:

9.17. alertar o Poder Executivo Federal e o Poder Legislativo Federal, com fundamento no art. 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000, de que a criação, a manutenção ou a ampliação de ***mecanismos que permitam o financiamento ou a execução de políticas públicas fora do ciclo ordinário de autorização, execução, registro e controle orçamentário, financeiro e fiscal, inclusive quanto ao Orçamento Geral da União, à Conta Única do Tesouro Nacional, ao Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal*** *e às regras fiscais aplicáveis, quando não acompanhadas de disciplina normativa adequada, transparência, rastreabilidade, mensuração de impactos fiscais e autorização orçamentária compatível com a natureza dos recursos e das despesas, podem comprometer a credibilidade da política fiscal, a transparência e*

o controle das finanças públicas, bem como reduzir a capacidade de deliberação parlamentar anual sobre a alocação de recursos públicos, subsídios e riscos fiscais;

Considerando, pois, os fortes indícios de que os recursos incorporados ao FGO com base na MP 1.355/2026 não observaram o dever de arrecadação, gestão e aplicação por intermédio do regular processo orçamentário e financeiro da União, bem como a magnitude das despesas públicas que estão na iminência de realização fora do Orçamento-Geral da União, reputo presentes os requisitos da plausibilidade jurídica e do perigo da demora, que justificam a adoção da medida cautelar.

Considerando, ainda, que não há falar em perigo da demora reverso, tendo em vista que a medida não afetaria as operações de crédito já contratadas, decido:

a) conhecer da denúncia, com fulcro no art. 234, caput, e 235 do Regimento Interno do TCU;

b) indeferir o pedido de encaminhamento dos autos à Presidência do Tribunal;

c) indeferir o pedido de recebimento da petição de peça 32 como manifestação em diligência e de renovação do prazo para atendimento da oitiva determinada à peça 19;

d) determinar, cautelarmente, nos termos do art. 276, caput, do Regimento Interno do TCU, ao Ministério da Fazenda e ao Banco do Brasil S.A., na qualidade de administrador do Fundo de Garantia de Operações, que, a partir da ciência desta decisão e até a deliberação de mérito deste Tribunal, se abstenham de utilizar, em qualquer modalidade, os valores relativos ao programa Novo Desenrola Brasil, ressalvada a utilização dos recursos alocados na forma do art. 14 da Portaria Normativa MF 1.243/2026 para cobertura do risco das operações já contratadas, salvo se os valores correspondentes forem previamente recolhidos à Conta Única do Tesouro Nacional e incluídos na lei orçamentária do exercício em que se pretenda sua aplicação; e

e) determino que a presente decisão seja levada ao conhecimento do Ministério da Fazenda, da Secretaria de Orçamento Federal, do Banco do Brasil, da Subconsultoria-Geral da União de Representação Extrajudicial e demais interessados.

VOTO

Trata-se de denúncia acerca de irregularidades na transferência de recursos provenientes dos chamados "depósitos esquecidos" ao Fundo de Garantia de Operações (FGO), no âmbito do programa Novo Desenrola Brasil, instituído pela Medida Provisória 1.355/2026, com o objetivo de promover a recomposição da capacidade financeira das famílias brasileiras, por meio de incentivos à renegociação e à regularização de dívidas em atraso junto ao sistema financeiro.

Em razão das dúvidas acerca do tratamento financeiro e orçamentário dos "depósitos esquecidos" e do entendimento de que a subscrição dos respectivos valores em cotas do FGO deve figurar como despesa orçamentária, determinei a oitiva prévia do Ministério da Fazenda (MF) e da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), com fundamento no art. 276, § 2º, do RITCU, para que, no prazo de 5 dias úteis, informasse ao Tribunal:

a) o tratamento contábil, orçamentário e financeiro conferido aos valores que, por força do art. 45, § 2º, da Lei 14.973/2024, deveriam ter sido apropriados pelo Tesouro Nacional como receita orçamentária primária e considerados para fins de verificação do cumprimento da meta de resultado primário prevista na respectiva lei de diretrizes orçamentárias;

b) se os "depósitos esquecidos" foram registrados como receita orçamentária primária dentro do prazo legal e quais as razões jurídicas, contábeis, orçamentárias, financeiras e fiscais para o procedimento adotado, com o encaminhamento dos documentos que fundamentaram a decisão; e

c) se os "depósitos esquecidos", sujeitos à sistemática do Sistema de Valores a Receber (SVR), informados até 31/12/2024, que, por força do art. 12 da MP 1.355/2026, deveriam ser imediatamente transferidos ao FGO, referem-se aos mesmos recursos tratados pelo art. 45 da Lei 14.973/2024, bem como esclarecer de que forma foi compatibilizada a eventual apropriação anterior desses valores como receita orçamentária primária da União com sua posterior transferência ao FGO.

A Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal), por meio da instrução à peça 43, analisou as respostas e as solicitações formuladas pelos órgãos destinatários das oitivas (peças 23 a 25) e, no mérito, propôs a adoção de medida cautelar, suspendendo novas operações a serem realizadas com fulcro nas disposições da MP 1.355/2026, resguardando as garantias relacionadas às operações de créditos já contratadas.

