TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

ATA Nº 33, DE 26 DE AGOSTO DE 2026
(Sessão Ordinária do Plenário)

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

À hora regimental, o Presidente declarou aberta a sessão ordinária do Plenário, com a presença dos Ministros Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Bruno Dantas (participação telepresencial), 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.

Ausentes os Ministros Walton Alencar Rodrigues, com causa justificada, e Jhonatan de Jesus, em férias.

PUBLICAÇÃO DA ATA NA INTERNET

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

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

Da Presidência:

Convite à participação no lançamento da obra “Eficiência e Consensualidade na Administração Pública”, de autoria do Vice-Presidente, Ministro Jorge Oliveira, em evento alusivo aos 34 anos da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), a ser realizado nesta data, na nova sede da Atricon, a partir das 18 horas.

Após registro do Ministro Benjamin Zymler acerca do silêncio decisório do Governo Federal quanto às obras inacabadas de Angra 3, ao qual se associaram os Ministros Augusto Nardes, Jorge Oliveira e Antonio Anastasia, a Presidência determinou à Secretaria-Geral de Controle Externo a elaboração imediata de ação de controle específica destinada a acompanhar, de forma contínua e tempestiva, as medidas e providências adotadas para solucionar a questão. A relatoria do processo será atribuída, por prevenção, ao Ministro Jhonatan de Jesus.

Do Ministro Benjamin Zymler:

Comunicação, nos termos do art. 12, parágrafo único, da Resolução TCU 46/1996, de que a Comissão Permanente de Jurisprudência aprovou, por unanimidade, anteprojeto de súmula acerca da incorporação ou atualização da vantagem de “quintos/décimos”, transformada em VPNI. A matéria será oportunamente submetida ao Plenário para apreciação conclusiva. (TC-014.909/2023-5)

Do Ministério Público:

Comunicação da publicação da terceira edição do Relatório de Monitoramento da Implantação da Política de Gênero e Não Discriminação da Olacefs no âmbito do TCU, que sistematiza os avanços

institucionais alcançados entre abril de 2025 e março de 2026 nos eixos da cultura ética e organizacional, gestão de pessoas, assédio, inclusão e funções de auditoria. Convite a conhecer a publicação, disponível no portal institucional.

PROCESSOS EXCLUÍDOS DE PAUTA

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

- TC-001.928/2015-5, TC-005.363/2026-8, TC-008.311/2026-9, TC-008.990/2025-5, TC-009.073/2026-4, TC-010.890/2025-4, TC-010.962/2025-5, TC-019.371/2025-0 e TC-024.271/2025-0, cujo Relator é o Ministro Walton Alencar Rodrigues;

- TC-014.646/2023-4, cujo relator é o Ministro Augusto Nardes;

- TC-015.724/2026-3, cujo relator é o Ministro Bruno Dantas;

- TC-005.689/2015-5, cujo relator é o Ministro Jorge Oliveira;

- TC-006.412/2026-2, cujo relator é o Ministro Antonio Anastasia;

- TC-000.252/2019-0, cujo relator é o Ministro Odair Cunha;

- TC-045.055/2021-1, cujo relator é o Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti; e

- TC-031.502/2022-9 e TC-039.712/2019-2, cujo relator é o Ministro-Substituto Weder de Oliveira.

PROCESSOS APRECIADOS POR RELAÇÃO

O Plenário aprovou, por relação, os acórdãos de nºs 2294 a 2313.

PROCESSOS APRECIADOS DE FORMA UNITÁRIA

Por meio de apreciação unitária de processos, o Plenário proferiu os Acórdãos de nºs 2314 a 2354, incluídos no Anexo II desta Ata, juntamente com os relatórios e os votos em que se fundamentaram.

PROCESSOS TRANSFERIDOS DE PAUTA

Por deliberação do Colegiado, com base no §13 do artigo 112 do Regimento Interno, a apreciação do processo TC-025.551/2014-0, cujo relator é o Ministro Jhonatan de Jesus, foi adiada para a sessão ordinária do Plenário de 2 de setembro de 2026. O adiamento ocorreu antes da realização das sustentações orais que estavam previstas. O processo está sob pedido de vista formulado em 17 de junho de 2026 pelo Ministro Odair Cunha (Ata nº 23/2026-Plenário).

Por deliberação do Colegiado, com base no §13 do artigo 112 do Regimento Interno, a apreciação do processo TC-039.907/2023-6, cujo relator é o Ministro Walton Alencar Rodrigues, foi adiada para a sessão ordinária do Plenário de 2 de setembro de 2026. O processo está sob pedido de vista formulado em 1º de julho de 2026 pelo Ministro Augusto Nardes (Ata nº 25/2026-Plenário).

SUSTENTAÇÕES ORAIS

Na apreciação do processo TC-008.733/2026-0, cujo relator é o Ministro Jorge Oliveira, o Dr. Alexandre Wagner Nester realizou sustentação oral em nome de Positivo Tecnologia S.A. Acórdão nº 2321.

Na apreciação do processo TC-015.492/2026-5, cujo relator é o Ministro Antonio Anastasia, o Dr. Daniel Victor de Araujo Simoes declinou da sustentação oral que havia requerido em nome da Diretoria Geral do Senado Federal. Acórdão nº 2322.

As sustentações orais solicitadas pelo Dr. Aristides Junqueira Alvarenga, em nome de Guilherme de Oliveira Estrella e Almir Guilherme Barbassa; e pelo Dr. Pedro Yago Araujo Rodrigues, em nome de Ildo Luis Sauer, referentes ao processo TC-025.551/2014-0, cujo relator é o Ministro Jhonatan de Jesus, não foram realizadas, em vista da transferência do processo para a sessão ordinária do Plenário de 2 de setembro de 2026.

Na apreciação do processo TC-003.504/2026-3, cujo relator é o Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, os Drs. Henrique Perez Esteves e Leonardo Bernardes Guimaraes não compareceram para realizar a sustentação oral que haviam requerido em nome de Luiz Aristeu de Almeida. Acórdão nº 2323.

PROSSEGUIMENTO DE VOTAÇÃO

Nos termos do art. 112 do Regimento Interno, deu-se prosseguimento à votação do processo TC-021.345/2016-3 (Ata nº 23/2026-Plenário) e o Tribunal aprovou o Acórdão nº 2327, sendo vencedora a proposta apresentada pelo revisor, Ministro Jorge Oliveira, acompanhado pelos Ministros Augusto Nardes, Antonio Anastasia e Odair Cunha. Vencido o Ministro Benjamin Zymler, acompanhado pelo Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

APRECIAÇÃO DO PROCESSO TC-011.750/2026-0

Na apreciação do processo TC-011.750/2026-0, o Ministro Benjamin Zymler apresentou declaração de voto, cuja proposta foi acolhida integralmente pelo relator, Ministro Bruno Dantas. Acórdão nº 2316.

ACÓRDÃOS APROVADOS

ACÓRDÃO Nº 2294/2026 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos em que se discute agravo interposto pela empresa R5 Inteligência Digital Ltda. (peças 69) contra o contra o despacho proferido em 17/8/2026 (peça 65), por meio do qual o relator indeferiu o pedido formulado pela recorrente de ingresso nos autos como parte interessada,

Considerando que a recorrente ingressou com “Reconsideração”, denominação não adequada para recurso contra despacho decisório desfavorável à parte, e que, em face do princípio da fungibilidade recursal, a peça deve ser examinada com base nos requisitos estabelecidos para o agravo, cabível nestes autos, nos termos do art. 289 do Regimento Interno do TCU;

Considerando que a recorrente não é parte interessada nos autos, ainda que seja a representante, nos termos da jurisprudência desta Corte (Acórdão 6.348/2017-2ª Câmara; e Acórdãos 1.251/2017, 1.667/2017, 1.955/2017, 455/2019 e 1.769/2022 do Plenário);

Considerando, assim, que o presente agravo não atende aos requisitos de admissibilidade, por estar caracterizada a falta de legitimidade para interposição do recurso;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, quanto ao processo a seguir relacionado, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso IV, alínea "b", e § 3º, 277, inciso V, 286 e 289 do Regimento Interno do TCU, em:

a) não conhecer do agravo, por ausência de legitimidade recursal; e

b) dar ciência da presente deliberação à recorrente.

1. Processo TC-012.611/2026-3 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Interessado: Superior Tribunal Militar (00.497.560/0001-01)

1.2. Órgão/Entidade: Superior Tribunal Militar.

1.3. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.6. Representação legal: Alauana Ribeiro Las Cazas Ersinzon (52229/OAB-DF) e Elaine Nogueira da Silva (29371/OAB-DF), representando R5 Inteligencia Digital Ltda.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2295/2026 - TCU - Plenário

Trata-se de denúncia apresentada em face do Edital 1/2026 do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas (IFAM), na qual se questiona a legalidade dos requisitos de escolaridade estabelecidos para o cargo de Auditor (Nível E), em razão da exclusão do curso de graduação em Administração entre as formações admitidas para o provimento do cargo.

Considerando que a denúncia preenche os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 234 e 235 do Regimento Interno do TCU e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, uma vez que a matéria envolve ato praticado por entidade integrante da administração pública federal sujeita à jurisdição desta Corte, encontra-se redigida de forma compreensível, contém a identificação e qualificação do denunciante e apresenta elementos indicativos da suposta irregularidade;

Considerando que o denunciante sustenta que a exclusão da graduação em Administração do rol de formações aceitas para o cargo de Auditor comprometeria a competitividade do certame e a eficiência administrativa, além de contrariar a Lei 15.141/2025, que promoveu alterações na Lei 11.091/2005, bem como o Decreto 94.664/1987, a Portaria MEC 475/1987 e a Lei 4.769/1965;

Considerando que o concurso público já foi concluído, com resultado homologado em 26/6/2026, circunstância que afasta o risco de ocorrência de efeitos imediatos sobre o certame, tais como suspensão, paralisação ou alteração de suas regras;

Considerando que a comissão organizadora já apreciou a impugnação apresentada pelo denunciante e negou seu provimento com fundamento no Anexo II da Lei 11.091/2005, que prevê, para o cargo de Auditor (nível E), formação superior em Economia, Direito ou Ciências Contábeis, de modo que a exigência impugnada encontra respaldo em dispositivo legal específico aplicável ao cargo;

Considerando que o art. 7º-B da Lei 11.091/2005, incluído pela Lei 15.141/2025, limita-se a definir os cargos de Técnico em Educação e Analista em Educação e suas atribuições gerais, sem estabelecer formações específicas para ingresso nos cargos da carreira, e que o art. 2º da Lei 4.769/1965 apenas define o campo profissional do Administrador, não impondo a obrigatoriedade de admissão dessa formação para o cargo de Auditor;

Considerando que não foram identificados elementos que indiquem dano financeiro ao erário ou potencial prejuízo econômico decorrente dos fatos narrados, restringindo-se a controvérsia à definição dos requisitos de escolaridade para participação no concurso;

Considerando que a homologação do concurso indica possível perda superveniente do objeto da denúncia, uma vez que a principal providência pretendida consistia na retificação do edital, medida que não mais se mostra útil;

Considerando que os fatos narrados apresentam baixo risco, reduzida materialidade e limitada relevância para fins de controle externo;

Considerando as razões expostas na instrução da unidade técnica à peça 22;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ACORDÃO, por unanimidade, na forma do art. 143, inciso V, alínea "a", do Regimento Interno, e de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em:

a) conhecer da presente denúncia, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 234 e 235 do Regimento Interno do TCU e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, alterada pela Resolução-TCU 323/2020, para, no mérito, considerá-la improcedente;

b) levantar o sigilo que recai sobre as peças destes autos, à exceção daquelas que contenham informação pessoal do denunciante, nos termos dos arts. 104, § 1º, e 108, parágrafo único, da Resolução-TCU 259/2014;

c) dar ciência ao denunciante e ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas (IFAM) o teor do presente acórdão; e

d) arquivar o presente processo, nos termos do art. 250, inciso I, c/c o art. 169, inciso III, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 106, § 4º, inciso II, da Resolução-TCU 259/2014, alterada pela Resolução-TCU 323/2020.

1. Processo TC-009.982/2026-4 (DENÚNCIA)

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

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

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

1.4. Relator: Ministro Augusto Nardes.

1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.7. Representação legal: não há.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2296/2026 - TCU - Plenário

Trata-se de denúncia acerca de possíveis irregularidades em processos de licenciamento e desligamento de ex-militares do Corpo de Fuzileiros Navais da Marinha do Brasil, ocorridos, em sua maioria, entre as décadas de 1980 e 2000, formulada por denunciante cuja identidade se encontra preservada nos termos do art. 55, caput, da Lei 8.443/1992.

Considerando que a documentação inicialmente apresentada foi autuada para exame da denúncia constante da peça 14, após manifestações do denunciante dirigidas ao Ministro-Corregedor em face do arquivamento realizado em sede de triagem;

Considerando que o denunciante afirma atuar em nome de grupo formado por 144 ex-Fuzileiros Navais licenciados entre a década de 1980 e, pelo menos, o início dos anos 2000, sustentando que os respectivos desligamentos teriam sido realizados com base em critérios de avaliação e planos de carreira editados posteriormente ao ingresso dos militares, sem observância do contraditório e da ampla defesa e, em diversos casos, sem a publicação ou a comunicação tempestiva dos atos aos órgãos competentes;

Considerando que o denunciante requer, ao final, a anulação dos atos de desligamento e a regularização da situação funcional dos ex-militares, mediante reinclusão nos quadros da Marinha, com recebimento de vencimentos a partir da efetiva reinclusão, ou, conforme o caso, transferência para a reserva remunerada ou reforma;

Considerando que, nos termos do art. 235 do Regimento Interno do TCU, a denúncia deve versar sobre matéria de competência do Tribunal, referir-se a administrador ou responsável sujeito à sua

jurisdição, ser redigida em linguagem clara e objetiva, conter a identificação e a qualificação do denunciante e estar acompanhada de indícios concernentes à irregularidade ou ilegalidade noticiada;

Considerando que, além desses requisitos, a atuação do Tribunal em processos de denúncia pressupõe a existência de interesse público preponderante, não se prestando esse instrumento à tutela de direitos subjetivos ou à obtenção de benefícios e vantagens de natureza predominantemente particular, conforme disposto no art. 263 do Regimento Interno do TCU;

Considerando que o núcleo da pretensão deduzida consiste na revisão dos atos de desligamento e na recomposição da situação funcional dos integrantes do grupo representado, providências destinadas a alterar situações funcionais individualizadas e a proporcionar benefícios de caráter pessoal aos ex-militares relacionados;

Considerando que a circunstância de o denunciante declarar a renúncia a indenizações ou a efeitos financeiros retroativos não modifica a natureza predominantemente subjetiva da demanda;

Considerando que as referências a supostas inconsistências em sistemas cadastrais, ao PASEP, ao pagamento de compensações pecuniárias e a possíveis repercussões sobre o erário são apresentadas, essencialmente, como fundamentos para a invalidação dos desligamentos e para a obtenção das providências funcionais pretendidas, não se identificando objeto de controle suficientemente delimitado e autônomo em relação aos interesses particulares do denunciante e dos demais integrantes do grupo;

Considerando que a jurisprudência desta Corte estabelece que não se conhece de denúncia ou representação quando houver evidência da predominância de interesses privados perante a Administração Pública, devendo a atuação do TCU ser reservada às situações em que o interesse público seja preponderante, conforme assentado no Acórdão 1.774/2026-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues;

Considerando que o próprio denunciante já ajuizou ação perante a Justiça Federal, na qual requereu sua reincorporação às fileiras da Marinha do Brasil, tendo o Juízo da 1ª Vara Federal de São Mateus/ES reconhecido a prescrição da pretensão, com trânsito em julgado certificado em 15/2/2017, circunstância que reforça a constatação de que a denúncia pretende utilizar o processo de controle externo como via alternativa para rediscutir pretensão individual anteriormente submetida ao Poder Judiciário;

Considerando que o Tribunal de Contas da União não atua como instância revisora de decisões judiciais ou administrativas para fins de reconhecimento de direitos subjetivos;

Considerando que, mediante a peça 15, o denunciante requereu seu ingresso nos autos como interessado, com fundamento no art. 146 do Regimento Interno do TCU, sob o argumento de que integra o grupo de ex-militares abrangido pela denúncia;

Considerando que a condição de interessado não decorre automaticamente da autoria da denúncia, devendo o requerente demonstrar razão legítima específica para intervir no processo (Acórdão 2.008/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo);

Considerando que a razão apresentada para o ingresso consiste precisamente na possibilidade de obtenção de efeitos favoráveis sobre a situação funcional do denunciante e dos demais ex-militares, não evidenciando interesse processual distinto da defesa das pretensões individuais;

Considerando as razões expostas na instrução elaborada no âmbito da unidade técnica;

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

a) não conhecer da presente denúncia, por não atender aos requisitos de admissibilidade previstos no art. 235 do Regimento Interno do TCU, em consonância com o art. 263 do mesmo Regimento e com o art. 103, § 2º, inciso XI, da Resolução-TCU 259/2014;

b) indeferir o pedido de ingresso do denunciante como interessado (peças 15, 20 e 22) por não ter sido demonstrada razão legítima para intervir no processo, nos termos do art. 146, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do TCU;

c) dar ciência ao denunciante do teor deste acórdão; e

d) arquivar os presentes autos, nos termos do art. 235 do Regimento Interno do TCU c/c o art. 105 da Resolução-TCU 259/2014.

1. Processo TC-015.040/2026-7 (DENÚNCIA)
1.1. Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).
1.2. Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).
1.3. Unidade Jurisdicionada: Tribunal de Contas da União.
1.4. Relator: Ministro Augusto Nardes.
1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.
1.6. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal).
1.7. Representação legal: não há.
1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2297/2026 - TCU - Plenário

Considerando tratar-se de pedido de reexame interposto pelo denunciante contra o Acórdão 1.940/2026-TCU-Plenário (peça 12), em que se apreciou denúncia acerca de possíveis irregularidades no Confea relativas à ausência de divulgação dos resultados das missões internacionais realizadas em 2025 e à falta de transparência quanto aos atos administrativos decorrentes, mesmo após pedido formulado com base na Lei 12.527/2011, em que não se conheceu da denúncia, por ausência de indícios de irregularidades;

Considerando que o papel do denunciante consiste em iniciar a ação fiscalizatória, quando, então, o próprio Tribunal toma o curso das apurações;

Considerando inexistir para o denunciante, a não ser que admitido como interessado, prerrogativa de comparecer aos autos para a defesa de seus pontos de vista;

Considerando que o exercício de denúncia perante esta Corte, com o objetivo de proteger o interesse público, foi respeitado, uma vez que a peça foi conhecida e seu mérito foi devidamente examinado por este Tribunal;

Considerando que o recorrente demonstra mero inconformismo com o entendimento adotado por esta Corte;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos artigos 32, parágrafo único, e 48 da Lei 8.443/1992, arts. 144, inc. IV, alínea “b”, 285 e 286, parágrafo único, do Regimento Interno, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em não conhecer do pedido de reexame interposto (peça 19) em face do Acórdão 1.940/2026-TCU-Plenário (peça 12), em razão da ausência de legitimidade e interesse recursal do denunciante para atuar nesta seara recursal, nos termos do artigo 146 e 282 do RI/TCU, e em dar ciência deste acórdão, juntamente com a instrução (peça 22), ao recorrente e à unidade jurisdicionada.