Feito este breve resumo, adotei as medidas preliminares que demonstro a seguir.

Inicialmente, acompanhei as propostas da unidade técnica no sentido do conhecimento da denúncia e do deferimento da solicitação de que as notificações da União sejam encaminhadas à Subprocuradoria-Geral da União de Representação Extrajudicial.

Acompanhei, ainda, as propostas de indeferimento dos pedidos de renovação do prazo para atendimento da oitiva determinada à peça 19 e de encaminhamento dos autos à Presidência do TCU, para apreciação da suposta prevenção do E. Ministro Antônio Anastasia, relator do TC 007.158/2026-2, uma vez que fui regularmente sorteado para atuar no feito (peça 48) e a proposta de prevenção da AudFiscal foi formulada somente após o retorno dos autos para nova instrução (peças 16-17), com o objetivo de aprofundar a análise anteriormente feita sobre as irregularidades aventadas na denúncia.

No que tange ao pedido de reconhecimento de prevenção, em despacho anterior (peça 19), afastei a ocorrência de conexão ou continência entre este processo e o TC 007.158/2026-2, tendo em vista a inexistência de vínculo entre os respectivos objetos de controle e causa de pedir, de acordo com o disposto no art. 2º, incisos VII e VIII, da Resolução-TCU 259/2014.

Consoante prevê o art. 276 do Regimento Interno do TCU, a adoção de medida acautelatória prescinde da oitiva prévia do responsável, bastando, para tanto, que o Plenário do TCU ou o relator dos autos identifique situação urgente, decorrente de fundado receio de lesão ao Erário e/ou risco de ineficácia da decisão de mérito do feito. Diante dos elementos acostados aos autos após os pronunciamentos do MF e da SOF, avaliei justamente a satisfação desses requisitos.

Passei, então, à análise dos pressupostos da medida cautelar.

Nos termos do art. 45, § 2º, da Lei 14.973/2024, os recursos existentes em contas de depósito cujos cadastros não foram atualizados na forma da Resolução-CNM 4.753/2019 (“depósitos esquecidos”), não reclamados nos 30 dias subsequentes à publicação da referida Lei, passariam para o domínio da União e deveriam ser apropriados pelo Tesouro Nacional como receita orçamentária primária e considerados para fins de verificação do cumprimento da meta de resultado primário prevista na respectiva lei de diretrizes orçamentárias.

Art. 45. Os recursos existentes nas contas de depósitos, sob qualquer título, cujos cadastros não foram objeto de atualização, na forma da Resolução do Conselho Monetário Nacional nº 4.753, de 26 de setembro de 2019, somente poderão ser reclamados junto às instituições depositárias até 30 (trinta) dias após a publicação desta Lei.

(...)

§ 2º Decorrido o prazo de que trata o caput, os saldos não reclamados remanescentes junto às instituições depositárias passarão ao domínio da União e serão apropriados pelo Tesouro Nacional como receita orçamentária primária e considerados para fins de verificação do cumprimento da meta de resultado primário prevista na respectiva lei de diretrizes orçamentárias, aplicando-se o disposto neste parágrafo aos valores equivalentes ao fluxo dos depósitos de que trata o Capítulo VI.

No entanto, essa regra foi revogada pelo art. 26 da Medida Provisória 1.355/2026, de 4/5/2026, que instituiu o programa Novo Desenrola Brasil. No art. 12 da MP, estabeleceu-se que os “valores a devolver”, sujeitos à sistemática do Sistema de Informações de Valores a Receber, definida na Resolução nº 98/2021, do Banco Central do Brasil, seriam imediatamente transferidos ao FGO, sem nenhuma repercussão nos direitos de cotista:

Art. 12. Os recursos financeiros existentes em instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil que tenham sido informados até 31 de dezembro de 2024 como “valores a devolver”, sujeitos à sistemática do Sistema de Informações de Valores a Receber, de que trata a Resolução BCB nº 98, de 1º de junho de 2021, do Banco Central do Brasil, serão imediatamente transferidos ao FGO, de que trata a Lei nº 12.087, de 11 de novembro de 2009, sem qualquer repercussão nos direitos de cotista, na forma estabelecida neste Capítulo.

(...)

§ 3º Os valores deverão ser segregados em conta apartada e destinados a garantir as novas operações de crédito para reestruturação de dívidas de que trata o art. 6º, na forma estabelecida no estatuto do FGO, observadas as condições previstas nesta Medida Provisória.

Esses "valores a devolver", nos termos do art. 12, § 3º, da referida MP, deveriam ser segregados em conta apartada e destinados a garantir as operações de crédito para reestruturação de dívidas das pessoas físicas beneficiárias do Novo Desenrola Brasil. Na prática, se o devedor que renegociou a dívida pelo programa não pagar o débito, o Tesouro Nacional cobre as perdas dos bancos com os recursos do FGO.

Relativamente aos valores previstos no art. 45 da Lei 14.973/2024, o Ministério da Fazenda e a Secretaria de Orçamento Federal informam que são distintos dos previstos no art. 12 da MP 1.355/2026 e não chegaram a ser apropriados pela União, razão pela qual o dispositivo legal, por não ter produzido efeitos concretos, não foi utilizado pela AudFiscal como parâmetro para análise da eventual adoção de medida cautelar.

Por outro lado, a unidade técnica avaliou a redução dos "valores a devolver" de que trata o art. 12 da MP 1.355/2026. No período de maio (mês em que foi editada a MP) e junho de 2026, houve uma diminuição de R$ 5,20 bilhões nos valores a devidos às pessoas físicas e jurídicas em razão dos saldos remanescentes em suas contas, os quais foram destinados ao FGO, para o programa Novo Desenrola Brasil. Em abril do corrente ano, os valores correspondiam a R$ 10,32 bilhões e, em junho, R$ 5,12 bilhões, conforme demonstrativo extraído do *site* do Banco Central do Brasil (peça 42).

Diante desses elementos, a AudFiscal concluiu que já se consumou a previsão contida no art. 14 da Portaria Normativa MF 1.243/2026, que regulamentou a MP 1.355/2026, de que R$ 5 bilhões dos valores a devolver seriam alocados para cobertura do risco de inadimplência das operações de crédito do Novo Desenrola Brasil. Em outras palavras, do total do incorporado ao FGO, a União poderia utilizar o limite de R$ 5 bilhões para a cobertura do risco de inadimplência, de acordo com o art. 14 da Portaria 1.243/2026, que regulamentou a MP 1.355/2026.

A AudFiscal concluiu, ainda, pela iminência de realização outros atos previstos nas referidas normas com os recursos inicialmente destinados ao Programa, a saber:

a) incorporação definitiva ao patrimônio do FGO da parcela reservada à eventuais demandas de devolução de valores não contestados pelos titulares de depósitos esquecidos, na forma do art. 13, parágrafo único, da Portaria Normativa MF 1.243/2026 (10%);
b) incorporação ao FGO ou a utilização dos valores que venham a ser transferidos com base no art. 12 da MP 1.355/2026; e
c) destinação do saldo remanescente do programa para garantia de outras operações de crédito do FGO com participação da União, na forma do art. 15 da mesma portaria.

Quanto à hipótese prevista na alínea "c", vale ressaltar que, em 4/8/2026, apenas 40% do valor alocado no FGO havia sido comprometido com o programa Novo Desenrola Brasil e que o período para oferta e celebração dos respectivos acordos de reestruturação de dívidas se encerra em 31/8/2026. Assim, nos termos do art. 15 da Portaria Normativa MF 1.243/2026, subsiste a possibilidade de ocorrer a destinação do residual (60%) dos recursos que não foram utilizados para outras operações de crédito do FGO, na forma a ser definida pelo próprio Fundo.

A AudFiscal, em sua análise, não deixa dúvidas de que todos os valores relativos ao programa Novo Desenrola Brasil, oriundos dos "depósitos esquecidos", se destinam à execução de política pública definida pelo Governo Federal, como forma de ampliar a capacidade do referido fundo de "de garantir operações de crédito, cobrir riscos de inadimplência e sustentar programas de renegociação de dívidas e financiamentos".

Na linha da unidade técnica, entendo que os recursos financeiros de que trata o art. 12 da MP 1.355/2026, a exemplo do que anteriormente definido no 45, § 2º, da Lei 14.973/2024, devem ser apropriados pelo Tesouro Nacional como receita orçamentária primária e considerados para fins de verificação do cumprimento da meta de resultado primário prevista na respectiva LDO.

Essa conclusão está em perfeita consonância com o recente Acórdão 1.372/2026-Plenário, da relatoria do E. Ministro Bruno Dantas, exarada no âmbito do TC 025.632/2024-8, que tratou de auditoria operacional, destinada a examinar mecanismos utilizados pela União para financiar ou executar políticas públicas fora dos canais ordinários do Orçamento-Geral da União, da Conta Única do Tesouro Nacional, do Siafi e das regras fiscais aplicáveis.

Por intermédio do aludido acórdão, o TCU exarou o seguinte alerta:

9.17. alertar o Poder Executivo Federal e o Poder Legislativo Federal, com fundamento no art. 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000, de que a criação, a manutenção ou a ampliação de **mecanismos que permitam o financiamento ou a execução de políticas públicas fora do ciclo ordinário de autorização, execução, registro e controle orçamentário, financeiro e fiscal, inclusive quanto ao Orçamento Geral da União, à Conta Única do Tesouro Nacional, ao Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal** e às regras fiscais aplicáveis, quando não acompanhadas de disciplina normativa adequada,

transparência, rastreabilidade, mensuração de impactos fiscais e autorização orçamentária compatível com a natureza dos recursos e das despesas, podem comprometer a credibilidade da política fiscal, a transparência e o controle das finanças públicas, bem como reduzir a capacidade de deliberação parlamentar anual sobre a alocação de recursos públicos, subsídios e riscos fiscais;

Considerando, pois, os fortes indícios de que os recursos incorporados ao FGO com base na MP 1.355/2026 não observaram o dever de arrecadação, gestão e aplicação por intermédio do regular processo orçamentário e financeiro da União, bem como a magnitude das despesas públicas que estão na iminência de realização fora do Orçamento-Geral da União, reputo presentes os requisitos da plausibilidade jurídica e do perigo da demora, que justificam a adoção da medida cautelar.