1. Processo TC-016.896/2025-4 (DENÚNCIA)
1.1. Recorrente: Identidade Preservada (art. 55, Caput, da Lei N. 8.443/1992) ().
1.2. Unidade Jurisdicionada: Conselho Federal de Engenharia e Agronomia.
1.3. Relator: Ministro Bruno Dantas.
1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.
1.5. Relator da deliberação recorrida: Ministro Odair Cunha.
1.6. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Gestão do Estado e Inovação (AudGestãoInovação).
1.7. Representação legal: não há.
1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2298/2026 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de representação autuada em cumprimento ao item 9.1 do Acórdão 1.271/2025-TCU-Plenário, relator Ministro Antonio Anastasia, prolatado no TC 024.628/2024-7 (auditoria de conformidade sobre a aplicação de recursos da União descentralizados a municípios mediante transferências especiais), destinado a dar continuidade à apuração do achado A2 (desapropriação/aquisição de imóvel por preço acima do de mercado), relacionado ao Município de Novo Oriente (CE);

Considerando que o relatório de auditoria estimou sobrepreço/superfaturamento de R$ 6.815.141,15 em cinco desapropriações de terrenos classificados como periurbanos (Processos 10/2023, 11/2023, 17/2024, 19/2024 e 43/2024), adotando como parâmetro de mercado o Atlas de Valores de Terra do Incra (Mercado Regional de Terras – MRT-205), e de R$ 340.216,72 em duas desapropriações de terrenos urbanos (Processo 13/2023 e Processo Judicial 3000054-53.2023.8.06.0134), tomando por referência o menor valor unitário praticado entre imóveis reputados semelhantes (R$ 19,05/m²);

Considerando, contudo, que os elementos apresentados pelo Município de Novo Oriente (CE) — em especial a manifestação de peça 30, a nova manifestação de peça 63 e os Pareceres Técnicos de Avaliação Mercadológica (PTAM) de peças 67 a 74, além de decretos e processos de desapropriação de outros municípios cearenses e de anúncios de imóveis da região — indicam valores de mercado compatíveis ou superiores aos efetivamente pagos nas desapropriações examinadas;

Considerando que os laudos de avaliação que instruíram os processos de desapropriação foram elaborados por profissional de engenharia regularmente registrado no respectivo Conselho, com emprego do método comparativo direto de dados de mercado, indicado como preferencial pela ABNT NBR 14.653;

Considerando que o Atlas de Valores de Terra do Incra, embora constitua relevante instrumento referencial para terras rurais, não se destina a substituir a avaliação individualizada de imóveis específicos, nem contempla necessariamente as características particulares do bem avaliado, notadamente em áreas periurbanas, cujo valor pode ser influenciado pela expansão urbana, pela expectativa de parcelamento do solo, pela implantação de infraestrutura e pela proximidade de equipamentos públicos;

Considerando que, quanto aos terrenos urbanos, a mera existência de diferenças entre valores unitários atribuídos a imóveis aparentemente semelhantes não autoriza, por si só, concluir que o menor valor corresponda ao efetivo valor de mercado dos demais, mostrando-se plausíveis as justificativas municipais relativas a topografia, drenagem, necessidade de aterramento, suscetibilidade a alagamentos, localização e potencial de aproveitamento;

Considerando que a apuração estimativa de débito somente é admissível quando, por meios confiáveis, for possível determinar quantia que seguramente não exceda o real valor devido, nos termos do art. 210, § 1º, inciso II, do Regimento Interno do TCU, requisito não atendido no caso concreto, ante a existência de estimativas técnicas conflitantes acerca do valor de mercado dos imóveis;

Considerando, em consequência, que não estão presentes os pressupostos necessários à caracterização e à quantificação de dano ao erário, nem à conversão dos presentes autos em tomada de contas especial, sem prejuízo de nova apreciação da matéria por este Tribunal caso sobrevenham novos elementos de prova ou seja realizada avaliação por entidade pública de reconhecida experiência e capacidade técnica em engenharia de avaliações; e

Considerando os pareceres elaborados pela Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (peças 77-78),

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento nos arts. 143, inciso V, alíneas "a" e "g", do Regimento Interno do TCU, em:

a) considerar não comprovado o achado de auditoria relativo à aquisição de imóveis por preço acima do valor de mercado (achado A2), haja vista a inexistência de elementos técnicos suficientes para demonstrar, com o grau de confiabilidade exigido pelo art. 210, § 1º, inciso II, do Regimento

Interno do TCU, a ocorrência de sobrepreço ou superfaturamento, bem como para configurar e quantificar eventual débito; e

b) apensar o presente processo ao TC 024.628/2024-7, nos termos do art. 36 da Resolução TCU 259/2014, dada a análise completa do achado A2 em cumprimento ao 9.1 do Acórdão 1.271/2025-TCU-Plenário, não remanescendo outras providências a serem adotadas nestes autos.

1. Processo TC-012.956/2026-0 (REPRESENTAÇÃO)
1.1. Órgão/Entidade: Município de Novo Oriente (CE).
1.2. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.
1.4. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
1.5. Representação legal: não há.
1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2299/2026 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de representação, com pedido de medida cautelar, formulada por Rodrigo de Sousa da Silva, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 90062/2026, sob a responsabilidade do Senado Federal, cujo objeto é a prestação de serviços continuados e sob demanda referentes à operação e manutenção preventiva e corretiva do sistema elétrico do Complexo Arquitetônico do Senado Federal;

Considerando que o representante alega, em síntese, que a licitante RCS Serviços Ltda., classificada em terceiro lugar na etapa de lances, apresentou atestados de capacidade técnica expedidos em favor de sua controladora, a RCS Tecnologia S.A., mediante instrumentos de disponibilização de capacidade técnico-operacional formalizados apenas em julho de 2026, de forma contemporânea ao certame, sem prévia reestruturação empresarial que justificasse a transferência de acervo técnico, o que caracterizaria falsa habilitação e potencial burla aos princípios da igualdade e da competitividade, em afronta aos arts. 5º e 67 da Lei 14.133/2021;

Considerando que a análise da documentação de habilitação da RCS Serviços Ltda. decorreu de mero reordenamento procedimental adotado pela pregoeira – que, enquanto aguardava resposta a diligência dirigida a órgão emissor de atestado apresentado pela segunda colocada, convocou a licitante subsequente para apresentação dos documentos de habilitação –, tendo tal análise sido interrompida com o retorno da diligência, oportunidade em que se retomou o exame da habilitação da empresa Engemil Engenharia, Empreendimentos, Manutenção e Instalações Ltda., a qual foi considerada habilitada com o lance de R$ 39.786.105,53;

Considerando, assim, que não há, até o momento, ato formal de habilitação da licitante RCS Serviços Ltda., tampouco decisão definitiva de adjudicação ou de homologação, encontrando-se o certame em fase de julgamento dos recursos administrativos interpostos, de modo que a análise da habilitação daquela empresa não produziu efeitos no desfecho do procedimento licitatório;

Considerando, portanto, que, ausente potencial ato lesivo ao erário em curso, não se vislumbra, neste momento, interesse público apto a ensejar o conhecimento da peça inicial; e

Considerando os pareceres exarados pela Unidade de Auditoria Especializada em Contratações às peças 9-10,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento nos arts. 143, inciso III, em:

a) não conhecer da representação, visto não estarem presentes os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, 237 do Regimento Interno deste Tribunal e 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014;

b) informar ao Senado Federal e ao representante a prolação deste Acórdão; e

c) arquivar os presentes autos.

1. Processo TC-016.639/2026-0 (REPRESENTAÇÃO)
1.1. Órgão/Entidade: Diretoria Geral do Senado Federal.
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: Rodrigo de Sousa da Silva
1.6. Representação legal: não há.
1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2300/2026 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos em que se aprecia pedido de reexame interposto pela empresa Liberty Comércio e Serviços Ltda. contra o Acórdão 1.968/2026-TCU-Plenário, relator Ministro Odair Cunha, por meio do qual este Tribunal conheceu da representação formulada pela recorrente a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no âmbito do Chamamento Público 76/2025, realizado pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), destinado à seleção de parceiro para o desenvolvimento de solução tecnológica de intermediação de pagamentos voltada aos serviços da Secretaria Nacional de Trânsito, para, no mérito, considerá-la procedente, determinando ao Serpro a adoção de providências visando à anulação da nota técnica de ajustes e ao retorno do certame à fase de prova de conceito, com observância integral dos critérios, requisitos e procedimentos previstos no edital;

Considerando que a recorrente não figura nos autos como parte processual (responsável ou interessada), não lhe sendo admitida, portanto, a prática de atos processuais tais qual a interposição de recurso (arts. 144, §§1º e 2º, e 145, caput, do Regimento Interno/TCU), não tendo sido reconhecido seu alegado interesse jurídico em ingressar no processo na fase inicial do processo tampouco na fase de embargos de declaração (peça 184);

Considerando que, nos termos do art. 282 do Regimento Interno/TCU, cabe ao interessado demonstrar, na peça recursal, em preliminar, o seu interesse em intervir no processo, na forma do § 1º do art. 146 do mesmo normativo, devendo a questão ser avaliada no juízo de admissibilidade;

Considerando que o art. 146, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno/TCU exige que o interessado demonstre, de forma clara e objetiva, razão legítima para intervir no processo, sob pena de indeferimento do pedido;

Considerando que a recorrente invoca sua posição de segunda colocada e tecnicamente qualificada no Chamamento Público-Serpro 76/2025, bem como a repercussão do Acórdão recorrido sobre sua posição no procedimento, sem demonstrar razão específica que evidencie a interdependência entre o interesse de intervir e a relação jurídica em questão;

Considerando que o reconhecimento do representante como parte constitui situação excepcional, dependente, além do pedido de ingresso nos autos na condição de interessado, da demonstração de legítima e comprovada razão para intervir no processo, o que não se verifica pela simples participação como licitante em certame sobre o qual se alegam indícios de irregularidade;

Considerando que a mera participação na licitação não gera direito subjetivo a ser defendido perante o TCU e, portanto, não confere ao licitante, mesmo como autor da representação, a condição

de parte no processo que apura eventuais irregularidades no certame, especialmente nos casos em que não há preterição do licitante na ordem de adjudicação, nem preterição do adjudicatário na assinatura do contrato (Acórdão 596/2025-TCU-Plenário);

Considerando que a determinação constante do item 9.3 do Acórdão 1.968/2026-TCU-Plenário dirige-se ao Serpro e impõe o retorno do certame à fase de prova de conceito, não tendo este Tribunal deliberado sobre adjudicação, contratação ou preterição da empresa Liberty Comércio e Serviços Ltda.;

Considerando que a própria recorrente reconhece que eventual convocação da segunda colocada não constitui direito automático à contratação, dependendo de decisão do Serpro, de modo que sua posição no certame traduz mera expectativa decorrente da ordem classificatória, insuficiente para caracterizar lesão concreta a direito subjetivo próprio;

Considerando a petição subscrita pela representante e inserida no processo às 17h28 de 20/8/2026 (peça 193), noticiando e pedindo a suspensão da Prova de Conceito convocada pelo Serpro para o dia subsequente, 21/8/2026, às 10h;

Considerando que a realização de nova prova de conceito revela-se como desdobramento natural da determinação contida no item 9.3 do Acórdão 1.968/2026-TCU-Plenário: "determinar ao Serpro, com fundamento no art. 4º, I, da Resolução 315/2020 que, no prazo de 30 (trinta) dias, contados da notificação deste acórdão, adote providências visando à anulação da nota técnica de ajustes, retornando o certame à fase de prova de conceito, observando integralmente os critérios, requisitos e procedimentos previstos no edital";

Considerando que, nos termos do voto condutor do Acórdão 1.968/2026-TCU-Plenário, tomado à unanimidade, "a solução mais adequada para sanar os vícios identificados" consistiu na "anulação da nota técnica de ajustes" e realização de "nova PoC [prova de conceito] com a empresa vencedora da fase de propostas comerciais, observando integralmente os critérios, requisitos e procedimentos previstos originalmente no edital"; e

Considerando os pareceres exarados pela Unidade de Auditoria Especializada em Recursos às peças 190-191,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento no art. 143, IV, "b", do Regimento Interno, em:

a) não conhecer do pedido de reexame, em razão da ausência de legitimidade recursal, nos termos dos arts. 48 da Lei 8.443/1992 e 282 do Regimento Interno/TCU; e

b) informar à recorrente a prolação do presente Acórdão.

1. Processo TC-020.602/2025-1 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Apensos: 007.957/2025-4 (REPRESENTAÇÃO).

1.2. Recorrente: Liberty Comércio e Serviços Ltda. (03.590.952/0001-09).

1.3. Interessados: MRJ Tec S.A. (42.952.629/0001-81); Serviço Federal de Processamento de Dados (33.683.111/0001-07).

1.4. Entidade: Serviço Federal de Processamento de Dados.

1.5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.

1.6. Representante do Ministério Público: não atuou.

1.7. Relator da deliberação recorrida: Ministro Odair Cunha.

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

1.9. Representação legal: Marcos Jose Santos Meira (20005/OAB-DF), Jamilson de Morais Veras (16926/OAB-CE) e outros, representando MRJ Tec S.A.; Fernando Aroucha Brito (36391/OAB-DF), representando Liberty Comércio e Serviços Ltda.

1.10. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

VISTO e relacionado o processo de tomada de contas especial em que este Tribunal julgou irregulares as contas da responsável Amarilis Andrea Tannure (acórdão 403/2026-Plenário, prolatado na sessão de 25/2/2026), aplicando-lhe as sanções de multa e de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal.

Considerando que a responsável faleceu em 26/11/2025, portanto antes da prolação do acórdão 403/2026-Plenário e, consequentemente, antes do eventual trânsito em julgado da deliberação que lhe imputou as referidas penalidades;

Considerando que as sanções de multa e de inabilitação possuem natureza personalíssima, nos termos do art. 5º, XLV, da Constituição Federal, não podendo transcender a pessoa do apenado;

Considerando que o § 2º do art. 3º da Resolução 178/2005 prevê que o acórdão em que tenha sido aplicada multa e inabilitação a gestor falecido antes do trânsito em julgado da deliberação poderá ser revisto de ofício;

Considerando a jurisprudência deste Tribunal no mesmo sentido (acórdãos 49/2000 e 34/2001, ambos do Plenário; e acórdãos 92/1999, 12/2002, 1910/2004 e 844/2006, todos da 2ª Câmara);

Considerando que não foram localizados inventários extrajudicial ou judicial para partilha dos bens da "de cujus";

Considerando que a responsável vivia em união estável com Fernando Kumamoto Tomata, declarante do óbito, o qual figura como administrador provisório da herança, nos termos do art. 1.797, I, do Código Civil;

Considerando que não ocorreram as prescrições ordinária e intercorrente no âmbito processual;

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, na forma do art. 143, I, "b", do Regimento Interno, e de acordo com os pareceres emitidos no processo, ACORDAM, por unanimidade, em: a) rever, de ofício, o acórdão 403/2026-Plenário, com fundamento no § 2º do art. 3º da Resolução 178/2005, a fim de tornar insubsistentes as penalidades de multa e de inabilitação aplicadas à responsável Amarilis Andrea Tannure, falecida antes do trânsito em julgado das condenações; b) notificar o espólio de Amarilis Andrea Tannure, na pessoa do administrador provisório da herança e seu companheiro, Fernando Kumamoto Tomata (607.304.478-04), nos termos do art. 1.797, I, do Código Civil c/c o art. 34, I, da Resolução 360/2023, acerca de todos os acórdãos prolatados no processo.

1. Processo TC-025.865/2024-2 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)
1.1. Responsável: Amarilis Andrea Tannure (876.846.678-15)
1.2. Órgão: Grupamento de Apoio de São Paulo (Gap-SP) - Comando da Aeronáutica.
1.3. Relator: Ministro Odair Cunha.
1.4. Representante do Ministério Público: Procurador Sergio Ricardo Costa Caribé.
1.5. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
1.6. Representação legal: não há.
1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2302/2026 - TCU - Plenário

VISTO e relacionado o processo de tomada de contas especial, em que se examina recurso de reconsideração interposto por Margaret Miranda de Oliveira contra os termos do acórdão 153/2023-Plenário, que julgou irregulares as contas da recorrente, condenou-a a ressarcir o dano ao erário e aplicou-lhe multa.

Considerando que, de acordo com o exame de admissibilidade efetuado pela Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), a recorrente ingressou com o pedido em análise fora do prazo previsto no art. 33, in fine, da Lei 8.443/92, visto que, notificada da deliberação condenatória em 17/3/2023, somente apresentou o recurso em análise na data de 26/6/2024.

Considerando que a recorrente não apresentou fato novo capaz de suplantar a intempestividade verificada, para que a peça recursal possa ser admitida nos termos do art. 285, § 2º, do Regimento Interno.

Considerando os pareceres uniformes da AudRecursos e do Ministério Público de Contas pelo não conhecimento do recurso, pelas razões acima expostas.

Considerando o disposto nos arts. 32, parágrafo único; e 33 da Lei 8.443/92; c/c os arts. 143, "b" e § 3º; e 285, § 2º, do Regimento Interno.

Considerando não se tratar de processo nem de matéria vedada pelo artigo 143, § 4º, do Regimento Interno.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, em não conhecer do recurso de reconsideração interposto por Margaret Miranda de Oliveira (R003, peça 209), por ser intempestivo e por não apresentar fatos novos, informando o teor desta deliberação aos interessados.

1. Processo TC-041.370/2018-0 (RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

1.1. Apensos: 009.962/2026-3 (COBRANÇA EXECUTIVA); 009.960/2026-0 (COBRANÇA EXECUTIVA); 009.963/2026-0 (COBRANÇA EXECUTIVA); 005.346/2018-5 (REPRESENTAÇÃO); 009.964/2026-6 (COBRANÇA EXECUTIVA); 009.971/2026-2 (COBRANÇA EXECUTIVA); 041.377/2018-4 (MONITORAMENTO); 009.961/2026-7 (COBRANÇA EXECUTIVA); 009.965/2026-2 (COBRANÇA EXECUTIVA); 009.973/2026-5 (COBRANÇA EXECUTIVA); 009.972/2026-9 (COBRANÇA EXECUTIVA); 009.967/2026-5 (COBRANÇA EXECUTIVA).

1.2. Responsáveis: Antonio Elson Santana dos Santos (465.150.111-72); Apoio Construtora Ltda - Me (17.213.324/0001-00); Dirceu Bettoni (437.593.271-68); Evandro Adao Ferreira Terres (652.406.691-04); Julio Cesar de Souza (894.428.061-49); Margaret Miranda de Oliveira (338.384.291-68); Rosimeire Carvaes Bitencourt Barreto (810.751.461-00); Sueli Haut de Oliveira (608.025.459-04)

1.3. Recorrente: Margaret Miranda de Oliveira (338.384.291-68).

1.4. Entidade: Prefeitura Municipal de Paranhos/MS.

1.5. Relator: Ministro Odair Cunha.

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

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 Tomada de Contas Especial (AudTCE).

1.9. Representação legal: Sebastiao Coelho de Souza (12.140/OAB-MS), representando Rosimeire Carvaes Bitencourt Barreto; Rafael Antonio Scaini (14449/OAB-MS), representando Julio Cesar de Souza; Aquis Junior Soares (17190/OAB-MS), representando Sueli Haut de Oliveira; Ariane Oliveira Benedito (30064/OAB-GO), representando Margaret Miranda de Oliveira; Karlen Karim Obeid (18284/OAB-MS), representando Dirceu Bettoni.

1.10. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2303/2026 - TCU - Plenário

VISTO e relacionado este processo de denúncia sobre possíveis irregularidades na execução do contrato de prestação de serviços 04/2024, celebrado entre o Conselho Regional de Odontologia do Paraná (CRO/PR) e a empresa Techfair Obras e Soluções Tecnológicas Ltda., no valor global de R$ 2.040.000,00, tendo por objeto a reforma da sede administrativa do CRO/PR.

Considerando que, mediante decisão monocrática do então relator, ministro Aroldo Cedraz de Oliveira, a denúncia foi conhecida e determinada diligência ao CRO/PR, para prestar esclarecimentos acerca dos fatos narrados.

Considerando que a análise das informações e documentação comprobatória apresentadas pelo CRO/PR em resposta à diligência, efetuada pela Unidade de Auditoria Especializada em Gestão do Estado e Inovação (AudGestãoInovação), concluiu pela improcedência das supostas irregularidades noticiadas.

Considerando que informações adicionais apresentadas pelo CRO/PR, dando conhecimento ao Tribunal sobre o andamento de procedimentos administrativos e judiciais relativos aos fatos narrados na denúncia (peças 89 a 92), confirmam tal conclusão, visto que a demanda submetida à Justiça Federal foi julgada improcedente, o inquérito policial instaurado perante a Polícia Federal foi arquivado e o Ministério Público Federal promoveu o arquivamento do procedimento investigatório correspondente.

Considerando o disposto nos arts. 1º, XVI, e 53 da Lei 8.443/92; c/c os arts. 1º, XXIV; 15, I, "p"; 143, III e V, "a"; 234 e 235, todos do Regimento Interno, bem como o fato de não se tratar de processo nem de matéria vedada pelo § 4º do art. 143 do Regimento Interno.

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, em: a) considerar a denúncia improcedente; b) encaminhar cópia desta deliberação ao denunciante e ao Conselho Regional de Odontologia do Paraná (CRO/PR); e c) determinar o encerramento do processo.

1. Processo TC 009.010/2025-4 (DENÚNCIA)

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

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

1.3. Entidade: Conselho Regional de Odontologia do Paraná.

1.4. Relator: Ministro Odair Cunha.

1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.7. Representação legal: Alexandre Rodrigo Mazzetto (45138/OAB-PR), representando Conselho Regional de Odontologia do Paraná; Helena Cichella (66501/OAB-PR) e Alexandre Rodrigo Mazzetto (45138/OAB-PR), representando Aguinaldo Coelho de Farias.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2304/2026 - TCU - Plenário

VISTO e relacionado o processo de denúncia sobre suposta ausência de atendimento a solicitações de acesso às atas de reuniões administrativas do Conselho Regional de Serviço Social da 6ª Região, com jurisdição em Minas Gerais (CRESS/MG), em afronta à Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI).

Considerando a existência de erro material na decisão que apreciou embargos de declaração opostos ao acórdão 1343/2026-Plenário, que conheceu desta denúncia e determinou o seu encerramento após comunicação dos fatos ao Conselho Federal de Serviço Social, para adoção das providências cabíveis no exercício da sua competência de supervisão e fiscalização primária sobre o Conselho Regional de Serviço Social da 6ª Região.

Considerando que o mencionado erro material consiste na indicação incorreta da decisão embargada, no acórdão que apreciou os embargos, fazendo constar "Acórdão 343/2026-Plenário" em lugar de "Acórdão 1343/2026-Plenário".

Considerando os pareceres uniformes da Seproc e do Ministério Público de Contas pela retificação do acórdão 1839/2026-Plenário, pelos fatos acima expostos.

Considerando o disposto nos arts. 143, V, "d", do Regimento Interno, c/c o enunciado 145 da Súmula de Jurisprudência predominante deste Tribunal, bem como não se tratar de processo nem de matéria vedada pelo § 4º do art. 143 do Regimento Interno.

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, em retificar, por inexatidão material, o acórdão 1839/2026-Plenário, prolatado na sessão de 8/7/2026, Ata 26/2026, de modo que:

a) onde se lê: "VISTOS e relacionados estes embargos de declaração opostos pelo denunciante ao Acórdão 343/2026-Plenário (...)", leia-se: "VISTOS e relacionados estes embargos de declaração opostos pelo denunciante ao Acórdão 1343/2026-Plenário (...)";

b) onde se lê: "ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, por unanimidade, em não conhecer dos embargos de declaração opostos pelo denunciante contra o Acórdão 343/2026-Plenário (...)", leia-se: "ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, por unanimidade, em não conhecer dos embargos de declaração opostos pelo denunciante contra o Acórdão 1343/2026-Plenário (...)";

c) mantenham-se inalterados os demais termos do acórdão ora retificado.

1. Processo TC-017.574/2025-0 (DENÚNCIA)

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

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

1.3. Entidade: Conselho Regional de Serviço Social 6ª Região (MG).

1.4. Relator: Ministro Odair Cunha.

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

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

1.7. Representação legal: não há.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2305/2026 - TCU - Plenário

VISTO e relacionado o processo de monitoramento do cumprimento das determinações contidas no acórdão 544/2026-Plenário (peça 04), direcionadas ao Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo/Unidade Nacional (Sescoop/UN), no âmbito do TC 019.346/2025-5 (denúncia).

Considerando o disposto nos arts. 143, V, "a", e 169, I, do Regimento Interno, bem como não se tratar de processo nem de matéria vedada pelo art. 143, § 4º, da referida norma.

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, em considerar cumprida a determinação constante do subitem 9.2 do acórdão 544/2026-Plenário e ordenar o apensamento deste TC 011.549/2026-2 ao TC 019.346/2025-5, sem prejuízo de que seja dada ciência da presente deliberação ao Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo/Unidade Nacional (Sescoop/UN), de acordo com os pareceres emitidos no processo.

1. Processo TC-011.549/2026-2 (MONITORAMENTO)

1.1. Entidade: Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo - Unidade Nacional.

1.2. Relator: Ministro Odair Cunha.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5. Representação legal: não há.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2306/2026 - TCU - Plenário

VISTO e relacionado este processo de monitoramento dos itens 9.1, 9.2.1 e 9.3 do acórdão 1248/2022-Plenário, de relatoria do ministro Aroldo Cedraz, endereçados ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), à então Secretaria de Previdência do extinto Ministério do Trabalho e

Previdência (atualmente Secretaria de Regime Próprio e Complementar do Ministério da Previdência Social – SRPC/MPS), à Casa Civil da Presidência da República (Casa Civil/PR) e ao Conselho Nacional do Regime Próprio de Previdência Social (CNRPPS), no âmbito do TC 014.549/2021-2.

Considerando o parecer da Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios), às peças 68-70.

Considerando os termos do art. 143, III e V, "c", do Regimento Interno.

Considerando, ainda, não se tratar de processo nem de matéria vedados pelo art. 143, § 4º, do Regimento Interno.

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, em:

a) considerar em cumprimento a determinação 9.1 do acórdão 1248/2022-Plenário;

b) considerar implementada a recomendação 9.2.1 do acórdão 1248/2022-Plenário;

c) considerar parcialmente implementada a recomendação 9.3 do acórdão 1248/2022- Plenário, não cabendo mais a continuidade de seu monitoramento;

d) encaminhar ao Exmo. Sr. Alexandre Lindenmeyer, presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, cópia da presente deliberação, em cumprimento ao item 9.3.2 do acórdão 246/2026- Plenário; e

e) autorizar a continuidade do monitoramento da determinação 9.1 do acórdão 1248/2022-Plenário, após decorridos 120 (cento e vinte) dias da presente deliberação.

1. Processo TC-026.496/2024-0 (MONITORAMENTO)

1.1. Interessados: Secretaria de Regime Próprio e Complementar; Secretaria-executiva da Casa Civil da Presidência da República.

1.2. Órgãos: Casa Civil da Presidência da República; Instituto Nacional do Seguro Social; Ministério da Previdência Social.

1.3. Relator: Ministro Odair Cunha.

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.6. Representação legal: não há.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2307/2026 - TCU - Plenário

VISTO e relacionado o processo de representação (peça 1) sobre possíveis irregularidades ocorridas no pregão eletrônico 90005/2026 sob a responsabilidade de Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia, com valor estimado de R$ 331.539,33, cujo objeto é a aquisição de conjunto de controladora de acesso físico de pessoas, incluindo treinamento, software, instalação e desinstalação de todo o sistema atual.

Considerando que a empresa representante foi desclassificada do certame mencionado por razões adicionais às da falha por ela alegada, consubstanciada em possível tratamento desigual entre licitantes quando da análise do atendimento à determinada exigência editalícia.

Considerando, ainda, a conclusão da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) no sentido de que, diante circunstâncias acima expostas e da baixa materialidade do item objeto da controvérsia – correspondente a aproximadamente 1,73% do valor total estimado da contratação –, se mostra suficiente dar ciência à unidade jurisdicionada a respeito da impropriedade verificada no processo.

Considerando, por fim, o disposto nos arts. 143, III, 169, V, e 237, VII, todos do Regimento Interno, combinados com o art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, e que não se trata de processo e matéria vedados pelo art. 143, § 4º, do referido normativo.

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, de acordo com os pareceres emitidos no processo, ACORDAM, por unanimidade, em conhecer da presente representação para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente e determinar o encerramento deste processo após cumpridos os encaminhamentos adiante consignados.

1. Processo TC-011.747/2026-9 (REPRESENTAÇÃO)
1.1. Órgão: Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia.
1.2. Relator: Ministro Odair Cunha.
1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.
1.4. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
1.5. Representação legal: Marlon Jose Valerio de Jesus, representando Double Soluções e Tecnologia Ltda.
1.6. Determinações/Recomendações/Orientações:
1.6.1. dar ciência ao Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas no pregão eletrônico 90005/2026, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:
a) a exigência constante do item 7.14 do estudo técnico preliminar, relativa ao botão de saída (botoeira), limitou-se a prever que o equipamento fosse "à prova d'água", sem definir objetivamente os critérios técnicos aptos a demonstrar o atendimento da especificação, em desacordo com o art. 5º da Lei 14.133/2021;
1.6.2. informar ao Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia e ao representante sobre o teor deste acórdão, encaminhando-lhes cópia da instrução de peça 9.

ACÓRDÃO Nº 2308/2026 - TCU - Plenário

Em exame, representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Concorrência 2/2026, vinculada ao Processo Licitatório 44/2026, sob a responsabilidade da Prefeitura Municipal de São José da Varginha/MG, sob o regime de empreitada por preço global, com valor estimado de R$ 1.019.848,44, cujo objeto é a contratação de empresa especializada para execução da obra de reforma e ampliação da quadra esportiva localizada na Praça de Esportes José Queiróz daquele município custeada com recursos federais oriundos do contrato de repasse 983863/2025/MESP/Caixa, firmado com o Ministério do Esporte e operacionalizado pela Caixa Econômica Federal.

Considerando que a representação atende aos requisitos de admissibilidade previstos no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno, e no art. 103, § 1º, da Resolução 259/2014;

Considerando que o representante aponta duas irregularidades: a) ausência de comprovação de capacidade técnico-operacional da licitante vencedora, por ter sido apresentado atestado/CAT emitido em nome de pessoa jurídica diversa (Casas e Construções Pereira Ltda.), figurando o engenheiro apenas como responsável técnico à época; e b) juntada extemporânea da composição de custos unitários (CPU) pela licitante vencedora;

Considerando a ausência dos pressupostos necessários à adoção de medida cautelar, tendo em vista que o contrato já se encontra assinado e com serviços em andamento, afastando-se o perigo da demora, bem como a inexistência de perigo da demora reverso, dado que o serviço não é essencial ao funcionamento das atividades da unidade jurisdicionada;

Considerando que, no mérito, restou evidenciada falha formal na habilitação técnica da empresa vencedora, pois a municipalidade aceitou atestado emitido em nome de outra pessoa jurídica (Casas e Construções Pereira Ltda.) para demonstrar a capacidade técnico-operacional própria da licitante, em afronta ao art. 67, II, da Lei 14.133/2021, e à jurisprudência desta Corte (acórdãos 927/2021, 2.208/2016 e 1.849/2019, todos do Plenário);

Considerando, todavia, que tal impropriedade restou mitigada pela efetiva comprovação da capacidade técnica por outros meios documentais coligidos ao processo, notadamente a CAT 3123687/2024, de titularidade do engenheiro responsável técnico da vencedora — profissional com vínculo permanente com os quadros da contratada —, que comprova a execução de 294,22 m2 de alambrado, quantitativo superior ao mínimo exigido no item 7.5.4.4 do edital (269,25 m2), tendo o parecer técnico 11/2026 do setor de engenharia do município considerado preenchidos os requisitos qualitativos e quantitativos;

Considerando que, sob a lente dos princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da economicidade, a descontinuidade do contrato recém-assinado seria medida excessivamente gravosa frente à falha formal observada, sobretudo diante da ínfima diferença entre as propostas das concorrentes (da ordem de 0,35%) e da existência de mecanismos de controle contratual e de garantia de contratação de 5%, aptos a resguardar a execução do objeto;

Considerando que, quanto à juntada extemporânea da CPU, a administração municipal enquadrou a omissão como falha formal sanável, com amparo no art. 56, § 5º, da Lei 14.133/2021, tendo em vista a aderência integral da proposta inicial à planilha-base e a inexistência de prejuízo material à isonomia ou à competitividade, caracterizando-se a entrega posterior como mera adequação regular da planilha ao lance vencedor, razão pela qual se reputa sanada a questão;

Considerando o disposto nos arts.143, V, “a”, 235 e 237, VII, do Regimento Interno; art. 103, § 1º, da Resolução 259/2014, e art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021.

Considerando, ainda, não se tratar de processo nem de matéria vedada pelo art. 143, § 4º, do Regimento Interno.

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, em: a) conhecer da representação, por atender aos requisitos de admissibilidade aplicáveis à espécie; b) considerá-la parcialmente procedente; b) não adotar medida cautelar pleiteada, ante a inexistência dos pressupostos necessários à sua concessão; d) e determinar o encerramento do processo.

1. Processo TC-015.438/2026-0 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Órgão: Prefeitura Municipal de São José da Varginha/MG.

1.2. Relator: Ministro Odair Cunha.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5. Representação legal: Breno Augusto Marinho Martins, representando Conubra - Construtora e Urbanizadora Brasil Ltda.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações:

1.6.1. comunicar à Prefeitura Municipal de São José da Varginha/MG, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução 315/2020, sobre a aceitação de atestado emitido em nome de profissional vinculado a pessoa jurídica distinta para fins de comprovação da capacidade técnico-operacional própria de licitante, em descumprimento ao art. 67, II, da Lei 14.133/2021, identificada na Concorrência 2/2026, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes em futuras licitações de obras e serviços de engenharia custeadas com recursos da União.

ACÓRDÃO Nº 2309/2026 - TCU - Plenário

Cuidam os autos da Tomada de Contas Especial decorrente da conversão do TC-029.095/2011-5, Representação formulada pela Procuradoria da República no Distrito Federal noticiando possíveis irregularidades ocorridas no âmbito do Conselho Federal de Farmácia (CFF).

Considerando que o Sr. Edson Chigueru Taki, o qual figura como responsável no presente processo, apresentou o expediente inominado a que se refere a peça 425, por meio do qual sustenta a ocorrência de prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, com fundamento na Resolução/TCU

344/2022, requerendo o reconhecimento da prescrição e a consequente inexigibilidade de eventual débito;

Considerando que, por meio do Acórdão 43/2016 – Plenário (peça 45), de minha relatoria, o TCU, entre outras medidas, julgou irregulares as contas do requerente e de outros responsáveis, condenando-os ao pagamento do débito apurado e da sanção pecuniária cominada no art. 57 da Lei 8.443/1992;

Considerando que, por força do Acórdão 1.248/2016 – Plenário, também de minha Relatoria, foram rejeitados os Embargos de Declaração opostos em desfavor da decisão acima referenciada (peça 88);

Considerando que os Recursos de Reconsideração interpostos pelo ora requerente e por outros responsáveis, embora conhecidos, tiveram o provimento negado pelo Pleno, mediante o Acórdão 2.665/2017 (peça 180), decisão mantida após a rejeição dos novos Embargos de Declaração manejados, mediante o Acórdão 613/2018 – Plenário (peça 203), ambos de relatoria da Ministra Ana Arraes;

Considerando que a petição (peça 425), autuada em 23/2/2026, limita-se a arguir a ocorrência da prescrição, não se caracterizando como recurso em sentido estrito;

Considerando a impossibilidade de se aplicar ao caso o princípio da fungibilidade para receber o expediente como Recurso de Reconsideração, haja vista a ocorrência de preclusão consumativa, uma vez que esta espécie recursal foi interposta anteriormente pelo responsável, ou como Recurso de Revisão, porquanto, nos termos do art. 35 da Lei 8.443/1992, o prazo para sua interposição é de cinco anos, já transcorridos; e

Considerando que o art. 10, parágrafo único, da Resolução/TCU 344/2022, com a redação dada pela Resolução/TCU 367/2024, dispõe que "o Tribunal não se manifestará sobre a prescrição caso o acórdão condenatório tenha transitado em julgado há mais de 5 (cinco) anos", também não se mostrando viável o reconhecimento de ofício da prescrição, pois o trânsito em julgado da decisão condenatória em relação ao Sr. Edson Chigueru Taki se deu em 27/6/2020 (peça 316).

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, ACORDAM, por unanimidade e com fundamento no art. 48, parágrafo único, da Resolução/TCU 259/2014, em receber a peça apresentada pelo Sr. Edson Chigueru Taki como mera petição, negando-se a ela seguimento, sem prejuízo de encaminhar ao responsável cópia desta decisão, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-019.042/2013-2 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

1.1. Apensos: TC-006.112/2025-0 (Cobrança Executiva); TC-006.109/2025-0 (Cobrança Executiva); TC-006.107/2025-7 (Cobrança Executiva); TC-006.110/2025-8 (Cobrança Executiva); TC-006.111/2025-4 (Cobrança Executiva); TC-006.108/2025-3 (Cobrança Executiva); TC-006.009/2025-5 (Cobrança Executiva); TC-006.106/2025-0 (Cobrança Executiva); TC-029.095/2011-5 (Representação).

1.2. Responsáveis: Edson Chigueru Taki (396.863.459-49); Jaldo de Souza Santos (002.840.841-15); Jaldo de Souza Santos Filho (330.236.971-91); Jose Rogerio de Medeiros (376.122.121-53); Lerida Maria dos Santos Vieira (450.617.344-91); Pharmasantos Ltda. (01.726.883/0001-84); Walter da Silva Jorge João (028.909.682-00).

1.3. Requerente: Edson Chigueru Taki (396.863.459-49).

1.4. Entidade: Conselho Federal de Farmácia.

1.5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

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

1.7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Gestão do Estado e Inovação (AudGestãoInovação).

1.8. Representação legal: Geovani Nogueira Cardoso (11163/OAB-GO) e Maria de Lourdes Araujo Silva Santos, representando Jaldo de Souza Santos Filho; Luiz José Ferreira (8212/O/OAB-MT), representando Edson Chigueru Taki; Délio Fortes Lins e Silva Junior (16649/OAB-DF), Larissa Lopes Bezerra (44550/OAB-DF) e outros, representando Jose Rogerio de Medeiros; Geovani Nogueira

Cardoso (11163/OAB-GO) e Munir Calixto Junior (11325/OAB-GO), representando Maria de Lourdes Araujo Silva Santos; Jonas Sidnei Santiago de Medeiros Lima (12907/OAB-DF), representando Eurexpress Travel Viagens e Turismo Ltda; Guilherme Gonçalves Martin (42989/OAB-DF), Bruno Silva Campos (17509/OAB-DF) e outros, representando Lerida Maria dos Santos Vieira; Neide das Graças Lemes Santos, representando Jaldo de Souza Santos.

1.9. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2310/2026 - TCU - Plenário

VISTO e relacionado este processo de denúncia de possível ocorrência de irregularidades na concorrência 1/2025, na forma eletrônica, com critério de julgamento de menor preço por item, conduzida pelo município de Sumé/PB, no valor estimado de R$ 1.450.718,05, para a construção de um espaço esportivo comunitário.

Considerando que a denúncia atende aos requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 234 e 235 do RI/TCU, c/c o art. 103, § 1º, da Resolução 259/2014 desta Corte;

Considerando que, em exame preliminar, foram reputados juridicamente plausíveis os indícios de irregularidades relativos à exigência de certidão de regularidade do contador perante o Conselho Regional de Contabilidade (CRC), à recusa do balanço de abertura em substituição aos balanços dos dois últimos exercícios e à ausência de fundamentação, transparência e tempestividade na análise do recurso administrativo, o que motivou a realização de oitiva prévia e de diligência à unidade jurisdicionada;

Considerando que, quanto aos pressupostos para adoção de medida cautelar, as informações prestadas em resposta à diligência revelaram que a concorrência foi homologada, com celebração do contrato administrativo 10101/2025-SDC, em 4.2.2026, e emissão de ordem de serviço, estando afastado o perigo da demora;

Considerando que restou configurado o perigo da demora reverso, uma vez que as irregularidades aventadas não ostentam gravidade suficiente para justificar a suspensão do certame ou da execução contratual, inexistindo, ademais, pagamentos realizados ou dano atual ao erário;

Considerando que a manifestação da unidade jurisdicionada não afastou a impropriedade consistente na exigência, como requisito de habilitação econômico-financeira, de certidão de regularidade do profissional de contabilidade perante o CRC, documento estranho ao rol taxativo do art. 69 da Lei 14.133/2021 e à jurisprudência desta Corte, tendo o próprio município reconhecido que o entendimento será observado em futuros instrumentos convocatórios;

Considerando que os esclarecimentos apresentados afastaram a plausibilidade jurídica quanto à recusa do balanço de abertura;

Considerando que a documentação encaminhada demonstrou que o recurso administrativo foi devidamente apreciado mediante parecer jurídico, análise do agente de contratação e ratificação da autoridade competente, afastando-se a alegação de ausência de motivação;

Considerando que, não obstante, subsiste a impropriedade relativa à ausência de divulgação tempestiva da decisão do recurso administrativo, cujo registro na plataforma eletrônica somente ocorreu meses após a sua prolação, em desacordo com os princípios da publicidade e da transparência que regem as contratações públicas;

Considerando, conforme examinado pela unidade instrutiva, que as irregularidades remanescentes não se revelam graves o suficiente para impedir o prosseguimento da contratação, não se justificando a adoção de medidas mais gravosas, tais como a suspensão do certame;

Considerando as razões expostas na instrução da unidade técnica (peça 45).

Os ministros deste Tribunal, reunidos em sessão do Plenário, na forma do art. 143, V, “a”, do RI/TCU, ACORDAM, por unanimidade, em:

a) conhecer da denúncia e, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

b) indeferir o pedido de concessão de medida cautelar formulado pelo denunciante, considerando a inexistência dos elementos necessários à sua adoção;

c) dar ciência ao município de Sumé/PB, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução 315/2020, sobre as seguintes impropriedades identificadas na concorrência 1/2025, para que sejam adotadas medidas internas para a prevenção de outras ocorrências semelhantes:

c.1) a exigência, como requisito de habilitação econômico-financeira, de certidão de regularidade profissional do contador perante o Conselho Regional de Contabilidade (CRC), por constituir documento não previsto no rol taxativo do art. 69 da Lei 14.133/2021, que restringe indevidamente a competitividade do certame e afronta o referido dispositivo legal e a jurisprudência consolidada deste Tribunal;

c.2) a ausência de divulgação tempestiva da decisão do recurso administrativo interposto no âmbito da concorrência eletrônica 1/2025, que compromete a transparência do procedimento licitatório e afronta os princípios da publicidade e da transparência previstos no art. 5º da Lei 14.133/2021;

d) dar ciência desta decisão, bem como da instrução da unidade técnica (peça 45), ao município de Sumé/PB e ao denunciante;

e) levantar o sigilo que recai sobre as peças deste processo, à exceção daquelas que contenham informação pessoal do denunciante, nos termos dos arts. 104, § 1º, e 108, parágrafo único, da Resolução 259/2014 desta Corte; e

f) arquivar este processo, nos termos do art. 169, V, do RI/TCU.

1. Processo TC-003.384/2026-8 (DENÚNCIA)

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

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

1.3. Entidade: Município de Sumé/PB.

1.4. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.

1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.7. Representação legal: Paulo Ítalo de Oliveira Vilar (OAB/PB 14.233), representando Município de Sumé/PB e Manoel Lourenço Queiroz Duarte.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2311/2026 - TCU - Plenário

VISTO e relacionado este processo de denúncia de possível ocorrência de irregularidades no "item 7 – ventilador pulmonar neonatal" do pregão eletrônico 90124/2025 - sistema de registro de preços (SRP), sob a responsabilidade da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh).

Considerando que a denúncia preenche os requisitos de admissibilidade constantes nos arts. 234 e 235 do RI/TCU e no art. 103, § 1º, da Resolução 259/2014 desta Corte;

Considerando que a denúncia trata de possíveis irregularidades na habilitação técnica da empresa Nordeste Medical Representação, Importação e Exportação de Produtos Hospitalares Ltda., vencedora do item 7 do certame, relacionadas à apresentação de atestados que não atenderiam às exigências do termo de referência e à ausência de comprovação de que o equipamento ofertado atende às especificações técnicas do edital;

Considerando que, quanto à conformidade do equipamento ofertado às especificações técnicas, a Ebserh, em análise realizada com base em diligências, pareceres técnicos e testes práticos, concluiu pelo atendimento dos requisitos editalícios;

Considerando que a unidade instrutiva não identificou indícios de irregularidade no aceite dos atestados apresentados pela licitante, pois se permitiu a apresentação de atestado de fornecimento de "equipamentos em características similares e quantitativo compatíveis com o objeto da presente licitação";

Considerando, contudo, que a unidade instrutiva avaliou que ocorreu falha no instrumento convocatório, em razão da ausência de critérios objetivos para aferição da similaridade entre os equipamentos apresentados e o objeto licitado;

Considerando que a cientificação da unidade jurisdicionada acerca da impropriedade é medida suficiente para prevenir falhas futuras;

Considerando as razões expostas na instrução da unidade instrutiva (peças 19-21);

Considerando o art. 1º, XXIV, e na forma do art. 143, V, "a", do RI/TCU.