Considerando, ainda, que não há falar em perigo da demora reverso, tendo em vista que a medida não afetaria as operações de crédito já contratadas, decidi:

a) conhecer da denúncia, com fulcro no art. 234, *caput*, e 235 do Regimento Interno;
b) indeferir o pedido de encaminhamento dos autos à Presidência do Tribunal;
c) indeferir o pedido de recebimento da petição de peça 32 como manifestação em diligência e de renovação do prazo para atendimento da oitiva determinada à peça 19;

d) determinar, cautelarmente, nos termos do art. 276, *caput*, do Regimento Interno do TCU, ao Ministério da Fazenda e ao Banco do Brasil S.A., na qualidade de administrador do Fundo de Garantia de Operações, que, a partir da ciência desta decisão e até a deliberação de mérito deste Tribunal, se abstenham de utilizar, em qualquer modalidade, os valores relativos ao programa Novo Desenrola Brasil, ressalvada a utilização dos recursos alocados na forma do art. 14 da Portaria Normativa MF 1.243/2026 para cobertura do risco das operações já contratadas, salvo se os valores correspondentes forem previamente recolhidos à Conta Única do Tesouro Nacional e incluídos na lei orçamentária do exercício em que se pretenda sua aplicação; e

e) determinar que a presente decisão seja levada ao conhecimento do Ministério da Fazenda, da Secretaria de Orçamento Federal, do Banco do Brasil, da Subconsultoria-Geral da União de Representação Extrajudicial e demais interessados.

Ante o exposto, com fundamento no art. 276, § 1º, do Regimento Interno, submeto ao referendo do Plenário a medida cautelar concedida por meio do despacho à peça 46, bem como as medidas acessórias nele previstas.

TCU, Sala das Sessões, em 25 de agosto de 2026.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

DECLARAÇÃO DE VOTO

Desde logo manifesto integral concordância com o relator, mas, ainda assim, gostaria de reforçar a minha preocupação com a **proliferação de arranjos para execução de políticas públicas sem o regular trânsito no Orçamento-Geral da União e na Conta Única** do Tesouro Nacional, o que tem sido denominado por "desorçamentação".

Já destaquei neste Plenário em algumas oportunidades como esse processo pode gerar **efeitos deletérios para as finanças da União**, além de **comprometer a credibilidade da política fiscal**, que se reflete negativamente nas expectativas dos agentes econômicos quanto ao controle do endividamento estatal e ao compromisso com a estabilidade macroeconômica.

Uma consequência imediata e de impacto negativo para o sistema econômico é o **aumento sistemático e a manutenção de patamares muito elevados da taxa básica de juros para conter pressões inflacionárias** oriundas do expansionismo da política fiscal.

Sem adentrar no mérito das políticas públicas já analisadas por esta Corte sob essa lente, é fundamental enfatizar que **a implementação de políticas públicas deve observar o arcabouço normativo de finanças públicas vigente**.

A auditoria apreciada pelo Acórdão 1.372/2026-Plenário demonstrou a **propagação temerária** desses arranjos heterodoxos. Além dos seus possíveis impactos negativos nas contas públicas, **que serão percebidos mais**

concretamente nos próximos exercícios, tais arranjos comprometem a transparência e a capacidade de gestão racional das contas públicas, abrindo espaço para ineficiências, corrupção e mau uso dos recursos públicos.

De fato, nesse contexto, **a compreensão acerca da exata situação das contas da União tem se tornado cada vez mais desafiadora**, dada a complexidade e a nebulosidade gerada por esses mecanismos de gestão de recursos públicos em diferentes contas, fundos e modelos de execução.

É fundamental que este Tribunal permaneça atento e preserve a sua **competência constitucional e legal de zelar pela conformidade da gestão das finanças públicas**, que é central para o pleno exercício da missão deste órgão de controle externo.

Assim, acompanho o relator em sua proposta.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 25 de agosto de 2026.
JORGE OLIVEIRA
Ministro

Declaração de Voto

Senhor Presidente, Senhores ministros e ministros-substitutos, Senhora representante do Ministério Público de Contas,

Reconheço e registro a competente e zelosa condução do relator em relação ao processo versando sobre a conformidade das transferências de valores não reclamados (Sistema de Valores a Receber – SVR) ao Fundo de Garantia de Operações (FGO), para financiamento do Programa Extraordinário de Reequilíbrio Financeiro das Famílias – "Novo Desenrola Brasil", instituído pela Medida Provisória 1.355/2026, com força de lei e ainda pendente de apreciação pelo Congresso Nacional.

A unidade instrutiva propôs, em 13/8/2026, a adoção de medida cautelar para obstar: (i) a incorporação definitiva da parcela reservada a devoluções; (ii) a utilização de novas transferências realizadas com base no art. 12 da MP; e (iii) a destinação residual dos recursos remanescentes a outras linhas do FGO.