Os ministros deste Tribunal, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, em conhecer da presente denúncia, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente; indeferir a medida cautelar pleiteada; retirar a chancela de sigilo, à exceção das peças que contenham informação pessoal do denunciante; informar a decisão ao denunciante; e encerrar e arquivar o processo, sem prejuízo da adoção das providências abaixo.

1. Processo TC-006.695/2026-4 (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. Entidade: Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares.

1.4. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.

1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.7. Representação legal: Rayanna Silva Carvalho (OAB/PI 9.005), Adriely Rodrigues Piovezan (OAB/MT 15.352) e outros, representando Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares; Roberto Liporace Nunes da Silva (OAB/DF 43.665), representando o denunciante.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações:

1.8.1. dar ciência à Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh), com fundamento no art. 9º, I, da resolução 315/2020 desta Corte, sobre a necessidade de especificação, de forma objetiva, em futuras licitações envolvendo equipamentos médico-hospitalares nas quais seja considerada possível a aceitação de itens similares, dos critérios de aceitabilidade desses materiais, indicando, conforme aplicável, as características técnicas, funcionais ou níveis de complexidade que serão utilizados como parâmetro para aferição da similaridade, ou, alternativamente, com a devida ressalva, exemplos de produtos do mercado considerados similares ao objeto licitado, de modo a assegurar a observância dos princípios do julgamento objetivo, da transparência e da vinculação ao instrumento convocatório, bem como do art. 56, II, da Lei 13.303/2016;

1.8.2. deferir o pedido formulado pela Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares de solicitação de informações/vistas/cópias do processo, à exceção das peças que contenham informação pessoal do denunciante, nos termos do art. 163 do RI/TCU, c/c o art. 93 da Resolução 259/2014, alterada pela Resolução 316/2020, ambas desta Corte.

ACÓRDÃO Nº 2312/2026 - TCU – Plenário

VISTO e relacionado este processo de monitoramento do cumprimento, pelo Conselho Federal de Serviço Social, das determinações contidas no acórdão 1925/2019-Plenário.

Considerando o art. 143, V, "d", do RI/TCU, e com fundamento da súmula 145 desta Corte e de acordo com os pareceres convergentes emitidos no processo;

Os ministros deste Tribunal, reunidos em sessão do Plenário, na forma do ACORDAM, por unanimidade, em apostilar o acórdão 2024/2026-Plenário, para que nos itens 9.1. a 9.3, onde constou "Conselho Federal de Assistência Social", passe a constar "Conselho Federal de Serviço Social".

1. Processo TC-019.855/2020-6 (MONITORAMENTO)

1.1. Entidade: Conselho Federal de Serviço Social.

1.2. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.

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

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

1.5. Representação legal: não há.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2313/2026 - TCU – Plenário

VISTO e relacionado este processo de recolhimento administrativo parcelado, relativo à multa aplicada no âmbito do processo de auditoria TC 008.031/2019-3.

Considerando que o item 9.2 do acórdão 1437/2026-Plenário (peça 1) aplicou ao Sr. Ricardo da Fonseca Varela Filho multa no valor de R$ 10.000,00;

Considerando que o responsável efetuou o recolhimento integral da multa, conforme registro no Sistema de Gestão do Recolhimento da União (peça 7);

Considerando que o demonstrativo de débito registra saldo devedor igual a R$ 0,00 (peça 5);

Considerando os pareceres uniformes da Secretaria de Apoio à Gestão de Processos (peça 8) e do Ministério Público de Contas (peça 9);

Considerando o art. 27 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 218 do RI/TCU;

Os ministros deste Tribunal, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, em expedir quitação ao Sr. Ricardo da Fonseca Varela Filho e apensar este processo ao TC 008.031/2019-3, dado o cumprimento de seu objetivo.

1. Processo TC-014.260/2026-3 (RECOLHIMENTO ADMINISTRATIVO PARCELADO)

1.1. Responsável: Ricardo da Fonseca Varela Filho (429.693.604-20)

1.2. Interessados: Companhia de Águas e Esgoto do Rio Grande do Norte (08.334.385/0001-35); Congresso Nacional (vinculador); Entidades/órgãos do Governo do Estado do Rio Grande do Norte.

1.3. Órgão/Entidade: Caixa Econômica Federal; Entidades/órgãos do Governo do Estado do Rio Grande do Norte; Ministério do Desenvolvimento Regional (extinto).

1.4. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.

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

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

1.7. Representação legal: não há.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2314/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 007.037/2006-1.

2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Administrativo (Recurso ao Plenário).

3. Interessado: Emerson Cesar da Silva Gomes (162.745.738-01).

4. Órgão: Tribunal de Contas da União.

5. Relator: Ministro Bruno Dantas.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria-Geral de Administração.

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de recurso administrativo interposto por Emerson Cesar da Silva Gomes, Auditor Federal de Controle Externo, contra o despacho da Presidência, datado de 5/5/2026, que negou provimento ao recurso hierárquico formulado em face da decisão da Secretaria Especializada em Gestão de Pessoas (SecPessoas) que reformulou, de ofício, a averbação de tempo de serviço militar constante nos assentamentos funcionais do servidor;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, diante das razões expostas pelo Relator, com fundamento nos artigos 107 e 108 da Lei 8.112/1990, combinados com o artigo 30 do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. conhecer e negar provimento ao recurso administrativo;

9.2. dar ciência deste acórdão ao recorrente e à Secretaria-Geral de Administração, para as providências funcionais cabíveis.

10. Ata n° 33/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 26/8/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2314-33/26-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), 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 2315/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.539/2025-1.

1.1. Apenso: 017.304/2025-3.

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

3. Interessados/Responsáveis: não há.

4. Unidades Jurisdicionadas: Hospital Federal Cardoso Fontes; Hospital Federal da Lagoa; Hospital Federal de Bonsucesso; Hospital Federal do Andaraí; Hospital Federal dos Servidores do Estado; Hospital Federal Ipanema; Ministério da Saúde.

5. Relator: Ministro Bruno Dantas.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: Givaldo Barbosa Macedo Junior (30250/OAB-BA), Rayanna Silva Carvalho (9005/OAB-PI) e outros, representando Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este relatório do primeiro ciclo do acompanhamento destinado a examinar o processo de descentralização da gestão dos seis hospitais federais do Rio de Janeiro vinculados ao Ministério da Saúde: Hospital Federal de Bonsucesso, Hospital Federal do Andaraí, Hospital Federal Cardoso Fontes, Hospital Federal da Lagoa, Hospital Federal de Ipanema e Hospital Federal dos Servidores do Estado,

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. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, determinar ao município do Rio de Janeiro que, no prazo de 60 (sessenta) dias, contado da ciência:

9.1.1. apure os valores irregularmente pagos com recursos federais do Bloco de Manutenção das Ações e dos Serviços Públicos de Saúde na construção da emergência de trauma do Hospital Federal do Andaraí e da emergência clínica do Hospital Federal Cardoso Fontes, inclusive os desembolsos realizados após agosto de 2025;

9.1.2. recomponha, com recursos próprios, o Fundo Municipal de Saúde do Rio de Janeiro pelo montante apurado na forma do subitem anterior, devidamente atualizado, nos termos do art. 27, inciso I, da Lei Complementar 141/2012, encaminhando a este Tribunal a correspondente documentação comprobatória;

9.1.3. adote as providências necessárias para impedir que eventuais parcelas ainda não pagas das intervenções mencionadas no subitem 9.1.1 sejam quitadas com recursos do Bloco de Manutenção;

9.2. com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, determinar ao Ministério da Saúde que, no prazo de 90 (noventa) dias, contado da ciência, examine as demais obras e intervenções financiadas com recursos transferidos para os hospitais do Andaraí e Cardoso Fontes, inclusive as passarelas de ligação entre os blocos deste último, a fim de identificar eventual utilização de recursos do Bloco de Manutenção em construções novas ou ampliações e adotar as providências cabíveis para a recomposição do Fundo Municipal pelo município do Rio de Janeiro, encaminhando a este Tribunal relatório conclusivo sobre as medidas adotadas;

9.3. com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, determinar ao Ministério da Saúde que encaminhe a este Tribunal, no prazo de 90 (noventa) dias, contado da ciência, relatório conclusivo sobre o exame realizado no subitem 9.2 supra, com a identificação das intervenções analisadas, dos valores pagos, das fontes utilizadas e das providências adotadas;

9.4. com fundamento no art. 7º, § 3º, da Resolução-TCU 315/2020, determinar ao Grupo Hospitalar Conceição e à Secretaria Municipal de Saúde do Rio de Janeiro que, quanto ao Hospital Federal de Bonsucesso e aos hospitais do Andaraí e Cardoso Fontes, respectivamente, encaminhem ao Tribunal, no prazo de 15 (quinze) dias, contado da ciência desta deliberação, informações sobre a produção assistencial relativa ao exercício de 2025, as quais deverão ser apresentadas mês a mês, com o maior detalhamento possível da produção por setores, por tipo de atendimento e por indicadores, devendo ser incluídos, por exemplo, dados sobre internação, cirurgia, unidade de tratamento intensivo, pronto socorro, consultas ambulatoriais, consultas não ambulatoriais, serviços auxiliares de diagnóstico e terapia (SADT), atendimento infantil, atendimento neonatal, atendimento adulto, além de indicadores como giro de leitos, taxa de ocupação, número de leitos operacionais, número de saídas, número de horas de salas cirúrgicas disponíveis e utilizadas, tempo médio de permanência, número de salas cirúrgicas, número de consultórios médicos e não médicos, número e tipo de exames, e número de procedimentos realizados, como hemodiálises, quimioterapias e procedimentos de hemodinâmica, entre outros.

9.5. com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, dar ciência ao Ministério da Saúde de que:

9.5.1. a prática de descentralizar unidades de saúde sem a apresentação de estudos técnicos suficientemente fundamentados contraria o disposto no art. 37 da Constituição Federal de 1988 e infringe os termos da Portaria-GM/MS 2.500/2017;

9.5.2. a definição dos recursos destinados às unidades descentralizadas sem demonstração suficientemente clara dos critérios e estimativas que fundamentam os valores a serem transferidos compromete a adequada motivação do planejamento orçamentário e financeiro, em desacordo com o princípio da eficiência previsto no art. 37 da Constituição Federal;

9.5.3. a ausência de medidas efetivas e tempestivas para o remanejamento de pessoal oriundo do processo de descentralização dos hospitais federais, especialmente no caso dos servidores estatutários que manifestaram o desejo de não permanecer nas unidades descentralizadas, pode comprometer a adequada utilização de recursos públicos, em afronta ao art. 37 da Constituição Federal de 1988;

9.6. orientar a Unidade de Auditoria Especializada em Saúde para que o segundo ciclo deste acompanhamento abranja os hospitais de Bonsucesso, Andaraí e Cardoso Fontes e contemple a avaliação:

9.6.1. da execução orçamentária e financeira e de sua relação com a capacidade operacional e a produção assistencial;

9.6.2. da adequação e do custo da força de trabalho;

9.6.3. do controle de estoques, da apuração de custos, da gestão patrimonial e da regulação dos serviços;

9.6.4. do cumprimento das determinações constantes dos subitens 9.1 a 9.4 deste acórdão;

9.7. encaminhar cópia desta deliberação ao Ministério da Saúde, ao município do Rio de Janeiro, à Secretaria Municipal de Saúde do Rio de Janeiro e ao Grupo Hospitalar Conceição.

10. Ata n° 33/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 26/8/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2315-33/26-P.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), 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 2316/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 011.750/2026-0.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessado: Autoridade Portuária de Santos S.A. (44.837.524/0001-07).
4. Unidade Jurisdicionada: Autoridade Portuária de Santos S.A.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Anéia Viana da Silva (314766/OAB-SP), representando DTA Engenharia Ltda.; João Paulo Cunha (52369/OAB-DF), Pedro Yago Araujo Rodrigues (79141/OAB-DF) e outros, representando Etesco Construções e Comércio Ltda.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela empresa DTA Engenharia Ltda., com fundamento no art. 87, §2º, da Lei 13.303/2016, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Licitação Eletrônica 51/2025, promovida pela Autoridade Portuária de Santos S.A., cujo objeto consiste na contratação da obra de aprofundamento do canal do Porto Organizado de Santos para a profundidade de projeto de 16,00m,
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento no art. 116, § 1º, do Regimento Interno, ante as questões suscitadas na fase de discussão, em:
9.1. converter a apreciação deste processo em diligência à Autoridade Portuária de Santos S.A. para que, no prazo de quinze dias, apresente informações acerca da existência de pedidos de esclarecimento ou impugnação ao edital da Licitação Eletrônica 51/2025 relacionados à incompatibilidade entre os regimes de execução contratuais previstos;
9.2. promover a oitiva da Autoridade Portuária de Santos S.A., com fulcro no art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, para que se manifeste, no prazo de quinze dias, sobre as irregularidades consignadas no voto do relator e no parecer do MPTCU;
9.3. promover a oitiva da empresa Jan De Nul do Brasil Dragagem Ltda., na condição de beneficiária do Contrato APS 120/2026, com fundamento no art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, bem como em atenção aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa e à Súmula Vinculante nº 3 do Supremo Tribunal Federal, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, querendo, manifeste-se sobre os fatos apontados nestes autos que podem ensejar a determinação de anulação do referido contrato;
9.4. habilitar a empresa Jan De Nul do Brasil Dragagem Ltda. como interessada;

9.5. indeferir o pedido de habilitação como interessada da empresa Etesco Construções e Comércio Ltda., nos termos do art. 146 do Regimento Interno do TCU, sem prejuízo de conceder à requerente, conforme o art. 4º, § 1º, da Resolução-TCU 249/2012, a partir da prolação da deliberação de mérito, o acesso aos autos apenas para procedimentos de vista e cópia; e

9.6. encaminhar cópia desta deliberação, do relatório e do voto que a fundamentam à Autoridade Portuária de Santos S.A., à Etesco Construções e Comércio Ltda., à DTA Engenharia Ltda. e à Jan De Nul do Brasil Dragagem Ltda.

10. Ata n° 33/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 26/8/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2316-33/26-P.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), 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 2317/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.946/2023-8.
1.1. Apensos: 009.914/2024-2; 018.411/2024-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Acompanhamento.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessados: Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde (03.009.608/0001-75); Secretaria de Vigilância em Saúde e Ambiente (00.394.544/0023-90); Secretaria-Executiva do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos; Secretaria-Executiva do Ministério da Saúde (00.394.544/0173-12).
4. Unidade Jurisdicionada: Ministério da Saúde.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:
VISTO, relatado e discutido este relatório do segundo ciclo do acompanhamento destinado a avaliar o planejamento, as aquisições e a gestão dos insumos estratégicos para saúde (IES) no âmbito do Ministério da Saúde, bem como a evolução das providências adotadas para o aprimoramento dos processos que integram essa cadeia logística,

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 em cumprimento os subitens 9.3 e 9.4 do Acórdão 313/2023-TCU-Plenário;

9.2. manter em cumprimento o subitem 9.6 do Acórdão 313/2023-TCU-Plenário, devendo sua situação ser reavaliada no próximo ciclo deste acompanhamento;

9.3. reconhecer o Projeto de Aprimoramento da Gestão de Insumos Estratégicos em Saúde como instrumento central para o atendimento das determinações referidas no subitem anterior;

9.4. determinar ao Ministério da Saúde, com fundamento no art. 7º, § 3º, inciso VI, da Resolução-TCU 315/2020, que apresente, no prazo de 30 (trinta) dias, quadro-síntese que relacione as determinações do Acórdão 313/2023-TCU-Plenário ainda em cumprimento aos respectivos eixos e iniciativas do Projeto de Aprimoramento da Gestão de Insumos Estratégicos em Saúde, quando

aplicável, com indicação de responsáveis, prazos, metas, indicadores, marcos intermediários e evidências de implementação;

9.5. determinar ao Ministério da Saúde, com fundamento no art. 7º, § 3º, inciso VI, da Resolução-TCU 315/2020, que apresente , no prazo de 60 (sessenta) dias, os resultados parciais e consolidados do "Índice de entregas de medicamentos no prazo" (Fichas de Qualificação) relativos aos exercícios de 2024 e 2025, independentemente do encerramento formal dos ACT 2/2023 e 3/2023, acompanhados de justificativa técnica para o percentual de 3% de entregas tempestivas registrado no primeiro semestre de 2024 no âmbito do ACT 2/2023 e da indicação das providências adotadas em face dos atrasos verificados;

9.6. dar continuidade a este acompanhamento em relação ao Projeto de Aprimoramento da Gestão de Insumos Estratégicos de Saúde e aos acordos de cooperação técnica firmados entre o Ministério da Saúde e a Fundação Oswaldo Cruz, observados os aspectos indicados no voto que fundamenta esta deliberação.

10. Ata n° 33/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 26/8/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2317-33/26-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), 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 2318/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 017.135/2025-7.

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

3. Interessados: Caixa Econômica Federal - CN Contratações - Cecot/BR (00.360.305/5614-83); Caixa Econômica Federal (00.360.305/0001-04); Gen3 Tecnologia da Informação, Serviços, Produtos e Negócios Ltda. (27.868.176/0001-16).

3.1. Embargante: JAMC Consultoria e Representação de Software Ltda. (24.425.034/0001-96).

4. Unidade Jurisdicionada: Caixa Econômica Federal.

5. Relator: Ministro Bruno Dantas.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Bruno Dantas.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidades Especializadas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).

8. Representação legal: André Yokomizo Aceiro (17753/OAB-DF), Gislene Sampaio Fernandes André (27808/OAB-DF) e outros, representando Caixa Econômica Federal; Thiago Casimiro Costa (53174/OAB-DF), representando JAMC Consultoria e Representação de Software Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes embargos de declaração opostos em face do Acórdão 1.462/2026-TCU-Plenário, por meio do qual esta Corte não conheceu do pedido de reexame interposto pela embargante em face do Acórdão 94/2026-TCU-Plenário, em razão da ausência de legitimidade e interesse recursal,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento nos arts. 34 da Lei 8.443/1992 e 287 do Regimento Interno do TCU, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. não conhecer dos embargos de declaração opostos por JAMC Consultoria e Representação de Software Ltda., ante a ausência de legitimidade e interesse recursal;

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

9.3. arquivar os autos.

10. Ata n° 33/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 26/8/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2318-33/26-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), 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 2319/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 018.933/2025-4.

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

3. Interessado: Colégio Militar do Rio de Janeiro.

4. Unidade Jurisdicionada: Colégio Militar do Rio de Janeiro.

5. Relator: Ministro Bruno Dantas.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de denúncia, com pedido de medida cautelar, a respeito de irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 90017/2025 (aquisição de mobiliário urbano para as áreas externas), promovido pelo Colégio Militar do Rio de Janeiro (CMRJ),

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento nos arts. 53 e 55 da Lei 8.443/1992 e nos arts. 169, inciso V, 235 e 236 do Regimento Interno do TCU, em:

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

9.2. indeferir o pedido de concessão de medida cautelar formulado pelo denunciante, ante a ausência do pressuposto do periculum in mora;

9.3. determinar ao Colégio Militar do Rio de Janeiro, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que republique o edital do Pregão Eletrônico 90017/2025 de modo a sanar as irregularidades a seguir indicadas, informando ao TCU as providências adotadas:

9.3.1. levantamento de mercado restrito à consulta de potenciais fornecedores, sem o mapeamento de produtos e soluções aptos a atender às exigências editalícias, em afronta ao art. 18, § 1º, inciso V, da Lei 14.133/2021; e

9.3.2. ausência de demonstração da essencialidade de cada norma, laudo ou certificado exigido, bem como de indicação dos parâmetros objetivos de aferição (escalas aplicáveis, resultados esperados, concentrações e classificações técnicas), em dissonância com o princípio do julgamento objetivo (art. 5º e art. 25 da Lei 14.133/2021) e com a jurisprudência deste Tribunal;

9.4. dar ciência ao Colégio Militar do Rio de Janeiro, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que a ausência de explicitação prévia das devidas justificativas técnicas para a vedação da participação de empresas em consórcio, nos autos do processo licitatório, encontra-se em desacordo com o art. 15 da Lei 14.133/2021;

9.5. levantar o sigilo dos autos, mantendo a confidencialidade das peças individualmente classificadas como sigilosas, nos termos do art. 6º, inciso III, da Lei 12.527/2011; e

9.6. encaminhar cópia desta decisão ao Colégio Militar do Rio de e ao denunciante.

10. Ata n° 33/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 26/8/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2319-33/26-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), 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 2320/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 021.909/2024-5.

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 Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial 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: Juliana Dato Ferreira Leal (35595/OAB-DF), Julio Cesar Dias Marques Junior (39440/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), Camila de Araujo Silva (87270/OAB-DF) e outros, 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, para apurar irregularidades e dano ao erário decorrentes da ausência de comprovação da execução de serviços contratados pelo Departamento Regional do Senai no Distrito Federal 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 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 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 Senai 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$)
15/2/2016	230.000,00
15/2/2016	280.000,00
17/2/2016	120.000,00
2/3/2016	230.000,00
2/3/2016	260.000,00
8/3/2016	150.000,00
8/3/2016	150.000,00
22/3/2016	320.000,00
22/3/2016	270.000,00
13/4/2016	60.500,00
30/32016	163.000,00
5/4/2016	172.000,00
15/4/2016	140.000,00
18/4/2016	268.000,00
18/4/2016	267.000,00
18/4/2016	270.000,00
25/4/2016	27.500,00
4/5/2016	198.000,00
4/5/2016	218.000,00
5/5/2016	160.000,00
5/5/2016	224.000,00
24/5/2016	168.000,00
25/5/2016	43.600,00
25/5/2016	18.000,00
25/5/2016	61.500,00
25/5/2016	25.000,00
2/6/2016	224.000,00
2/6/2016	218.000,00
4/7/2016	160.000,00
4/7/2016	208.000,00
4/7/2016	262.000,00
12/7/2016	9.000,00
20/7/2016	15.680,00
27/7/2016	30.000,00
27/7/2016	45.000,00
27/7/2016	35.000,00
27/7/2016	60.000,00
27/7/2016	160.000,00
27/7/2016	50.000,00
27/7/2016	55.000,00
3/8/2016	16.800,00

	Data	Valor (R$)
2/8/2016	212.000,00	
4/8/2016	90.000,00	
4/8/2016	33.000,00	
16/8/2016	92.350,00	
16/8/2016	27.500,00	
16/8/2016	15.680,00	
16/8/2016	90.000,00	
16/8/2016	9.000,00	
18/8/2016	22.000,00	
24/8/2016	82.345,00	
24/8/2016	130.455,00	
24/8/2016	27.500,00	
2/9/2016	165.000,00	
5/9/2016	197.000,00	
9/9/2016	56.000,00	
9/9/2016	8.000,00	
15/9/2016	65.000,00	
19/9/2016	165.000,00	
19/9/2016	7.800,00	
20/9/2016	155.000,00	
28/9/2016	72.100,00	
28/9/2016	80.300,00	
5/10/2016	90.000,00	
31/10/2016	15.680,00	
31/10/2016	9.000,00	
31/10/2016	18.000,00	
3/11/2016	25.000,00	
13/1/2017	148.000,00	
8/12/2016	9.000,00	
8/12/2016	9.000,00	
15/12/2016	15.680,00	
15/12/2016	55.000,00	
13/1/2017	38.640,00	
15/12/2016	27.590,00	

9.7. aplicar a Cláudio Rodrigues Tavares a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 900.000,00 (novecentos 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 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 no vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217, §§ 1º e 2º, do citado Regimento Interno;

9.10. dar ciência ao Departamento Regional do Senai no Distrito Federal, 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 Senai;

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 Senai no Distrito Federal, 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 Senai no Distrito Federal, 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° 33/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 26/8/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2320-33/26-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), 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 2321/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.733/2026-0.

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

3. Representante: Multilaser Industrial S.A. (59.717.553/0006-17)

4. Unidade: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

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: Bruna Oliveira (OAB/SC 42.633), representando Multilaser Industrial S.A.; Anderson Henrique Prehs (OAB/PR 34.608) e Ariane Bini de Oliveira (OAB/PR 37.156), representando Positivo Smart Tecnologia Ltda., SC Indústria de Equipamentos Eletrônicos Ltda.,

Boreo Comércio de Equipamentos Ltda. e Portal Mundo Positivo Ltda.; Anderson Henrique Prehs (OAB/PR 34.608) e outros, representando Positivo Tecnologia S.A.; Anderson Henrique Prehs (OAB/PR 34.608) e outros, representando Positivo Distribuição, Importação e Comércio Ltda.; Raphaela Themis Leite Jardim (OAB/PR 96.356), representando Positivo Informática S.A.

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta representação, com pedido de medida cautelar, formulada por Multilaser Industrial S.A. a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 90007/2024, conduzido pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), para a compra nacional, mediante sistema de registro de preços, de dispositivos de tecnologia da informação para uso educacional,

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

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

9.2. no mérito, considerar a presente representação procedente, confirmando a medida cautelar referendada por meio do Acórdão 1.230/2026-TCU-Plenário;

9.3. determinar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) que, no prazo de 15 (quinze) dias, comprove junto a este Tribunal a adoção das medidas necessárias ao exato cumprimento da lei, no sentido de anular os itens 4 e 6 do Pregão Eletrônico 90007/2024, bem como a Ata de Registro de Preços 23/2025 na parte a eles relativa, preservados os contratos eventualmente já firmados quanto ao item 5, em vista das seguintes irregularidades verificadas:

9.3.1. participação, nos itens 4 e 6, da empresa Positivo Tecnologia S.A., integrante do mesmo grupo econômico da Positivo S+ Soluções em TI S.A., a qual, por força do Contrato 14/2025, disponibiliza funcionários para atuar na área de licitações e contratos do FNDE, com atribuições que incluem a análise de propostas e o julgamento de recursos, em desacordo com os arts. 9º, §§ 1º e 2º, e 14, inciso IV, da Lei 14.133/2021 e com os itens 3.6.5, 3.6.8 e 3.12 do edital;

9.3.2. realização da avaliação de amostras da proposta da representante na fase recursal, sem o retorno à fase de julgamento das propostas, em desacordo com o art. 17, § 3º, c/c o art. 41, inciso II, da Lei 14.133/2021;

9.3.3. ausência, no edital, de critérios objetivos para definir o que seria aprovação, aprovação com ressalvas ou reprovação das amostras, bem como o que seria requisito essencial ou acessório, em violação ao princípio do julgamento objetivo previsto no art. 5º da Lei 14.133/2021; e

9.3.4. não concessão à licitante Multilaser Industrial S.A. do prazo de três dias úteis para proceder aos ajustes necessários nas amostras, em desacordo com o item 7.23 do edital;

9.4. comunicar esta decisão ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), à sociedade empresária Positivo Tecnologia S.A. e à representante; e

9.5. arquivar os presentes autos, sem prejuízo de que a AudContratações monitore o cumprimento das determinações constantes do item 9.3 supra.

10. Ata n° 33/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 26/8/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2321-33/26-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), 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.

ACÓRDÃO Nº 2322/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.492/2026-5.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Representação
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Diretoria Geral do Senado Federal (00.530.279/0001-15).
4. Órgão/Entidade: Diretoria Geral do Senado Federal.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Marcus Paulo Santiago Teles Cunha (34184/OAB-DF), representando Dinamica Facility Administração Predial Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de representação, com pedido de medida cautelar, oferecida pela empresa DNA Facilities Ltda., a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão 90062/2026, sob a responsabilidade da Diretoria Geral do Senado Federal, com valor estimado de R$ 43.676.540,33, cujo objeto é a contratação de empresa para prestação de serviços continuados e sob demanda, com dedicação exclusiva de mão de obra, referentes à operação e à manutenção preventiva e corretiva do sistema elétrico do Complexo Arquitetônico do Senado Federal, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no edital e seus anexos.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento nos arts. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 169, inciso V, 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU, e nos arts. 103, § 1º, e 107 da Resolução TCU 259/2014, e ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. conhecer da representação, por atender os requisitos de admissibilidade;
9.2. indeferir o pedido de concessão de medida cautelar formulado pela representante;
9.3. no mérito, considerar a representação improcedente;
9.4. comunicar a presente deliberação à representante e à Diretoria Geral do Senado Federal; e
9.5. arquivar os presentes autos.

10. Ata n° 33/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 26/8/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2322-33/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Bruno Dantas, 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 2323/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 003.504/2026-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Responsável: Luiz Aristeu de Almeida (782.715.688-68).
4. Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
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: Henrique Perez Esteves (OAB/SP 235.827) e Leonardo Bernardes Guimaraes (OAB/SP 345.512).

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 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 Sr. Luiz Aristeu de Almeida 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 de ocorrência	Valor histórico (R$)
8/6/2011	0,67
8/6/2011	472,33
7/7/2011	545,00
5/8/2011	545,00
8/9/2011	545,00
7/10/2011	545,00
8/11/2011	545,00
7/12/2011	0,67
7/12/2011	545,00
6/1/2012	545,00
7/2/2012	622,00
7/3/2012	622,00
10/4/2012	622,00
2/5/2012	622,00
31/5/2012	622,00
29/6/2012	622,00
31/7/2012	622,00
31/8/2012	622,00
1º/10/2012	622,00
31/10/2012	622,00
30/11/2012	622,00
30/11/2012	0,67
2/1/2013	622,00
31/1/2013	678,00
28/2/2013	678,00
28/3/2013	678,00
30/4/2013	678,00
31/5/2013	678,00
1º/7/2013	678,00
31/7/2013	678,00
30/8/2013	678,00
30/9/2013	678,00

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
31/10/2013	678,00
2/12/2013	678,00
2/12/2013	0,67
2/1/2014	678,00
3/2/2014	724,00
28/2/2014	724,00
1º/4/2014	724,00
2/5/2014	724,00
30/5/2014	724,00
1º/7/2014	724,00
31/7/2014	724,00
29/8/2014	724,00
30/9/2014	724,00
31/10/2014	724,00
28/11/2014	724,00
30/12/2014	724,00
30/1/2015	788,00
27/2/2015	788,00
31/3/2015	788,00
30/4/2015	788,00
29/5/2015	788,00
30/6/2015	788,00
31/7/2015	788,00
31/8/2015	788,00
30/9/2015	788,00
30/10/2015	788,00
30/11/2015	788,00
30/12/2015	788,00
29/1/2016	880,00
29/2/2016	880,00
31/3/2016	880,00
29/4/2016	880,00
31/5/2016	880,00
30/6/2016	880,00
29/7/2016	880,00
31/8/2016	880,00
30/9/2016	880,00
31/10/2016	880,00
30/11/2016	880,00
29/12/2016	880,00
31/1/2017	937,00
24/2/2017	937,00
31/3/2017	937,00
28/4/2017	937,00

9.2. aplicar ao Sr. Luiz Aristeu de Almeida 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 ao 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 graves as infrações cometidas pelo Sr. Luiz Aristeu de Almeida com base no art. 270 do Regimento Interno/TCU;

9.6. aplicar ao Sr. Luiz Aristeu de Almeida 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 São Paulo, com base no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 e no art. 209, § 7º, do Regimento Interno/TCU.

10. Ata n° 33/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 26/8/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2323-33/26-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Bruno Dantas, 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 2324/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.050/2022-0.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessados: Congresso Nacional (vinculador), Consórcio BR-235/BA.

3.2. Responsáveis: Amauri Sousa Lima (239.914.026-53); Gilson Menezes de Alencar (075.453.984-91); João Felix de Almeida Moura (112.794.275-15); Ricardo da Costa Martins (509.765.595-87); Vanessa Christine Ramos Green (944.283.445-20).

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

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

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

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

8. Representação legal: Giuseppe Giamundo Neto (234412/OAB-SP, 181640/OAB/RJ, 6082/OAB/RO e 1132-A/OAB/AM) e Camillo Giamundo (305964/OAB-SP, 213932/OAB-RJ e 104487/OAB-PR) e outros, representando Consórcio BR-235; Iglesias Fernanda de Azevedo Rabelo (100269/OAB-MG), representando Ricardo da Costa Martins.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria de conformidade realizada no âmbito do Fiscobras/2022 com a finalidade de fiscalizar as obras de pavimentação da BR-235/BA, com extensão de 130,3 km, segmento: km 533,3 ao km 663,6, referente ao subtrecho entre a cidade de Remanso/BA e a divisa BA/PI,

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

9.1. rejeitar as razões de justificativa dos Srs. Amauri Sousa Lima, Gilson Menezes de Alencar, João Felix de Almeida Moura, Ricardo da Costa Martins e Vanessa Christine Ramos Green, aplicando-lhes a multa individual prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, nos valores indicados na tabela a seguir, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, "a", do RI/TCU), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

Responsável	Valor da multa
Amauri Sousa Lima	R$ 50.000,00
Gilson Menezes de Alencar	R$ 35.000,00
João Felix de Almeida Moura	R$ 20.000,00
Vanessa Christine Ramos Green	R$ 15.000,00
Ricardo da Costa Martins	R$ 15.000,00

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

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

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

9.5. determinar a constituição de um processo apartado de acompanhamento das medidas que estão sendo adotadas pelo Dnit para regularizar a situação da etapa 6 das obras, de forma a assegurar a conclusão do empreendimento e com vistas a esclarecer os motivos pelos quais o Dnit simplesmente não determinou que o Consórcio BR-235 promovesse a elaboração dos projetos básicos e executivos da etapa 6, nos termos contratados;

9.6. com fulcro no art. 47 da Lei 8.443/1992, determinar a instauração de processo apartado de tomada de contas especial, a partir da extração de cópias das peças necessárias destes autos, com vistas à quantificação dos débitos e identificação dos responsáveis pelo superfaturamento apurado no pagamento relacionado ao transporte de areia no Contrato 114/2017;

9.7. determinar à Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (AudRodoviaAviação) que:

9.7.1. quantifique os débitos e as respectivas datas de origem atinentes ao superfaturamento constatado no Contrato 114/2017, bem como identifique os responsáveis pelas irregularidades, ficando desde já autorizada a realizar as diligências e inspeções que entender necessárias;

9.7.2. submeta a este relator, no âmbito da tomada de contas especial a ser autuada, proposta de citação dos responsáveis que vierem a ser identificados em cumprimento ao subitem 9.7.1 acima;

9.8. dar ciência ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020 de que a indicação de jazidas ou

fornecedores relativamente distantes do local da obra, nos anteprojetos para as contratações integradas, sem a adequada avaliação técnica de alternativas mais próximas e economicamente vantajosas ofende o art. 11, incisos I, II e III e parágrafo único, da Lei 14.133/2021, o princípio da eficiência do art. 37 da Constituição Federal, bem como os princípios do planejamento e da economicidade, previstos no art. 5º da Lei 14.133/2021; e

9.9. notificar os responsáveis e interessados desta decisão.

10. Ata n° 33/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 26/8/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2324-33/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Benjamin Zymler (Relator), 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 2325/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.014/2025-6.
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: Genésio Almeida Vinente (078.099.802-20).
4. Órgão/Entidade: Superintendência Estadual do INSS/AM
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
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 de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor do sr. Genésio Almeida Vinente, em razão da habilitação e concessão irregular de benefício,
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo relator, em:
9.1. julgar irregulares as contas do sr. Genésio Almeida Vinente, 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$)
16/7/2010	289,00
11/8/2010	510,00
2/9/2010	510,00

5/10/2010	510,00
10/11/2010	510,00
7/12/2010	510,00
29/12/2010	510,00
28/1/2011	540,00
1/3/2011	540,00
29/3/2011	545,00
2/5/2011	545,00
6/6/2011	545,00
1/7/2011	545,00
2/8/2011	545,00
6/9/2011	545,00
7/10/2011	545,00
3/11/2011	545,00
29/11/2011	545,00
28/12/2011	545,00
30/1/2012	622,00
1/3/2012	622,00
2/4/2012	622,00
30/4/2012	622,00
29/5/2012	622,00
28/6/2012	622,00
30/7/2012	622,00
30/8/2012	622,00
28/9/2012	622,00
5/11/2012	622,00

29/11/2012	622,00
2/1/2013	622,00
30/1/2013	678,00
28/2/2013	678,00
26/3/2013	678,00
29/4/2013	678,00
28/5/2013	678,00
27/6/2013	678,00

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$)
Genésio Almeida Vinente	48.000,00

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. Genésio Almeida Vinente 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 do Amazonas, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992.

10. Ata n° 33/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 26/8/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2325-33/26-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Benjamin Zymler (Relator), 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 2326/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.163/2025-1.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Auditoria
3. Interessados/Responsáveis: não há
4. Órgãos/Entidades: Fundo do Regime Geral de Previdência Social; Instituto Nacional do Seguro Social.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Certificação de Contas (AudFinanceira).
8. Representação legal: Alex Vicentini Lelis, Ana Dorotéa Veras Costa e outros, representando Secretaria do Tesouro Nacional.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de processo de auditoria financeira integrada com conformidade,

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. recomendar ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) que adote providências para aprimorar a elaboração e a divulgação das notas explicativas às demonstrações contábeis do INSS e do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS), de forma a adequá-las às disposições da NBC TSP 03 – Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes e da NBC TSP 11 – Apresentação das Demonstrações Contábeis, especialmente quanto aos seguintes aspectos:

9.1.1. divulgar, para cada tipo ou classe de provisão, a natureza da obrigação, os prazos esperados para a saída de benefícios econômicos ou de potencial de serviços, os valores utilizados no período e os valores não utilizados revertidos no período, em conformidade com os itens 97(c), 97(d) e 98(a) da NBC TSP 03;

9.1.2. divulgar, relativamente aos passivos contingentes, as incertezas relacionadas aos valores e ao momento das saídas de recursos, bem como a possibilidade de reembolso, quando aplicável, em conformidade com os itens 100(b) e 100(c) da NBC TSP 03;

9.1.3. incluir, no resumo das políticas contábeis significativas, a base geral de mensuração utilizada na elaboração das demonstrações contábeis, em conformidade com o item 132(a) da NBC TSP 11;

9.1.4. apresentar as informações de suporte das notas explicativas sobre os itens apresentados nas demonstrações contábeis pela mesma ordem em que cada demonstração e cada item são apresentados, em conformidade com o item 129(c) da NBC TSP 11;

9.2. recomendar ao INSS e ao Ministério da Previdência Social que, observadas suas competências institucionais, promovam a revisão e a consolidação dos procedimentos normativos e operacionais aplicáveis à compensação previdenciária entre o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) da União e o RGPS, com vistas a:

9.2.1. assegurar a clara definição de competências e responsabilidades na gestão da compensação previdenciária; e

9.2.2. instituir mecanismos de controle e monitoramento que assegurem a tempestiva formalização, análise e cobrança dos requerimentos, prevenindo a prescrição e a consequente perda de receitas para o RPPS da União;

9.3. autorizar, com fundamento na Resolução TCU 315/2020, art. 17, § 2º, o monitoramento desta deliberação nas próximas auditorias do Balanço Geral da União, nos termos do art. 5º, § 5º, da Resolução TCU 346/2022, atualizada pela Resolução TCU 380/2025;

9.4. considerar:

9.4.1. em cumprimento a deliberação contida no subitem 9.1.7 do Acórdão 1.465/2022-Plenário;

9.4.2. implementadas as deliberações contidas nos subitens 9.3.2.2 e 9.3.4 do Acórdão 1.094/2025-Plenário;

9.4.3. em implementação as deliberações contidas no subitem 9.2.6 do Acórdão 1.153/2021-Plenário e nos subitens 9.3.2.1, 9.3.2.3 e 9.3.3 do Acórdão 1.094/2025-Plenário;

9.4.4. não implementada a deliberação contida no subitem 9.3.1 Acórdão 1.094/2025-Plenário;

9.5. aprovar, com fundamento no Regimento Interno do TCU, art. 249, inciso I, os certificados de auditoria de peças 65 e 66;

9.6. autorizar a inserção dos certificados de auditoria, juntamente com o correspondente relatório de auditoria, no sistema Conecta-TCU, para os fins previstos no art. 16 da Lei 8.443/1992;

9.7. encaminhar ao Ministro da Previdência Social os certificados e o relatório de auditoria, com vistas à emissão do pronunciamento previsto no art. 9º, inciso IV, c/c o art. 52 da Lei 8.443/1992;

9.8. encaminhar ao Instituto Nacional do Seguro Social os certificados de auditoria para a publicação prevista no art. 8º, § 2º, da Instrução Normativa TCU 84/2020, observado o disposto no art. 7º da Decisão Normativa TCU 198/2022;

9.9. reclassificar as peças 48, 54 e 55 como informação pública, retirando o sigilo, em conformidade com o art. 8º, § 1º, da Resolução TCU 294/2018; e

9.10. apensar, com fundamento no art. 250, inciso I, do Regimento Interno do TCU, os presentes autos ao processo de contas anuais do INSS, relativo ao exercício de 2025 (TC 007.135/2026-2).

10. Ata n° 33/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 26/8/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2326-33/26-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Benjamin Zymler (Relator), 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 2327/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 021.345/2016-3.

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

3. Recorrente: Antonio Roberto Rodrigues Goes da Silva (264.042.222-72)

4. Unidade: Município de Macapá/AP

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler

5.1. Relatora da deliberação recorrida: Ministra Ana Arraes

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

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

8. Representação legal: Glaucia Costa Oliveira (1364/OAB-AP), representando Antonio Roberto Rodrigues Goes da Silva.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos este recurso de revisão interposto por Antônio Roberto Rodrigues Góes da Silva, ex-prefeito do município de Macapá/AP, contra o Acórdão 7.132/2019-2ª Câmara, mediante o qual esta Corte de Contas julgou irregulares suas contas, condenou-o em débito e lhe aplicou a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por maioria, com fundamento nos arts. 20 da Lei 8.443/1992 e 212 do Regimento Interno do TCU e ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. dar provimento ao recurso de revisão, de modo a tornar insubsistente o Acórdão 7.132/2019-2ª Câmara;

9.2. arquivar os autos sem julgamento do mérito, ante a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo; e

9.3. comunicar esta decisão ao recorrente.

10. Ata n° 33/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 26/8/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2327-33/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro com voto vencido: Benjamin Zymler (Relator).

13.3. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.4. Ministro-Substituto convocado com voto vencido: Marcos Bemquerer Costa.

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

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

ACÓRDÃO Nº 2328/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 017.273/2026-9.

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

3. Recorrente: identidade preservada.

4. Unidade Jurisdicionada: não há.

5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.

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

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Relações Institucionais – Ouvidoria.

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se aprecia recurso contra decisão proferida pelo Ministro Jhonatan de Jesus ao indeferir pedido de acesso ao TC 016.081/2026-9 (Denúncia);

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. 15 da Lei 12.527/2011, c/c o art. 28 da Resolução-TCU 249/2012, em:

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

9.2. comunicar esta deliberação ao recorrente.