A despeito da bem elaborada instrução da AudFiscal, entendo que a concessão da medida cautelar, nos termos propostos, neste momento processual, é temerária e não se coaduna com os requisitos do art. 276 do nosso Regimento Interno.

Examinei com atenção o Voto trazido pelo eminente decano, ministro Walton Alencar Rodrigues, acerca da proposta de referendo da cautelar adotada por Sua Excelência em 23/8/2026. Manifesto anuência quanto à preliminar de conhecimento da denúncia versando sobre possíveis desconformidades orçamentárias na transferência de recursos ao FGO, provenientes dos chamados "depósitos esquecidos", no âmbito do programa, com o objetivo de promover a recomposição da capacidade financeira das famílias brasileiras, por meio de incentivos à renegociação e à regularização de dívidas em atraso junto ao sistema financeiro.

De igual modo, acompanho Sua Excelência quanto ao indeferimento dos pedidos de encaminhamento dos autos à Presidência do TCU, para possível redistribuição de relatoria com apensamento ao TC 007.158/2026-2, que trata de auditoria de natureza operacional, por também considerar que o escopo e o objetivo dos processos são distintos.

Quanto aos pedidos da AGU, de recebimento de petição como manifestação de diligência e de renovação do prazo para resposta à oitiva, também entendo que devem ser indeferidos. Conforme esclarecido pela unidade instrutiva e pelo eminente decano, não procedem as alegações apresentadas na manifestação da instância jurídica da União, representando o Ministério da Fazenda.

No entanto, quanto à concessão da medida cautelar, peço vênias para divergir do relator e discordar da proposta de ratificação de medida expedida com fundamento na análise formulada pela AudFiscal.

Do marco temporal inicial e da inércia da própria Administração

A Medida Provisória 1.355/2026 foi publicada em 4/5/2026. Desde então, o programa está em vigor, gerando expectativas legítimas nos agentes econômicos, nas instituições financeiras e, sobretudo, nos milhões de cidadãos que buscam renegociar suas dívidas.

A denúncia que deu origem a estes autos foi protocolada nesta Casa em 11/5/2026 e autuada em 25/5/2026 – ou seja, 21 dias após a edição da MP. A partir desse momento, o Tribunal já tinha ciência da matéria e poderia, se assim entendesse pertinente, instaurar medidas céleres de apuração.

Todavia, transcorreram cerca de 80 dias entre o recebimento da denúncia (25/5) e a proposta de adoção de medida cautelar formulada pela unidade instrutiva (13/8). Ao longo desse período, a instrução processual

ocorreu em ritmo ordinário, com a realização de oitiva prévia dos órgãos envolvidos e análise de suas manifestações.

Não se ignora a complexidade do tema, tampouco a necessidade de colher elementos para o convencimento do relator. Contudo, é forçoso reconhecer que a própria tramitação interna do Tribunal consumiu o tempo útil para a atuação urgente.

Ao examinar pedido de medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada contra os mesmos dispositivos da MP nº 1.355/2026, o ministro Cristiano Zanin, do Supremo Tribunal Federal, indeferiu a liminar, destacando que a ação foi proposta "já na iminência do termo final" (17/6/2026), embora a requerente tivesse ciência da obrigação desde o início do mês anterior.

No meu entender, essa linha de raciocínio aplica-se com ainda mais força ao caso presente. Se o STF considerou que a demora no ajuizamento da ADI enfraquecia o perigo na demora, com muito mais razão deve este Tribunal reconhecer que a demora de cerca de três meses entre a autuação da denúncia e a proposta de cautelar esvazia a urgência que se pretende invocar agora. A urgência, como requisito autônomo, não pode ser invocada tardiamente quando a própria Administração (ou o órgão de controle) teve ampla oportunidade de agir antes.

A demora revela que o risco – ainda que existente e mensurável – não foi considerado suficientemente grave para justificar uma atuação mais célere durante o período de julho e início de agosto, em que pese terem sido promovidas oitivas dos jurisdicionados, mas sem alteração no quadro fático e jurídico do processo, o que torna a súbita premência incompatível com a natureza excepcional da tutela cautelar que ora se cogita.

Verifico, em cognição preliminar, própria de matéria em sede de concessão de medida acautelatória, na qual não se insere a análise de mérito, mas apenas a verificação dos requisitos autorizadores, que não há exame conclusivo apto a permitir o afastamento da existência do perigo na demora reverso, afinal se trata de política pública em plena execução e com autorização legislativa válida.

A questão se reveste de complexidade que, a meu ver, impede a emissão de juízo determinante, na presente fase processual, no sentido da paralisação de um programa envolvendo expressivos valores, milhares de agentes econômicos e cuja execução se encontra expressamente autorizada pela Medida Provisória 1.355/2026.

Ressalto que não se pode descuidar das preocupações externadas por este Colegiado, relativamente à necessidade de controle da constitucionalide orçamentária e financeira, bem como do atendimento ao princípio da transparência. Entretanto, há casos nos quais se impõem outros arranjos normativos para viabilizar a execução da despesa pública, como na MP 1.355/2026, e o Tribunal deve avaliar a situação com prudência a fim de não obstar a execução da política pública.