10. Ata n° 33/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 26/8/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2328-33/26-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), 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 2329/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 047.113/2020-0.
1.1. Apenso: TC 042.840/2018-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Embargos de declaração (Tomada de Contas Especial).
3. Embargante: Dragabras Serviços de Dragagem Ltda (08.202.938/0001-04).
4. Unidades Jurisdicionadas: Autoridade Portuária de Santos S/A; Ministério de Portos e Aeroportos.
5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Rodrigo Medeiros de Lima.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia).
8. Representação legal: Marcelo Reinecken de Araújo (14874/OAB-DF), entre outros, representando a Dragabras Serviços de Dragagem Ltda.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial em que, nesta fase processual, são apreciados embargos de declaração contra o Acórdão 680/2026-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, rejeitá-los; e
9.2. comunicar esta deliberação à embargante.

10. Ata n° 33/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 26/8/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2329-33/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), 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.
13.4. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

ACÓRDÃO Nº 2330/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 004.439/2026-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Desestatização
3. Interessados/Responsáveis: não há
4. Unidades: Agência Nacional de Energia Elétrica; Ministério de Minas e Energia
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear (AudElétrica)
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:
VISTO, relatado e discutido o acompanhamento de desestatização realizado pelo Tribunal de Contas da União acerca da prorrogação dos contratos de concessão de distribuição de energia elétrica das empresas Companhia Paulista de Força e Luz (Contrato 14/1997-Aneel), Neoenergia Coelba

(Contrato 10/1997-Aneel), Energisa Mato Grosso (Contrato 3/1997-Aneel), Neoenergia Cosern (Contrato 8/1997-Aneel), Neoenergia Elektro (Contrato 187/1998-Aneel) e Energisa Sergipe (Contrato 7/1997-Aneel);

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento nos arts. 11 e 16, caput, da Resolução-TCU 315/2020 e 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU, e ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. considerar que os processos de prorrogação das concessões das empresas Companhia Paulista de Força e Luz, Neoenergia Coelba, Energisa Mato Grosso, Neoenergia Cosern, Neoenergia Elektro e Energisa Sergipe atendem, em seus aspectos essenciais, aos requisitos estabelecidos nas Leis 8.987/1995 e 9.074/1995, bem como no Decreto 12.068/2024;

9.2. considerar em implementação as recomendações constantes dos subitens 9.7.1 e 9.7.2 do Acórdão 1.487/2025-TCU-Plenário;

9.3. dispensar a realização de novo monitoramento das recomendações constantes dos subitens 9.7.1 e 9.7.2 do Acórdão 1.487/2025-TCU-Plenário;

9.4. recomendar à Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) que continue acompanhando, com auxílio de seus controles internos, os riscos referentes: (i) à não divulgação dos direitos dos consumidores com os aditivos contratuais; e (ii) à não regulamentação e/ou demora na regulamentação de todos os temas do Decreto 12.068/2024, sem prejuízo de eventual fiscalização futura pelo TCU;

9.5. comunicar esta decisão ao Ministério de Minas e Energia (MME) e à Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel); e

9.6. arquivar o presente processo.

10. Ata n° 33/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 26/8/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2330-33/26-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), 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 2331/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.058/2026-4.

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

3. Interessado: Congresso Nacional

4. Unidades: Eletronuclear S.A.; Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional S.A. – ENBPar e Ministério de Minas e Energia

5. Relator: Ministro Jorge Oliveira

6. Representante do Ministério Público: não atuou

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

8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta auditoria de conformidade, no âmbito do Fiscobras 2026, realizada na empresa Eletronuclear S.A. (Eletronuclear), subsidiária da Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional (ENBPar), ambas vinculadas ao Ministério de Minas e Energia (MME), com o objetivo de fiscalizar os principais contratos associados à implementação do

Programa de Extensão da Vida Útil da Usina Angra 1, na Central Nuclear Almirante Álvaro Alberto, em Angra dos Reis/RJ,

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. 37 da Constituição Federal; 43, inciso I, da Lei 8.443/1992; 169, inciso V, 239, inciso I, e 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU; 2º, incisos II e III, 9º, inciso I, e 11 da Resolução-TCU 315/2020; e 31 da Lei 13.303/2016, em:

9.1. recomendar à Eletronuclear S.A. que avalie a inclusão, em seus normativos internos, de orientações para que as justificativas de inexigibilidade evidenciem, de forma expressa e motivada, os elementos fáticos, técnicos e jurídicos que demonstrem a inviabilidade de competição no caso concreto, distinguindo esse pressuposto da mera caracterização do serviço como técnico especializado, da notória especialização do contratado ou da eventual singularidade do objeto, os quais, embora relevantes para a análise da contratação, não caracterizam, por si só, a inviabilidade de competição;

9.2. dar ciência à Eletronuclear, à Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional, ao Ministério de Minas e Energia e ao Comitê de Desenvolvimento do Programa Nuclear Brasileiro (CDPNB) que a insuficiência de recursos financeiros para a execução dos contratos do Programa de Extensão de Vida Útil da Usina Nuclear Angra 1 contribui para aumentar o custo global do empreendimento, podendo conduzir à paralisação ou redução do ritmo das obras;

9.3. autorizar a autuação de processo de monitoramento da presente deliberação;

9.4. comunicar esta deliberação à Eletronuclear, à ENBPar, ao MME, ao CDPNB e à Autoridade Nacional de Segurança Nuclear; e

9.5. arquivar os presentes autos.

10. Ata n° 33/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 26/8/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2331-33/26-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), 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 2332/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 009.479/2026-0.

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

3. Interessados/Responsáveis: não há

4. Unidades: Banco do Brasil S.A.; Secretaria do Tesouro Nacional; Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil

5. Relator: Ministro Jorge Oliveira

6. Representante do Ministério Público: não atuou

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

8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento realizado com o objetivo de fiscalizar a distribuição das transferências constitucionais (FPE, FPM, IPI-Exportação, Cide e Fundeb) e a arrecadação das receitas componentes da sua base de cálculo no 2º semestre de 2025;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento nos arts. 169, parágrafo único, da Constituição Federal, 1º, inciso VI, da Lei 8.443/1992, e 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU, e ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. considerar em conformidade com o disposto no art. 159 da Constituição Federal os montantes arrecadados e destinados, no 2º semestre de 2025, à composição das seguintes transferências:

9.1.1. Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM), consoante o inciso I do referido dispositivo constitucional;

9.1.2. Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (IPI-Exportação), conforme o inciso II do mesmo diploma; e

9.1.3. Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – Combustíveis – Estados e Municípios (Cide), conforme o inciso III desse mandamento;

9.2. considerar em conformidade com os coeficientes e valores estabelecidos nos atos normativos aplicáveis os repasses por beneficiário, no 2º semestre de 2025, para as seguintes transferências:

9.2.1. Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), conforme a Decisão Normativa-TCU 209, de 13/3/2024;

9.2.2. Fundo de Participação dos Municípios (FPM), conforme a Decisão Normativa-TCU 213, de 27/11/2024;

9.2.3. Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (IPI-Exportação), conforme a Decisão Normativa-TCU 212, de 25/7/2024;

9.2.4. Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – Combustíveis – Estados e Municípios (Cide), conforme a Decisão Normativa-TCU 214, de 12/2/2025; e

9.2.5. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), conforme a Portaria MEC 823, de 12/12/2025, e a Portaria Interministerial MEC/MF 13, de 29/12/2025;

9.3. comunicar esta decisão à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, à Secretaria do Tesouro Nacional, ao Banco do Brasil S.A. e ao Ministério da Fazenda; e

9.4. arquivar este processo.

10. Ata n° 33/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 26/8/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2332-33/26-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), 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 2333/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.945/2025-1.

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

3. Interessado: Tribunal de Contas da União

4. Unidades: Agência Nacional de Transportes Terrestres; Ministério dos Transportes

5. Relator: Ministro Jorge Oliveira

6. Representante do Ministério Público: não atuou

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

8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de monitoramento do Acórdão 522/2025-Plenário, por meio do qual o Tribunal apreciou acompanhamento destinado a avaliar as providências governamentais relacionadas ao encerramento próximo de contratos de concessão ferroviária, tratando o presente processo, especificamente, das medidas adotadas em relação à Ferrovia Transnordestina, concedida à Ferrovia Transnordestina Logística S.A. (FTL);

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

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

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

9.3. comunicar esta deliberação ao Ministério dos Transportes e à Agência Nacional de Transportes Terrestres.

10. Ata n° 33/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 26/8/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2333-33/26-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), 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 2334/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 012.513/2026-1.

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

3. Interessados/Responsáveis: não há

4. Órgãos/Entidades: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis; Banco Central do Brasil; Instituto Nacional do Seguro Social; Ministério da Fazenda; Ministério da Gestão e da Inovação Em Serviços Públicos; Ministério da Previdência Social; Ministério da Previdência Social; Ministério de Minas e Energia; Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate À Fome; Ministério do Planejamento e Orçamento; Ministério do Trabalho e Emprego; Procuradoria -Geral da Fazenda Nacional; 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: Lucas Alves Freire (102089/OAB-MG) e Rogerio Telles Correia das Neves (133445/OAB-SP), representando Ministério do Planejamento e Orçamento; Lucas Alves Freire (102089/OAB-MG) e Rogerio Telles Correia das Neves (133445/OAB-SP), representando Ministério da Previdência Social; Lucas Alves Freire (102089/OAB-MG) e Rogerio Telles Correia das Neves (133445/OAB-SP), representando Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate À Fome; Lucas Alves Freire (102089/OAB-MG) e Rogerio Telles Correia das Neves (133445/OAB-SP), representando Ministério da Fazenda; Lucas Alves Freire (102089/OAB-MG) e Rogerio Telles Correia das Neves (133445/OAB-SP), representando Banco Central do Brasil.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento dos resultados fiscais da União quanto às receitas e despesas primárias referentes ao 2º bimestre de 2026, com objetivo de subsidiar o 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 2º bimestre de 2026, devidamente detalhados no Relatório e Voto que integram este Acórdão:

9.1.1. até o 2º bimestre de 2026, observa-se desempenho aquém do esperado em fontes relevantes de receitas, indicando risco de frustração das estimativas anuais;

9.1.2. conforme apurado pelo Banco Central do Brasil segundo a metodologia "abaixo da linha", os resultados primários acumulados até abril de 2026, a preços correntes, do Governo Central (superávit de R$ 9 bilhões) e das empresas estatais federais (déficit de R$ 5,9 bilhões) não indicam, nessa etapa do exercício, incompatibilidade com as metas fiscais fixadas para o exercício de 2026;

9.1.3. a projeção de resultado primário para 2026 é de superávit de R$ 4,1 bilhões, após deduções regularmente autorizadas, no total de R$ 64 bilhões;

9.1.4. a projeção para 2026 das despesas primárias sujeitas ao limite da Lei Complementar 200/2023 indicou excesso de R$ 23,7 bilhões em relação ao teto aplicável, dos quais R$ 22,1 bilhões corresponderam ao bloqueio adicional necessário no âmbito do Poder Executivo no segundo bimestre;

9.1.5. não foram identificados indícios imediatos de insuficiência de caixa para fins do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

9.2. dar ciência deste Acórdão e do Relatório e Voto que o integram ao Ministério do Planejamento e Orçamento, ao Ministério da Fazenda, ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, à Controladoria-Geral da União, ao Banco Central do Brasil, à Casa Civil da Presidência da República e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional; e

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

10. Ata n° 33/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 26/8/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2334-33/26-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), 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 2335/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 001.368/2026-5.

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

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

4. Unidade Jurisdicionada: 1º Batalhão de Guardas.

5. Relator: 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:

VISTO, relatado e discutido este processo de denúncia sobre irregularidades no pregão eletrônico SRP 90010/2025, realizado pelo 1º Batalhão de Guardas.

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

9.1. com fundamento nos arts. 53 da Lei 8.443/92, c/c os arts. 234, 235 e 250, II, todos do Regimento Interno, conhecer da denúncia e considerá-la procedente;

9.2. determinar ao 1º Batalhão de Guardas, com fundamento no art. 4º, I, da Resolução 315/2020, que, no prazo de 30 (trinta) dias, adote providências para anular o pregão eletrônico SRP 90010/2025 e os atos dele decorrentes, incluída a Ata de Registro de Preços 90010/2025;

9.3. dar ciência ao 1º Batalhão de Guardas, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução 315/2020, sobre a seguinte impropriedade identificada no pregão eletrônico SRP 90010/2025, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

9.3.1. deixar de apresentar justificativa técnica formal para indicação de marca e modelo nos itens licitados, informando, em resposta à impugnação apresentada no certame, que tal documento somente seria disponibilizado por inteiro teor após a homologação do certame, configurando ofensa aos princípios da publicidade, da transparência e da motivação, contidos no art. 5º da Lei 14.133/2021, com potencial prejuízo à ampla participação e à adequada fiscalização do certame, e em ofensa aos arts. 3º, I e II, 7º, VI, 8º e 10 da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação);

9.4. encaminhar cópia desta deliberação (relatório, voto e acórdão) ao 1º Batalhão de Guardas, às sociedades empresárias Nacar Motorcycle Ltda. e Maggi Motorcycles Ltda. e ao denunciante, informando-lhes que sua íntegra estará disponível para consulta no dia seguinte ao de sua oficialização, em www.tcu.gov.br/acordaos.

9.5. levantar o sigilo que recai sobre as peças deste processo, à exceção daquelas que contenham informação pessoal do denunciante, nos termos dos arts. 104, § 1º, e 108, parágrafo único, da Resolução 259/2014.

10. Ata n° 33/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 26/8/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2335-33/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

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

ACÓRDÃO Nº 2336/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 002.091/2024-0.

1.1. Apenso: 008.770/2025-5

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

3. Interessados/Responsáveis: não há.

4. Órgão: Tribunal Superior do Trabalho.

5. Relator: Ministro Odair Cunha.

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

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

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este processo de consulta formulada pelo Presidente do Tribunal Superior do Trabalho (TST) acerca da possibilidade de os órgãos públicos da Administração direta, federal, estadual ou municipal realizarem compensação de gases de efeito estufa, emitidos em razão de suas operações rotineiras, por meio de cessão de direito e aposentação de créditos de carbono no mercado voluntário.

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

9.1. conhecer da consulta, por atender aos requisitos fixados no art. 264 do Regimento Interno;

9.2. considerar esta consulta, formulada em 29/1/2024, prejudicada em razão da sanção da Lei 15.042, de 11/12/2024, que instituiu o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SBCE); e

9.3. encaminhar cópia deste acórdão ao consulente, informando-lhe que a íntegra desta deliberação estará disponível para consulta no dia seguinte ao de sua oficialização, no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e

9.4. encerrar o presente processo.

10. Ata n° 33/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 26/8/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2336-33/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

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

ACÓRDÃO Nº 2337/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 002.932/2026-1.

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

3. Interessados/Responsáveis: não há

4. Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Transportes Terrestres; Ministério dos Transportes.

5. Relator: Ministro Odair Cunha.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este acompanhamento do processo de desestatização do sistema rodoviário da BR-116/324/BA (Rota 2 de Julho).

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 que, sob o ponto de vista formal, a Agência Nacional de Transportes Terrestres atendeu aos requisitos previstos na IN 81/2018, para o processo de desestatização do sistema rodoviário da BR-116/324/BA (Rota 2 de Julho);

9.2. determinar à Agência Nacional de Transportes Terrestres, com base no art. 4º, I, da Resolução 315/2020 e art. 43, I, da Lei 8.443/1992, que promova, em momento prévio à publicação da versão definitiva, as seguintes adequações necessárias nas documentações referentes ao processo de desestatização do sistema rodoviário da BR-116/324/BA (Rota 2 de Julho):

9.2.1. ajuste do modelo econômico-financeiro para que considere a obra de "adequação de duplicação" entre os km 827,380 a 828,550, compatibilizando-o com o disposto no Programa de Exploração Rodoviária, em atendimento ao art. 23, I, da Lei 8.987/1995;

9.2.2. corrija a incompatibilidade dos percentuais dos degraus tarifários previstos na minuta contratual e no Modelo Econômico-Financeiro (MEF), em cumprimento ao art. 23, IV, da Lei 8.987/1995;

9.2.3. corrija o cálculo do item 51 da Tabela II do anexo 5, de modo a considerar o montante financeiro correto de manutenção, a valor presente, em cumprimento ao art. 6º e ao art. 23, IV e VI, da Lei 8.987/1995;

9.2.4. revise as estimativas de condição do pavimento, a fim de se considerar corretamente os serviços de conservação realizados e em execução, bem como garantir a previsão adequada dos serviços realmente necessários de conservação nos anos iniciais do período de concessão, em cumprimento ao art. 6º da Lei 8.987/1995 e art. 37 da CF/1998;

9.2.5. exclua do edital que regerá o certame vedação à participação de pessoas jurídicas que tenham celebrado solução consensual para encerramento de contrato de concessão no âmbito da SecexConsenso nos cinco anos anteriores à data do certame;

9.3. recomendar à Agência Nacional de Transportes Terrestres, com base no art. 11, da Resolução 315/2020 e art. 43, I, da Lei 8.443/1992, que:

9.3.1. atualize o sítio eletrônico do projeto da Rota 2 de Julho para apresentar, em linguagem acessível, a sua versão mais recente, destacando sobretudo as principais alterações decorrentes das contribuições sociais anteriores, os valores atualizados da tarifa básica de pedágio e a estrutura tarifária a ser praticada ao longo da concessão;

9.3.2. apresente separadamente os valores de pagamento automático (TP1) e de pagamento avulso (TP2) em toda a comunicação e sinalização sobre os valores das tarifas de pedágio da Rota 2 de Julho, em observância ao disposto nos arts. 31 e 66 da Lei 8.078/1990, no art. 5º da Lei 12.527/2011 e nos arts. 19-B, III e 19-C, parágrafo único, V da Resolução ANTT 5.950/2021 (RCR1);

9.4. encaminhar cópia desta deliberação (relatório, voto e acórdão) à Agência Nacional de Transportes Terrestres e ao Ministério dos Transportes, informando-lhes que sua íntegra estará disponível para consulta no dia seguinte ao de sua oficialização, em www.tcu.gov.br/acordaos.

10. Ata n° 33/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 26/8/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2337-33/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Odair Cunha (Relator).
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2338/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 016.208/2024-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Embargos de Declaração (Tomada de Contas Especial).
3. Interessados/Responsáveis/Embargantes:
3.1. Interessado: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT (34.028.316/0001-03).
3.2. Responsável: Célio da Silva Vanderlei (267.740.028-62).
3.3. Embargante: Célio da Silva Vanderlei (267.740.028-62).
4. Entidade: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT (34.028.316/0001-03).
5. Relator: Ministro Odair Cunha.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Odair Cunha.
6. Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.

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

8. Representação legal: Renato Antônio Pappotti (OAB/SP 145.657).

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este processo de embargos de declaração opostos por Célio da Silva Vanderlei contra o acórdão 1879/2026-Plenário, por meio do qual o Tribunal conheceu do recurso de reconsideração por ele interposto e, no mérito, negou-lhe provimento, mantendo inalterado o acórdão 1135/2025-Plenário.

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

9.1. conhecer e rejeitar os presentes embargos de declaração; e

9.2. encaminhar cópia deste acórdão ao embargante, informando-lhe que a íntegra da deliberação (relatório, voto e acórdão) estará disponível para consulta no dia seguinte ao de sua oficialização, no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.

10. Ata n° 33/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 26/8/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2338-33/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

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

ACÓRDÃO Nº 2339/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 024.406/2024-4.

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: Essencial Soluções de Contact Center Ltda. (47.983.118/0001-40) e Cercred - Soluções de Contact Center e Recuperação de Crédito Ltda. (04.592.502/0001-00).

4. Entidade: Ativos S.A. Companhia Securitizadora de Créditos Financeiros.

5. Relator: Ministro Odair Cunha.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: Maria Clara Gomes da Silva (OAB-SP 52.6630); Silvio Luis Ferreira da Rocha (OAB-SP/90.416); Luciana Ramos Ribeiro (36.274/OAB-DF) e outros.

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta denúncia acerca de possíveis irregularidades ocorridas na licitação eletrônica 5/2024, promovida pela Ativos S.A. – Securitizadora de Créditos Financeiros.

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

9.1. conhecer da denúncia, com fundamento no art. 53 da Lei 8.443/1992, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes nos arts. 234 e 235 do Regimento Interno e, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. declarar, com fundamento no art. 46 da Lei 8.443/1992, a inidoneidade da sociedade empresarial Essencial Soluções de Contact Center Ltda. (47.983.118/0001-40) para participar de licitação na Administração Pública Federal ou por ela ser contratada, bem como daquelas realizadas

pela Administração Pública de estados, Distrito Federal e municípios em que ocorra aporte de recursos federais pelo período de 6 (seis) anos, a contar da inscrição no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis);

9.3. declarar, com fundamento no art. 46 da Lei 8.443/1992, a inidoneidade da sociedade empresarial Cercred – Soluções de Contact Center e Recuperação de Crédito Ltda. (04.592.502/0001-00) para participar de licitação na Administração Pública Federal ou por ela ser contratada, bem como daquelas realizadas pela Administração Pública de estados, Distrito Federal e municípios em que ocorra aporte de recursos federais pelo período de 4 (quatro) anos, a contar da inscrição no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis);

9.4. ordenar à Secretaria de Gestão de Processos (Seproc) a adoção das providências necessárias relativas à inscrição do responsável sancionado por inidoneidade no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis);

9.5. dar ciência à Ativos S.A. – Securitizadora de Créditos Financeiros, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução 315/2020, sobre as seguintes impropriedades identificadas na licitação eletrônica 5/2024 e na contratação sem licitação para o mesmo objeto, para que adote medidas internas de prevenção a ocorrências semelhantes quanto à inadequada inaplicabilidade de licitação prevista no art. 28, § 3º, I, da Lei 13.303/2016 para contratação de serviços de telecobrança e assistência ao usuário/cliente, diante do descumprimento do requisito básico essencial para tal enquadramento legal (participação direta do quadro de pessoal da contratante na execução do objeto) e dos requisitos complementares (razão da escolha do contatado, demonstração da inviabilidade de licitação e compatibilidade dos preços com os de mercado), em ofensa aos princípios da legalidade e da legitimidade e precedentes desta Corte;

9.6. informar à Ativos S.A. – Securitizadora de Créditos Financeiros, com fundamento no art. 11, da Resolução 315/2020, para que:

9.6.1. aprimore a precificação para formação do preço estimado de contratação e, ao descartar cotações de preços em fontes públicas, elabore exame detalhado e justificado, com o intuito de evitar preço estimado de contratação muito superior aos obtidos no certame e com potencial violação aos princípios da eficiência, da economicidade e a jurisprudência deste Tribunal;

9.6.2. realize análise conclusiva (e apresente-a a este Tribunal, quando solicitado) sobre as exigências que possam restringir a competitividade e isonomia do certame, a exemplo da exigência de filial da contratada próxima ao aeroporto de Brasília, e inclua, nos próximos certames, o estudo do quantitativo de empresas capazes de atender à exigência sem custos de novas instalações;

9.6.3. evite aceitar atestado de capacidade técnica de licitante com suporte apenas em e-mail genérico de empregados das empresas atestadoras, de modo a ofender os princípios da motivação, da segurança jurídica e da eficiência;

9.7. levantar o sigilo das peças deste processo, à exceção daquelas que contenham informação pessoal do denunciante, nos termos dos arts. 104, § 1º, e 108, parágrafo único, da Resolução 259/2014;

9.8. encaminhar cópia deste acórdão a empresa Ativos S.A. – Securitizadora de Créditos Financeiros, e as sociedades empresárias Cercred – Soluções de Contact Center e Recuperação de Crédito Ltda. e Essencial Soluções de Contact Center Ltda., informando-lhes que a íntegra da deliberação (relatório, voto e acórdão) estará disponível para consulta no dia seguinte ao de sua oficialização, no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.

10. Ata n° 33/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 26/8/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2339-33/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

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

ACÓRDÃO Nº 2340/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 028.327/2019-5.
1.1. Apensos: 005.302/2023-4; 005.301/2023-8.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Recurso de Revisão (Tomada de Contas Especial).
3. Interessados/Recorrentes:
3.1. Interessado: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (00.378.257/0001-81).
3.2. Recorrente: Paulo Tadeu Guedes Estelita (054.321.894-53).
4. Entidade: Município de Vicência/PE.
5. Relator: Ministro Odair Cunha.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: Marcus Vinícius Alencar Sampaio (OAB-PE 29.528), entre outros, representando Paulo Tadeu Guedes Estelita.

9. Acórdão:
VISTO, relatado e discutido este recurso de revisão interposto por Paulo Tadeu Guedes Estelita contra o acórdão 13306/2021-1ª Câmara.
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 nos arts. 32, III, e 35 da Lei 8443/1992 c/c o art. 288 do Regimento Interno, conhecer do recurso de revisão interposto por Paulo Tadeu Guedes Estelita para dar-lhe provimento parcial, a fim de reformar o acórdão 13306/2021 -1ª Câmara, nos seguintes termos:
9.1.1. alterar a tabela de ressarcimento constante do item 9.2, para nela registrar o crédito de R$ 125.492,18, com data de ocorrência em 19/12/2016, passando a tabela a vigorar nos seguintes termos:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)	
28/12/2012	63.739,30	(D)
6/8/2013	63.739,30	(D)
19/12/2016	125.492,18	(C)

9.1.2. reduzir o valor da multa cominada a Paulo Tadeu Guedes Estelita no item 9.3 de R$ 100.000,00 (cem mil reais) para R$ 7.000,00 (sete mil reais);
9.2. encaminhar cópia deste acórdão ao recorrente e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, informando-lhes que a íntegra da deliberação (relatório, voto e acórdão) estará disponível para consulta no dia seguinte ao de sua oficialização, no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.

10. Ata n° 33/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 26/8/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2340-33/26-P.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Odair Cunha (Relator).
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.
13.4. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

ACÓRDÃO Nº 2341/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 020.721/2023-4.
1.1. Apenso: 029.434/2022-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Monitoramento.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Transportes Aquaviários; Governo do Estado do Amazonas; Secretaria Nacional de Portos e Transportes Aquaviários; Superintendência Estadual de Navegação Porto e Hidrovias - SNPH.
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de monitoramento do cumprimento das determinações constantes do Acórdão 371/2006-TCU-Plenário,
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo Relator, em:
9.1. considerar cumpridas as determinações contidas nos itens 9.11.1, 9.11.2, 9.11.4 a 9.11.10, 9.14.3, 9.14.5, 9.15.2 e 9.17.2 do Acórdão 371/2006-TCU-Plenário;
9.2. considerar em cumprimento a determinação contida no item 9.14.4 do Acórdão 371/2006-TCU-Plenário, sem necessidade de dar continuidade ao monitoramento quanto ao integral cumprimento da medida pelo Tribunal;
9.3. considerar não aplicáveis, por perda de objeto, as determinações contidas nos itens 9.12.1, 9.12.2, 9.13.1, 9.13.2.1 a 9.13.2.8, 9.14.1, 9.14.2, 9.14.6, 9.15.1, 9.15.3, 9.16.1, 9.16.2 e 9.16.3, 9.17.1.1 a 9.17.1.4 do Acórdão 371/2006-TCU-Plenário;
9.4. determinar, com fulcro no art. 7º, § 3º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, ao Ministério de Portos e Aeroportos que, em conjunto com a Superintendência Estadual de Navegação, Portos e Hidrovias, elabore plano de ação para a regularização da estruturação da guarda portuária do Porto de Manaus, em observância à Portaria Mpor 584/2025 (item 9.11.3 do Acórdão 371/2006-TCU-Plenário), e apresente o resultado a este Tribunal, no prazo de 90 dias, indicando as etapas, metas pactuadas e os respectivos responsáveis pelo acompanhamento das ações;
9.5. dar ciência desta deliberação à Superintendência Estadual de Navegação, Portos e Hidrovias (SNPH) do Governo do Estado do Amazonas, à Secretaria Nacional de Portos e Transportes Aquaviários (SNPTA) do Ministério de Portos e Aeroportos (MPOR) e à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq); e
9.6. restituir os autos à AudPortoFerrovia para monitoramento da determinação.

10. Ata n° 33/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 26/8/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2341-33/26-P.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, 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 2342/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 039.742/2019-9.
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 Consórcio Aterpa-Ebate (empresa líder Construtora Aterpa S.A. – CNPJ 17.162.983/0001-65).
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: Alexandre Aroeira Salles (OAB/DF 28.108) e outros, representando o Consórcio Aterpa-Ebate.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada por determinação do subitem 9.2 do Acórdão 2885/2018-TCU-Plenário, em razão da constatação de sobrepreço nos serviços de execução de estruturas em concreto utilizando composições de custos inapropriadas no Contrato 64/2010, referente ao Lote 1S da Extensão Sul da Ferrovia Norte-Sul (FNS), firmado entre a então Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. (Valec) e o Consórcio Aterpa-Ebate, tendo como representante a empresa líder Construtora Aterpa 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. acatar as alegações de defesa do Consórcio Aterpa-Ebate, e aproveitá-las em relação a Eduardo Werner Hackradt;

9.3. julgar regulares as contas de Eduardo Werner Hackradt e do Consórcio Aterpa-Ebate, tendo como representante a empresa líder Construtora Aterpa S.A., com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992, dando-lhes quitação plena; e

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

10. Ata n° 33/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 26/8/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2342-33/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, 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 2343/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 001.231/2026-0.
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 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	Valor (R$)
4/8/2021	6.065,36
4/8/2021	748,81
4/8/2021	425,84
4/8/2021	16.295,13
4/8/2021	337,34
6/8/2021	2.341,45
6/8/2021	0,35
8/9/2021	2.341,45
7/10/2021	2.341,45
8/11/2021	2.341,45
7/12/2021	2.341,45
7/12/2021	2.341,45
7/1/2022	2.341,45

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$ 7.000,00 (sete 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° 33/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 26/8/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2343-33/26-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, 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 2344/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 003.254/2026-7.

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 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$)
28/9/2021	2.403,72
28/9/2021	522,55
28/9/2021	218,96
28/9/2021	28.824,57

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
28/9/2021	929,59
5/10/2021	3.211,16
5/10/2021	0,71
4/11/2021	3.211,16
3/12/2021	3.211,16
3/12/2021	3.211,16
5/1/2022	3.211,16

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$ 7.000,00 (sete 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° 33/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 26/8/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2344-33/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, 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 2345/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.585/2026-4.
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, reunidos em sessão 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 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$)
17/10/2007	0,34
17/10/2007	0,33
17/10/2007	88,66
12/11/2007	380,00
12/11/2007	1,44
13/12/2007	0,34
13/12/2007	380,00
13/12/2007	1,44
11/01/2008	1,44
11/01/2008	380,00
31/01/2008	380,00
13/03/2008	380,00
07/04/2008	415,00
12/05/2008	415,00
09/06/2008	415,00
07/07/2008	0,44
07/07/2008	415,00
30/07/2008	415,00
28/08/2008	415,00
08/10/2008	415,00
31/10/2008	415,00
1º/12/2008	415,00
1º/12/2008	0,78
29/12/2008	415,00
02/02/2009	415,00
26/02/2009	465,00
31/03/2009	465,00

11/05/2009	465,00
30/06/2009	465,00
31/07/2009	465,00
31/08/2009	465,00
07/10/2009	465,00
09/11/2009	465,00
02/12/2009	0,78
02/12/2009	465,00
04/01/2010	465,00
05/02/2010	510,00
03/03/2010	510,00
07/04/2010	510,00
10/05/2010	510,00
07/06/2010	510,00
16/07/2010	510,00
09/08/2010	510,00
06/09/2010	510,00
14/10/2010	510,00
02/12/2010	0,78
02/12/2010	510,00
02/12/2010	510,00
12/01/2011	510,00
31/01/2011	540,00
25/02/2011	540,00
31/03/2011	545,00
28/04/2011	545,00
30/05/2011	545,00
30/06/2011	545,00
28/07/2011	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° 33/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 26/8/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2345-33/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, 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 2346/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.960/2022-6.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de Declaração (Representação).
3. Entidade: Município de Crixás do Tocantins/TO.
4. Embargante: Ana Flavia Alves Silveira Monteiro (006.638.261-01).
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer da Costa.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: não atuou.
8. Representação legal: Ricardo Francisco Ribeiro de Deus (OAB/TO 7705-A).

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos referentes a Embargos de Declaração opostos ao Acórdão 1.804/2026 – Plenário, mediante o qual esta Corte de Contas conheceu da Representação formulada pelo Tribunal de Contas do Estado de Tocantins (TCE/TO), para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente, e, com fulcro no art. 9º, inciso I, da Resolução/TCU 315/2020, deu ciência, ao Município de Crixás do Tocantins/TO, das falhas identificadas na Tomada de Preços 1/2020, para adoção de medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes, além de aplicar à embargante, Prefeita daquela municipalidade, a multa prevista no art. 58, inciso IV, da Lei 8.443/1992, por desatendimento injustificado à diligência realizada pelo TCU.
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 nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992, conhecer dos presentes Embargos de Declaração para, no mérito, rejeitá-los, mantendo-se inalterado o Acórdão 1.804/2026 – Plenário; e
9.2. dar ciência deste Acórdão à embargante, bem como ao seu representante legalmente constituído.
.

10. Ata n° 33/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 26/8/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2346-33/26-P.
13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, 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 2347/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 024.555/2025-8.
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 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$)
28/4/2021	1.100,00
23/2/2021	342,05
28/9/2021	1.100,00
28/7/2021	1.100,00
27/10/2021	958,68
27/8/2021	1.100,00
27/5/2021	550,00
26/11/2021	958,68
28/6/2021	1.100,00
28/12/2021	958,68
24/2/2021	1.100,00
23/2/2021	10.505,00
29/3/2021	1.100,00
23/2/2021	783,75
27/5/2021	1.100,00

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
28/6/2021	550,00

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$ 5.000,00 (cinco 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° 33/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 26/8/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2347-33/26-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, 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 2348/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 024.556/2025-4.

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 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	Valor (R$)
9/11/2021	538,23
1/2/2022	3.643,58
9/11/2021	38.027,13
2/5/2022	1.821,79
9/11/2021	1.523,55
1º/6/2022	1.821,79
3/10/2022	3.643,58
1º/12/2021	0,38
2/5/2022	3.643,58
1º/9/2022	3.643,58
1º/12/2022	3.643,58
1º/12/2021	3.307,54
1º/12/2021	3.307,54
1º/4/2022	3.643,58
3/3/2022	3.643,58
9/11/2021	0,46
1º/7/2022	3.643,58
1º/8/2022	3.643,58
1º/11/2022	3.643,58
3/1/2022	3.307,54
1º/6/2022	3.643,58

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° 33/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 26/8/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2348-33/26-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, 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 2349/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 024.679/2025-9.

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 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$)

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
7/6/2021	1.643,47
6/12/2021	1.643,47
6/12/2022	1.810,44
6/9/2021	1.643,47
4/3/2021	1.643,47
6/4/2022	1.810,44
7/4/2021	1.643,47
6/7/2021	1.643,47
6/10/2022	1.810,44
8/12/2020	1.431,38
6/2/2023	1.917,79
6/1/2022	1.643,47
4/2/2021	1.643,47
6/6/2022	1.810,44
5/5/2022	905,22
5/11/2021	1.643,47
5/1/2023	1.810,44
6/3/2023	1.917,79
6/10/2021	1.643,47
6/6/2022	905,22
6/7/2021	821,74
8/3/2022	1.810,44
4/2/2022	1.810,44
7/1/2021	1.561,50
7/6/2021	821,73
8/12/2020	15.615,00
8/12/2020	279,17
5/8/2021	1.643,47
6/7/2022	1.810,44
4/8/2022	1.810,44
6/5/2021	1.643,47
7/11/2022	1.810,44
6/9/2022	1.810,44
5/5/2022	1.810,44

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° 33/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 26/8/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2349-33/26-P.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, 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 2350/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 024.700/2025-8.
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 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$)
29/6/2021	35.442,01
1/9/2021	3.585,20
2/8/2021	3.585,20
29/6/2021	1.349,33
1/7/2021	3.585,20
1/10/2021	3.585,20
29/6/2021	1.421,75
1/12/2021	3.585,20
1/7/2021	3.585,20
3/1/2022	3.585,20
1/11/2021	3.585,20

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° 33/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 26/8/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2350-33/26-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, 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 024.702/2025-0.
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 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	Valor (R$)
5/12/2022	0,80
5/10/2022	0,68
6/12/2021	3.247,17
4/11/2022	3.577,08
3/6/2022	3.577,08
5/7/2022	0,68
7/2/2022	0,68
3/2/2023	0,80
7/3/2022	3.577,08
5/9/2022	0,68
3/2/2023	3.789,20
4/1/2023	3.577,08
4/5/2022	0,14
6/1/2022	3.247,17
6/12/2021	0,30
5/11/2021	1.514,30
4/5/2022	1.788,54
5/12/2022	3.577,08
5/11/2021	37.544,42
3/3/2023	3.789,20

Data	Valor (R$)
7/2/2022	3.577,08
4/11/2022	0,68
5/9/2022	3.577,08
6/12/2021	3.247,17
5/4/2022	3.577,08
4/1/2023	0,92
5/10/2022	3.577,08
3/8/2022	0,68
3/8/2022	3.577,08
3/6/2022	1.788,54
6/1/2022	0,10
5/11/2021	0,10
5/4/2022	0,68
5/11/2021	528,40
4/5/2022	3.577,08
7/3/2022	0,68
3/3/2023	0,80
3/6/2022	0,90
5/7/2022	3.577,08

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$ 20.000,00 (vinte 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° 33/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 26/8/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2351-33/26-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, 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 2352/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 024.712/2025-6.
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 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$)
3/12/2021	2.883,14
17/9/2021	765,99
3/12/2021	3.166,30
5/1/2022	2.101,14
5/10/2021	3.166,30
17/9/2021	33.603,11
4/11/2021	3.166,30
17/9/2021	1.099,66
5/10/2021	0,84
17/9/2021	0,84

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° 33/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 26/8/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2352-33/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, 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 2353/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 024.761/2025-7.
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 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	Valor (R$)
3/5/2023	3.261,18
2/7/2021	1.592,29
4/7/2022	3.053,15
4/1/2022	2.729,60
8/12/2020	2.277,30
4/4/2023	3.261,18
2/6/2023	3.261,18
2/3/2021	3.184,57
3/5/2022	1.754,06
2/8/2023	3.261,18
2/9/2022	3.053,15
2/6/2021	3.184,57
2/12/2022	3.053,15
2/6/2022	3.053,15
3/11/2021	2.729,60
5/1/2021	0,26
4/7/2023	3.261,18
3/1/2023	3.053,15
2/6/2022	1.754,06
2/6/2021	1.592,28
3/11/2022	3.053,15
5/1/2021	3.036,40
4/7/2023	1.858,08
2/2/2022	3.053,15
4/10/2021	2.729,60
2/8/2022	3.053,15
2/9/2021	2.729,60
8/12/2020	0,95
2/12/2021	2.729,60
5/4/2021	3.184,57
4/3/2022	3.053,15
2/2/2023	3.261,18
3/8/2021	2.729,60
4/10/2022	3.053,15
2/2/2021	3.184,57
2/7/2021	2.729,60
8/12/2020	24.291,20

Data	Valor (R$)
4/4/2022	3.053,15
8/12/2020	391,67
4/5/2021	3.184,57
3/5/2022	3.053,15
2/3/2023	3.261,18
2/6/2023	1.858,07

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$ 20.000,00 (vinte 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° 33/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 26/8/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2353-33/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, 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 2354/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 019.829/2020-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Monitoramento.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Entidade: Conselho Federal de Farmácia.
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 Farmácia, 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 CFF, a determinação constante do subitem 9.4.1.2 do acórdão 1925/2019-Plenário;

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

9.3. considerar que não se aplicam ao CFF/CRFs as determinações constantes dos subitens 9.4.1.4 e 9.4.1.5 do acórdão 1925/2019-Plenário;

9.4. fixar novo prazo de 60 (sessenta) dias para que o CFF 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. dar ciência ao CFF de que a Resolução 153/1980 não atende o comando do item 9.1.1.5 do acórdão 1925/2019-Plenário;

9.6. ordenar a continuação do presente monitoramento;

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

10. Ata n° 33/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 26/8/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2354-33/26-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, 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).

ENCERRAMENTO

Às 16 horas, a Presidência encerrou a sessão, da qual foi lavrada esta ata, a ser aprovada pelo Presidente e homologada pelo Plenário.

(Assinado eletronicamente)
DENISE LOIANE CUNHA FONSECA
Subsecretária do Plenário

Aprovada em 2 de setembro de 2026.

(Assinado eletronicamente)
Ministro VITAL DO RÊGO
Presidente

ANEXO I DA ATA Nº 33, DE 26 DE AGOSTO DE 2026
(Sessão Ordinária do Plenário)

COMUNICAÇÕES

Comunicações proferidas pela Presidência.

COMUNICAÇÃO

Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,

Gostaria de compartilhar com este Plenário uma importante notícia para a nossa comunidade de controle externo. Hoje, teremos a oportunidade de prestigiar o lançamento da obra de autoria do nosso Vice-presidente, Ministro Jorge Oliveira, intitulada *'Eficiência e Consensualidade na Administração Pública'*.

O tema é de extrema relevância e atualidade. O título da obra reflete, com precisão, um dos pilares da atuação contemporânea do Tribunal de Contas da União: a busca por soluções consensuais. O TCU tem se consolidado como um indutor de segurança jurídica e eficiência, privilegiando o diálogo institucional e a construção de caminhos que, sem abrir mão do rigor técnico e da legalidade, garantam a entrega de resultados efetivos à sociedade. O livro do Ministro Jorge Oliveira, certamente, trará contribuições valiosas para o aprofundamento desse debate.

Este lançamento ocorrerá em um momento de celebração especial: os 34 anos da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon). Parabenizo a Atricon por sua trajetória de fortalecimento do sistema de controle externo brasileiro e pela inauguração de sua nova sede.

Convido, portanto, todos os colegas a participarem do evento, que será realizado hoje, na nova sede da Atricon, a partir das 18 horas.

Parabenizo, mais uma vez, o Ministro Jorge Oliveira pela publicação e a Atricon pelo seu aniversário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 26 de agosto de 2026.

MINISTRO VITAL DO RÊGO
Presidente

Comunicação proferida pelo Ministro Benjamin Zymler.