Conforme já destaquei, os elementos constantes dos autos me levam a considerar presente o requisito do perigo da demora reverso, o que impede a interrupção do programa, com consequências jurídicas que serão avaliadas com a profundidade necessária apenas quando da análise de mérito do processo.

Da ausência de urgência concreta diante do esgotamento do prazo

O prazo final para celebração de acordos de reestruturação de dívidas, prorrogado pela Portaria MF 2.302/2026, encerra-se em 31/8/2026 – daqui a poucos dias, portanto. A proposta cautelar, se acolhida agora, gerará inevitável instabilidade jurídica junto às instituições financeiras e aos mutuários que ainda estão formalizando seus contratos, sob a ameaça de que a garantia oferecida pelo FGO possa ser subitamente desconstituída, ainda que parcialmente.

A MP, editada há mais de três meses, já produziu a maioria de seus efeitos práticos. A parcela principal (R$ 5 bilhões) já foi transferida e utilizada como garantia das operações contratadas. Os atos futuros que a cautelar pretende alcançar – incorporação da reserva de devoluções e destinação residual – não se viabilizarão antes de 31 de agosto.

Diante do curto espaço de tempo remanescente (8 dias), a medida cautelar seria ou ineficaz (se não alcançar os atos já praticados) ou excessivamente gravosa (se pretender desconstituir o que já foi feito). Em qualquer dos casos, a utilidade prática da providência é reduzida, ao passo que o custo de instabilidade é altíssimo.

Mais de 1,7 milhão de mutuários já contrataram operações no âmbito do programa, com volume de R$ 3,47 bilhões. O impacto social de qualquer medida que possa colocar em dúvida a higidez dessas garantias, ainda que de forma reflexa, é imenso.

Não se pode substituir o juízo de conveniência e oportunidade da política pública – que visa ao reequilíbrio financeiro de milhões de famílias endividadas – por uma análise fiscal, por mais relevante que seja, sem a certeza mínima de que a interrupção do fluxo não trará danos irreparáveis à população.

A avaliação do "perigo na demora reverso" não se restringe aos impactos da interrupção formal das operações; abrange também o efeito psicológico e econômico sobre o mercado e sobre os cidadãos que depositam sua confiança no programa. Nesse ambiente de incerteza, a prudência impõe que se preserve a continuidade do

programa até o julgamento definitivo do mérito, tanto mais quando a matéria envolve interpretação orçamentária e financeira que merece exame aprofundado em contraditório.

Interromper a execução de política pública que se encontra expressamente autorizada por instrumento normativo com força de lei e ainda pendente de apreciação pelo Congresso Nacional equivale, no meu entender, ao exercício de controle de constitucionalidade repressivo por parte do Tribunal, o que não encontra amparo no ordenamento jurídico.

Nessa seara, o exame sobre o mérito de dispositivos constantes de Medida Provisória, a ser exercido pelo Congresso Nacional, se encontra fora dos limites de atuação desta Corte e significaria negar eficácia a dispositivo legal válido.

É inexistente o controle repressivo de constitucionalidade pelos Tribunais de Contas e não se pode deliberar firmando entendimento acerca de suposta desconformidade constitucional orçamentária de matéria ainda em trâmite no Legislativo, de reserva exclusiva da atividade-fim própria daquele Poder.

Por todos esses fundamentos, entendo que não se encontram presentes, de forma cumulativa e robusta, os requisitos da plausibilidade jurídica e do perigo na demora para a concessão da medida cautelar.

A demora na propositura da medida, o encurtamento do prazo do programa, a aplicação analógica do precedente do STF (Min. Zanin) e, sobretudo, o gravíssimo perigo da demora reverso e os impactos sociais de uma eventual interrupção – ainda que parcial – recomendam que este Tribunal aguarde o julgamento do mérito para se pronunciar definitivamente sobre a regularidade do arranjo.

Não se nega a relevância da discussão fiscal e orçamentária; apenas se reconhece que o momento processual e a urgência autoproclamada não se mostram adequados à interferência cautelar neste estágio.

Da precariedade da análise do perigo da demora reverso

O voto do Relator, ao tratar do perigo da demora reverso, limita-se a afirmar que "não há falar em perigo da demora reverso, tendo em vista que a medida não afetaria as operações de crédito já contratadas". Essa conclusão, data vênia, desconsidera os efeitos sistêmicos e indiretos da medida cautelar.

A determinação cautelar, ainda que formalmente ressalve as operações já contratadas, comunica ao mercado financeiro que a garantia oferecida pelo FGO para as operações do Novo Desenrola Brasil está sob questionamento do Tribunal de Contas da União. Instituições financeiras que ainda estão avaliando a adesão ao programa, ou que estão em fase de formalização de contratos, tenderão a interromper ou suspender novas operações diante da incerteza jurídica.

Não se trata de especulação. O próprio painel gerencial do FGO, citado na instrução da AudFiscal (peça 41), registra que, em 4/8/2026, dos R$ 5 bilhões alocados, apenas R$ 3,5 bilhões haviam sido contratados. Isso significa que ainda há cerca de R$ 1,5 bilhão em operações potenciais que podem ser afetadas pela medida cautelar, ainda que indiretamente, pela paralisação das adesões.

O programa Novo Desenrola Brasil beneficia, até o momento, mais de **1,7 milhão de mutuários**, que renegociaram dívidas em condições favoráveis. A mera dúvida sobre a higidez das garantias do FGO pode levar instituições financeiras a suspenderem novas propostas, prejudicando exatamente a população mais vulnerável, que é o público-alvo da política pública.

O perigo da demora reverso não se restringe a eventual dano ao Erário; abrange também o **dano social**, de difícil reparação, consistente na frustração das expectativas legítimas de milhões de brasileiros que aguardam a renegociação de suas dívidas. A interrupção do programa, ainda que parcial, produzirá efeitos cascata sobre o consumo, o crédito e a recuperação econômica das famílias.

O voto do Relator não quantifica nem qualifica suficientemente o risco da demora. Não há nos autos estudo de impacto que demonstre que a manutenção do programa por mais algumas semanas – até o julgamento de mérito – causaria dano irreparável ao Erário ou ao interesse público, enquanto há fartos elementos que demonstram o dano social que a interrupção prematura pode causar.

A adoção de medida cautelar, nesse contexto, equivale a interromper uma política pública em andamento com base em juízo de plausibilidade que, embora relevante, ainda não foi submetido ao contraditório amplo e à instrução probatória completa.

Da interferência indevida no processo legislativo em curso

A Medida Provisória nº 1.355/2026, editada em 4/5/2026, foi prorrogada por mais 60 dias, nos termos do art. 62, § 7º, da Constituição Federal, e atualmente **encontra-se em análise no Congresso Nacional**. O prazo final de vigência da MP se encerrará em outubro de 2026 (considerando a prorrogação), e o Parlamento ainda pode: convertê-la em lei, com ou sem alterações; rejeitá-la; o a medida pode caducar. Nestes dois últimos casos, caberá exclusivamente ao Congresso Nacional, em 60 dias, disciplinar, por meio de decreto legislativo, as relações jurídicas que foram constituídas durante o período em que ela esteve em vigor.

A atuação cautelar deste Tribunal, neste momento, invade a esfera de deliberação do Poder Legislativo, que é o foro constitucionalmente competente para apreciar a validade material e formal da medida provisória. Ao obstar a execução do programa antes da decisão final do Congresso, esta Corte pode estar **antecipando um juízo de constitucionalidade** que compete, primariamente, ao Parlamento, ou, em última análise, ao Supremo Tribunal Federal, no controle concentrado de constitucionalidade.

O TCU, embora exerça função de controle externo, não substitui o legislador nem o administrador. A escolha entre diferentes arranjos orçamentários e financeiros para a execução de políticas públicas é, em larga medida, **decisão política**, sujeita a controle formal, mas não a substituição de juízo de conveniência e oportunidade.

O que se discute nos autos é a natureza jurídica dos recursos (públicos ou privados) e o regime orçamentário aplicável. Trata-se de questão relevante, mas que comporta interpretações plausíveis em ambos os sentidos, como demonstram as divergências técnicas entre a AudFiscal e os órgãos ouvidos. O art. 45 da Lei 14.973/2024, que previa a apropriação como receita primária, foi **revogado** pela própria MP, que adotou um modelo diverso. Essa opção legislativa, ainda que questionável, foi feita pelo Poder Executivo no exercício de sua competência constitucional e está submetida ao crivo do Congresso Nacional.

Interromper o programa com base em uma interpretação controvertida do regime orçamentário, antes da deliberação parlamentar definitiva, configura, a meu ver, **excesso de ativismo fiscalizatório** que não se compatibiliza com a posição institucional do TCU como órgão auxiliar do Poder Legislativo.

Vale rememorar que o Supremo Tribunal Federal, na ADI ajuizada contra os mesmos dispositivos da MP, indeferiu a medida cautelar justamente por considerar que a controvérsia demandava análise aprofundada e que a urgência não se fazia presente, diante da demora no ajuizamento da ação.

Se o STF, guardião último da Constituição, entendeu por bem aguardar o julgamento de mérito para se pronunciar sobre a MP, com mais razão deve o TCU, que atua no plano infraconstitucional, abster-se de interromper a execução de política pública com base em juízo cautelar precário, especialmente quando o perigo da demora reverso é tão significativo.

Da insuficiência da plausibilidade jurídica diante da complexidade da matéria

A plausibilidade jurídica reconhecida pela AudFiscal e pelo Relator baseia-se, em grande medida, na tese de que os recursos teriam natureza pública. Contudo, essa conclusão é **prematura** e **controvertida**.

Os próprios órgãos ouvidos – Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional, Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – sustentam que os recursos nunca ingressaram no domínio da União e que, em razão da revogação do art. 45 da Lei 14.973/2024, não há falar em receita orçamentária primária. A natureza pública dos recursos é uma **construção interpretativa** da unidade técnica, não uma certeza jurídica incontestável, nem mesmo em juízo de cognição sumária.