COMUNICAÇÃO

Senhor Presidente,
Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,

Nos termos do art. 12, parágrafo único, da Resolução TCU 46/1996, comunico a Vossas Excelências que a Comissão Permanente de Jurisprudência desta Casa, provocada por estudo empreendido pela Diretoria de Jurisprudência da Secretaria das Sessões (Dijur/Seses), aprovou, por unanimidade, anteprojeto de súmula com o seguinte teor:

"*A incorporação ou a atualização da vantagem de 'quintos/décimos', transformada em Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada - VPNI pelo art. 62-A da Lei 8.112/1990, somente são devidas até o dia 8/4/1998 (art. 3º da Lei 9.624/1998), devendo a regularização dos pagamentos*

efetuados em desacordo com essa regra observar, se for o caso, a modulação dada pelo STF no RE 638.115 (Tema 395 da Repercussão Geral); ressalvada a incorporação de parcela de 'décimo' com a utilização do tempo residual de exercício de funções comissionadas porventura existente em 10/11/1997 (art. 5º da Lei 9.624/1998), não empregado para a concessão de 'quintos', a ser efetivada na data em que o servidor completar o interstício de doze meses, mesmo que isso ocorra após a edição da MP 2.225-45/2001."

A íntegra do trabalho produzido pela Seses e da manifestação de cada um dos membros da Comissão de Jurisprudência a respeito encontra-se autuada no TC 014.909/2023-5, que, oportunamente, na forma regulamentar, deverá ser submetido a este Plenário para apreciação conclusiva.

TCU, Sala das Sessões, em 26 de agosto de 2026.

BENJAMIN ZYMLER
Ministro-Presidente da Comissão
Permanente de Jurisprudência

Comunicação proferida pelo Ministério Público.

Comunicação

Senhor Presidente e Senhores Ministros,

Comunico a publicação da terceira edição do Relatório de Monitoramento da Implantação da Política de Gênero e Não Discriminação da Olacefs no âmbito do TCU.

O documento sistematiza os avanços institucionais alcançados entre abril de 2025 e março de 2026 nos eixos da cultura ética e organizacional, gestão de pessoas, assédio, inclusão e funções de auditoria.

A edição evidencia o trabalho contínuo e coletivo do Tribunal para incorporar, de forma permanente, a perspectiva de gênero, raça e diversidade à sua atuação e gestão. Destacam-se a criação da Rede de Pontos Focais de Gênero; a publicação da Política de Equidade, Diversidade e Inclusão (PEDI), a ampliação das ações de capacitação em diversidade e inclusão; o recorde histórico de participação feminina em funções estratégico-táticas; e o programa Protagonismo Feminino e Liderança no TCU, com 120 servidoras participantes. Na área de acessibilidade, houve ampliação da reserva de vagas em concursos de 5% para 10% e maior disseminação de recursos de acessibilidade digital.

No controle externo, destacou-se a auditoria operacional sobre a política de cotas para contratação de mulheres vítimas de violência doméstica em contratos públicos de mão de obra continuada.

Como supervisora da Política de Equidade, Diversidade e Inclusão do TCU, reafirmo que a promoção da igualdade e o respeito à diversidade são compromissos institucionais inegociáveis, orientados por marcos nacionais e internacionais de direitos humanos. O relatório é, portanto, um instrumento de prestação de contas e um instrumento para refletirmos sobre avanços, desafios e caminhos a percorrer.

Convido todas e todos a conhecerem a publicação, disponível no portal institucional, e a seguirem contribuindo para um Tribunal cada vez mais inclusivo, diverso e comprometido com a equidade.

É o que gostaria de deixar registrado.

Muito obrigada.

Cristina Machado da Costa e Silva
Procuradora-Geral

ANEXO II DA ATA Nº 33, DE 26 DE AGOSTO DE 2026
(Sessão Ordinária do Plenário)

ACÓRDÃOS PROFERIDOS DE FORMA UNITÁRIA

Relatórios, Propostas de Deliberação e Votos emitidos pelos respectivos relatores, bem como os Acórdãos de nºs 2314 a 2354, aprovados pelo Plenário.

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário
TC 007.037/2006-1
Natureza: Administrativo (Recurso ao Plenário)
Unidade jurisdicionada: Tribunal de Contas da União
Interessado: Emerson Cesar da Silva Gomes (162.745.738-01)
Representação legal: não há

SUMÁRIO: ADMINISTRATIVO. REFORMULAÇÃO DE TEMPO AVERBADO. CONTAGEM DE TEMPO ANTERIOR EM DESACORDO COM A LEGISLAÇÃO DE REGÊNCIA. RECURSO AO PLENÁRIO. CONHECIMENTO. ELEMENTOS INSUFICIENTES PARA ALTERAR A DECISÃO RECORRIDA. NEGATIVA DE PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso administrativo interposto por Emerson Cesar da Silva Gomes, Auditor Federal de Controle Externo deste Tribunal, manejado com amparo nos artigos 107, inciso II, e 108 da Lei 8.112/1990 e dirigido ao Plenário do Tribunal de Contas da União. O recorrente busca a reforma do despacho do Presidente, datado de 5/6/2026, que negou provimento a recurso hierárquico anterior e manteve a deliberação da Secretaria-Geral de Administração (Segedam), a qual ratificara a alteração de ofício de averbação de tempo de serviço publicada originalmente no ano de 2006.

2. O histórico fático indica que, em 8/5/2006, foi publicada a averbação de 325 dias de tempo de serviço prestado pelo servidor ao Centro de Preparação de Oficiais da Reserva da Aeronáutica de São José dos Campos (CPORAER-SJ) em 1991, com amparo no artigo 100 da Lei 8.112/1990 e na jurisprudência então consolidada pelo Acórdão 25/2003-TCU-Plenário. Todavia, em 2025, a Secretaria Especializada em Gestão de Pessoas (SecPessoas) instaurou procedimento revisional sob o fundamento do Acórdão 205/2020-TCU-Plenário, que passou a exigir a observância do artigo 134, § 2º, da Lei 6.880/1980, culminando na redução do período averbado para 56 dias, com preservação do adicional por tempo de serviço e da licenças-prêmio já concedidas por força da decadência sobre os efeitos financeiros.

3. Em suas razões, o recorrente sustenta a ilegalidade da revisão ante a consumação definitiva da decadência administrativa, haja vista o transcurso de dezenove anos entre o ato concessivo originário e a instauração do procedimento de ofício, sem que tenha havido qualquer má-fé por parte do administrado, atraindo a incidência do artigo 54 da Lei 9.784/1999. Contesta-se, com isso, o entendimento das instâncias anteriores de que a averbação constitui mero apontamento neutro, asseverando-se que o ato possui caráter nitidamente autônomo e constitutivo de direitos, dado que ingressou no patrimônio jurídico do servidor e influenciou diretamente sua vida funcional.

4. Aduz, outrossim, o paradoxo lógico e a falha sistêmica da decisão impugnada ao reconhecer a decadência protetiva sobre as vantagens financeiras derivadas e, simultaneamente, recusá-la em relação ao ato matriz, o que esvazia por completo a garantia de estabilização das relações jurídicas.

5. Adicionalmente, argumenta-se a vedação absoluta à aplicação retroativa de nova interpretação jurídica, uma vez que a pretensão revisional se baseia exclusivamente em mutação jurisprudencial superveniente operada pelo Acórdão 205/2020-TCU-Plenário. Tal procedimento acarretaria ofensa direta ao artigo 2º, parágrafo único, inciso XIII, da Lei 9.784/1999 e ao artigo 24 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb), os quais vedam expressamente que a alteração posterior de orientação geral invalide situações plenamente constituídas sob a égide da interpretação anterior, corporificada no Acórdão 25/2003-TCU-Plenário. Desse modo, o recorrente suscita a proteção aos princípios constitucionais da segurança jurídica, da boa-fé objetiva e da confiança legítima, uma vez que estruturou toda a sua carreira e seu planejamento previdenciário com base na higidez do ato praticado pela própria Administração.

6. O recorrente também propõe a distinção entre a revisão administrativa de atos funcionais internos e o controle de legalidade das concessões de aposentadoria. Argumenta que a jurisprudência das instâncias inferiores que afasta a decadência com esteio na teoria do ato complexo restringe-se às hipóteses de controle externo de aposentadoria exercido pelo TCU no múnus do artigo 71, inciso III, da Constituição Federal, ocasião em que o prazo flui a partir do ingresso do processo nesta Corte. No cenário vertente, contudo, este Tribunal atuaria em sua função meramente administrativa interna e como órgão empregador, submetendo-se à regra geral de autotutela da Lei 9.784/1999, distinção esta que, segundo o recorrente, é corroborada por julgados do Superior Tribunal de Justiça, de Tribunais Regionais Federais e do Supremo Tribunal Federal.

7. Por fim, formula-se pedido subsidiário voltado ao reexame do cômputo do período relativo às atividades acadêmicas desempenhadas no Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA) no ano de 1991, caso o Plenário opte por referendar a pretensão revisional. Amparado no artigo 134, § 2º, da Lei 6.880/1980 e no princípio da isonomia, o servidor arrazoa que as atividades militares no CPORAER-SJ ocorriam de forma integrada à rotina acadêmica do ITA, a atrair o reconhecimento da jornada diária integral, nos moldes do tratamento conferido a instituições militares congêneres.

8. Diante do exposto, requer o conhecimento do presente recurso e o provimento de seu mérito para invalidar a revisão *ex officio*, mantendo-se em sua totalidade a averbação dos 325 dias originários ou, sucessivamente, garantindo-se o cômputo das horas acadêmicas desenvolvidas junto ao ITA.

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de recurso administrativo interposto por Emerson Cesar da Silva Gomes, Auditor Federal de Controle Externo, contra despacho da Presidência que negou provimento ao recurso hierárquico formulado contra decisão que manteve a reformulação, de ofício, da averbação de tempo de serviço militar constante nos assentamentos funcionais do servidor.

2. A deliberação administrativa recorrida entendeu haver desconformidade da contagem do tempo de serviço militar com os estritos parâmetros estabelecidos pela legislação de regência. A averbação original computara integralmente 325 dias com base no superado Acórdão 25/2003-Plenário, enquanto a superveniência do Acórdão 205/2020-Plenário fixou a obrigatoriedade de aplicação do artigo 134, § 2º, da Lei 6.880/1980, reduzindo o tempo computável do interregno de 23/1/1991 a 13/12/1991 para 56 dias de efetiva instrução, conforme a certidão fornecida pelo órgão militar competente.

3. Inicialmente, ratifico o exame de admissibilidade efetuado, conhecendo do recurso porquanto preenchidos os requisitos previstos nos artigos 107 e 108 da Lei 8.112/1990, combinados com o artigo 30 do Regimento Interno do TCU.

4. Em breve histórico processual, o interessado teve seu tempo de serviço militar originariamente averbado em 8/5/2006, com fulcro no entendimento fixado pelo Acórdão 25/2003-TCU-Plenário. No ano de 2025, no exercício do poder-dever de autotutela, a Secretaria Especializada em Gestão de Pessoas (SecPessoas) instaurou procedimento revisional motivado pela mudança de jurisprudência operada pelo Acórdão 205/2020-TCU-Plenário, culminando na redução proporcional do

acervo temporal para 56 dias.

5. Naquela oportunidade, a unidade resguardou o adicional por tempo de serviço e a licença-prêmio por assiduidade usufruída, em razão de estarem alcançados pela prescrição administrativa, ressaltando, contudo, que a manutenção de tais vantagens não blindava o ato-matriz de averbação nem isentava o interessado de eventual negativa de registro de sua futura aposentadoria na esfera de controle externo. Essa retificação foi integralmente mantida em sede de pedido de reconsideração e, posteriormente, confirmada pela Secretaria-Geral de Administração (Segedam), dando ensejo ao despacho presidencial ora combatido.

6. Em suas razões, o recorrente alega, em síntese, a consumação da decadência administrativa prevista no artigo 54 da Lei 9.784/1999, sob o argumento de que a averbação gerou efeitos favoráveis imediatos há dezenove anos, como a concessão de adicional por tempo de serviço e licença-prêmio. Sustenta a impossibilidade de aplicação retroativa da nova interpretação conferida pelo Acórdão 205/2020-Plenário, indicando ofensa ao artigo 24 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (Lindb) e ao princípio da proteção da confiança legítima. Defende a distinção jurídica entre a revisão administrativa direta de ato autônomo (autotutela) e o controle externo diferido efetuado sobre o ato complexo de aposentadoria. Subsidiariamente, pleiteia o cômputo da carga horária acadêmica desenvolvida concomitantemente no Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA) no ano de 1991.

7. Passo a decidir.

8. Antes de avaliar os argumentos recursais, cumpre repisar a atual jurisprudência desta Casa perante os termos da norma de regência sobre a averbação de tempo militar. O Acórdão 205/2020-Plenário reconheceu a primazia do artigo 134, § 2º, da Lei 6.880/1980 (Estatuto dos Militares), dispositivo que impõe o cômputo do tempo de serviço como aluno de órgão de formação da reserva tão somente para fins de inatividade e na estrita proporção de um dia para cada período de oito horas de instrução, desde que concluída com aproveitamento a formação. O entendimento anterior, corporificado no Acórdão 25/2003-Plenário, ao autorizar a contagem integral e linear, afastava indevidamente o fator de ponderação legal e chancelava a contagem de tempo de serviço fictício, em frontal colisão com o regime constitucional vigente.

9. Quanto ao mérito das alegações, verifico que a pretensão do recorrente carece de melhor amparo. A revisão promovida pela Administração pautou-se na estrita restauração da legalidade, harmonizando os registros funcionais do servidor com os parâmetros certificados pelo Ministério da Defesa e com o entendimento fixado por este Tribunal no Acórdão 205/2020-Plenário.

10. Conquanto não se descure da existência de provimentos jurisdicionais que, em linha com o aduzido pelo recorrente, encampam a tese da estabilização dos atos de averbação de tempo pelo decurso do prazo quinquenal e barram o exercício da autotutela, a exegese sistemática do ordenamento e a repartição constitucional de competências impõem a prevalência da inteligência adotada pelas instâncias instrutórias desta Casa. Essa orientação, longe de consubstanciar isolamento hermenêutico, encontra-se resguardada pela jurisprudência deste Tribunal – tanto na seara de controle externo quanto no contencioso administrativo – e referendada por balizares delimitações do próprio Poder Judiciário, conforme delineado a seguir.

11. Com efeito, não merece guarida o argumento de que a averbação de tempo de serviço seria ato administrativo autônomo, passível de gerar direito adquirido e sujeito ao prazo decadencial de cinco anos contado a partir de sua produção. A questão já foi objeto de análise pelo TCU em outras ocasiões, a exemplo do Acórdão 4.385/2016-Primeira Câmara, que foi claro no sentido de que a averbação não é, em nenhuma medida, elemento constitutivo de direito. Antes, é mero apontamento efetuado nos registros funcionais do servidor, à vista de documentação por ele apresentada. Seu objetivo, portanto, é abreviar o trâmite burocrático necessário ao reconhecimento pela Administração de algum benefício que venha a ser pleiteado em momento subsequente.

12. Tem-se, portanto, que a averbação possui natureza instrumental, de caráter meramente declaratório e preparatório, o que afasta a incidência do prazo decadencial quinquenal previsto no artigo 54 da Lei 9.784/1999 no tocante ao registro temporal em si. Conforme entendimento jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, consubstanciado no Tema 445 da Repercussão Geral, e

desta Corte de Contas, materializado na Súmula 278, o ato de aposentadoria possui natureza jurídica de ato complexo, de sorte que os prazos estabilizadores somente iniciam seu curso com a chegada do processo de concessão inicial à respectiva Corte de Contas e seu consequente registro. Não havendo ato concessório aperfeiçoado, a Administração permanece investida no poder-dever de retificar as premissas da contagem do tempo a qualquer época.

13. Quanto ao precedente do Supremo Tribunal Federal invocado pelo recorrente ao defender a distinção entre a revisão administrativa e o controle externo de legalidade de concessões (Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 1.427.848/SC), ao contrário do que sugere a peça recursal, de modo algum houve, ali, manifestação conclusiva no sentido de que a desaverbação na via administrativa estaria impedida pelo decurso do prazo quinquenal. Na verdade, a negativa de provimento ao apelo da União naquela ocasião decorreu de uma questão estritamente processual de admissibilidade recursal, motivada pela aplicação do óbice da Súmula 284/STF ("*É inadmissível o recurso extraordinário, quando a deficiência na sua fundamentação não permitir a exata compreensão da controvérsia"*).

14. O Relator daquela assentada, Ministro Alexandre de Moraes, evidenciou que as razões deduzidas pelo ente público se encontravam inteiramente dissociadas dos fundamentos do acórdão recorrido. Enquanto a peça recursal da União articulava teses defensivas amparadas na natureza complexa da concessão de aposentadoria e na competência do Tribunal de Contas da União para o exercício do controle externo, a hipótese fática em julgamento não guardava relação com atos concessórios de inatividade, mas versava apenas sobre o cancelamento, de ofício, do averbamento do tempo de serviço de advocacia do autor nos registros funcionais internos daquele órgão originário. Diante dessa manifesta desconexão, que impediu a exata compreensão da controvérsia sob o prisma constitucional, o STF limitou-se a negar seguimento ao recurso por deficiência de fundamentação, sem emitir comando meritório abstrato que vedasse de forma geral a retificação de certidões funcionais pela própria Administração Pública.

15. Somado a esse fundamento processual, a decisão realçou que a contagem do tempo de advocacia privada ali discutida, referente ao período anterior à edição da Emenda Constitucional 20/1998, encontrava-se em estrita consonância com a jurisprudência material pacificada pelo próprio Plenário do STF para aquela classe específica de segurados, cenário jurídico e normativo que guarda absoluta distinção com o regramento da cômputo proporcional do tempo de aluno de órgão de formação da reserva em debate nestes autos. Desse modo, o precedente invocado não ampara a pretensão do recorrente, remanescendo incólume o poder-dever desta Casa de adequar os registros funcionais de seus servidores em atividade aos parâmetros da legalidade estrita.

16. De igual modo, o exame minudente da deliberação proferida pelo Superior Tribunal de Justiça no AgInt no REsp 1.884.629/PB, igualmente invocada pelo recorrente, reforça a correção do procedimento adotado pela administração desta Casa. Naquele julgado, reconheceu-se a decadência administrativa especificamente em relação à supressão de vantagens financeiras de trato sucessivo, consubstanciadas no pagamento de anuênios indevidamente deferidos em 1993 com fundamento em tempo de serviço prestado na esfera estadual. O ato sobre o qual incidiu o efeito preclusivo do artigo 54 da Lei 9.784/1999 foi exatamente aquele apto a gerar efeitos patrimoniais diretos e contínuos na remuneração do servidor.

17. Na hipótese ora analisada, a administração do TCU agiu em estrita consonância com a inteligência desse precedente ao reconhecer a impossibilidade de revisar a concessão do adicional por tempo de serviço e da licença-prêmio por assiduidade fruída, por estarem tais vantagens alcançadas pela prescrição operacional interna da gestão de pessoal. Verifica-se, portanto, que o precedente jurisprudencial invocado pelo interessado corrobora a cisão jurídica aqui promovida, que preservou a dimensão patrimonial estabilizada e limitou a invalidação de ofício ao acervo de tempo de serviço militar remanescente para os efeitos futuros da aposentação, ato complexo que permanece desprovido de definitividade.

18. Ademais, outros precedentes do Superior Tribunal de Justiça afastam a consumação da decadência quando a própria Administração revisa e torna sem efeito atos de averbação de tempo de

serviço antes da instauração do benefício principal. No julgamento do Agravo Interno no Recurso Especial 1.347.378/RS e do Agravo Interno no Recurso Especial 1.549.333/RS, a Primeira Turma daquela Corte reafirmou que o ato de averbação constitui anotação precária e preparatória, insuscetível de figurar como marco inicial de prazo decadencial para impedir a autotutela administrativa. Sob idêntica diretriz, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região, na Apelação Cível 0013177-70.2008.4.01.3400, assentou que, enquanto o servidor permanecer em atividade, os prazos extintivos para a retificação do tempo averbado não se iniciam.

19. A propósito, não há incoerência no fato de a Administração reconhecer a estabilização de vantagens já pagas ou concedidas de boa-fé ao servidor – como o adicional por tempo de serviço e a licença-prêmio – e, simultaneamente, proceder à redução do tempo de serviço para fins de futura inatividade. A manutenção das vantagens resguarda a estabilidade pretérita de atos que já produziram efeitos, sem que isso confira ao servidor o direito de carregar tempo desconforme com a lei para subsidiar sua futura passagem para a inatividade.

20. Tampouco socorre o recorrente a alegação de ofensa ao artigo 24 da Lindb ou ao artigo 2º, parágrafo único, inciso XIII, da Lei 9.784/1999. O Acórdão 205/2020-TCU-Plenário, ao responder à consulta com caráter normativo, fixou expressamente que não é mais possível aplicar, sob qualquer hipótese, o entendimento anterior do Acórdão 25/2003-TCU-Plenário. A aplicação dessa orientação interpretativa destinada a restaurar a legalidade estrita não configura retroatividade ilícita, pois inexiste direito adquirido a critérios de contagem de tempo antes de reunidos todos os requisitos para a inativação. O servidor permanece na ativa, restando patente a adequação promovida em seu acervo temporal aos termos do artigo 134, § 2º, da Lei 6.880/1980.

21. O cálculo do tempo de serviço estatutário militar, portanto, deve observar a certidão emitida pelo Ministério da Defesa, a qual atesta o total de 56 dias de efetiva instrução, em estrita consonância com a proporção de um dia de trabalho para cada oito horas de instrução determinada pela Lei 6.880/1980. O provimento original de 325 dias, além de extrapolar os termos da certidão, configura cômputo de tempo fictício, vedado pelo ordenamento constitucional.

22. Por fim, o pedido subsidiário para inclusão da carga horária das atividades acadêmicas desenvolvidas no Instituto Tecnológico de Aeronáutica em 1991 carece de sustentação jurídica. O ordenamento veda a contagem simultânea de períodos coincidentes. Sendo o