Além disso, o próprio art. 12 da MP determina que os valores sejam "segregados em conta apartada" (art. 12, § 3º) e que haja reserva para devoluções (art. 12, § 6º), com edital de contestação e prazo de 30 dias para que os titulares possam reclamar os valores (art. 13). Essa arquitetura normativa, embora não elimine as dúvidas orçamentárias, atenua a alegação de confisco ou apropriação arbitrária, como já reconhecido pelo ministro Cristiano Zanin na ADI.

O juízo de plausibilidade, nesta fase, é **insuficientemente robusto** para justificar a paralisação de um programa de grande escala social. A medida cautelar é instrumento excepcional, que pressupõe alta probabilidade do direito alegado. Em temas de direito financeiro e orçamentário, nos quais a controvérsia é acentuada, a prudência recomenda que se aguarde a instrução definitiva.

Da ausência de urgência concreta

A AudFiscal sustenta que a urgência decorreria do término do prazo de adesão em 31 de agosto e da iminência da destinação residual dos recursos. Contudo, a própria tramitação do processo revela que essa urgência é **questionável**.

A denúncia foi autuada em 25/5/2026. Desde então, transcorreram três meses sem que a medida cautelar fosse proposta. A instrução de 18/6/2026 (peça 17) sequer sugeria a cautelar; propunha o indeferimento do pedido do denunciante. Somente após a oitiva dos órgãos é que a unidade técnica mudou de posição.

Essa cronologia evidencia que a urgência não era tão premente quanto agora se afirma. Se o risco é real e atual, ele já existia desde maio. A demora em reconhecê-lo e propô-lo enfraquece a alegação de perigo na demora, tal como assentado pelo ministro Cristiano Zanin no âmbito do STF.

Além disso, a destinação residual de que trata o art. 15 da Portaria Normativa MF 1.243/2026 depende de deliberação em assembleia de cotistas do FGO, que não ocorrerá imediatamente. Não há, nos autos, qualquer

indicação de que tal ato esteja agendado ou na iminência de ser praticado. A cautelar, portanto, incide sobre **atos futuros e incertos**, cuja realização não é iminente, o que fragiliza ainda mais o requisito da urgência.

Da proporcionalidade da medida

Mesmo que se admitisse a presença dos requisitos cautelares, a medida concedida pelo Relator não é proporcional. A determinação de que "os valores relativos ao programa Novo Desenrola Brasil" não sejam utilizados "em qualquer modalidade", ressalvadas as operações já contratadas, é **ampla demais** e não guarda relação com as supostas irregularidades identificadas.

A irregularidade apontada é a ausência de trânsito pela Conta Única e de registro orçamentário. A medida corretiva, se adotada, deveria ser direcionada a **exigir** que novos aportes sigam a via orçamentária, e não a **obstar** toda e qualquer movimentação dos recursos já transferidos.

Uma medida menos gravosa – como a determinação de que o Ministério da Fazenda apresente plano de regularização orçamentária das transferências futuras, ou que o FGO adote controles contábeis segregados – seria suficiente para resguardar o interesse público sem interromper uma política social de grande envergadura.

Da segurança jurídica e da proteção da confiança

Milhões de cidadãos, instituições financeiras e agentes econômicos organizaram-se com base na MP 1.355/2026 e nas portarias regulamentares. O programa gerou um ciclo virtuoso de renegociação de dívidas, redução do endividamento familiar e recuperação da capacidade de consumo.

Interromper o programa – ou mesmo restringir sua continuidade – produz um **abalo de confiança** nos arranjos institucionais do Estado, que transcende o caso concreto. A segurança jurídica, princípio estruturante do Estado de Direito, exige que mudanças abruptas nas regras do jogo sejam evitadas, especialmente quando já se encontram em curso negociações e contratos lastreados na legislação vigente.

Este Tribunal, ao adotar medida cautelar nesses termos, corre o risco de ser percebido como órgão que atua com **retroatividade fática**, desconstituindo expectativas legítimas geradas por atos normativos em vigor.

Ante o exposto, voto pela não ratificação da medida cautelar adotada pelo relator.

TCU, Sala das Sessões, em 25 de agosto de 2026.

ODAIR CUNHA
Revisor

ACÓRDÃO Nº 2293/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 011.685/2026-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Denúncia.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).
3.2. Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).
4. Órgãos/Entidades: Banco do Brasil S.A.; Ministério da Fazenda.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
5.1. Redator: Ministro Odair Cunha.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de denúncia acerca de supostas irregularidades na transferência de recursos provenientes dos chamados "depósitos esquecidos" ao Fundo de Garantia de Operações (FGO), no âmbito do programa Novo Desenrola Brasil, instituído pela Medida Provisória 1.355/2026;

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

9.1. não referendar a medida cautelar objeto do despacho à peça 46 destes autos; e

9.2. dar ciência deste Acórdão ao Ministério da Fazenda, à Secretaria de Orçamento Federal, ao Banco do Brasil, à Subconsultoria-Geral da União de Representação Extrajudicial e demais interessados.

10. Ata n° 32/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 25/8/2026 – Extraordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2293-32/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Odair Cunha (Redator).
13.2. Ministros com voto vencido: Walton Alencar Rodrigues (Relator), Augusto Nardes e Jorge Oliveira.
13.3. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.4. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
ODAIR CUNHA
Redator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral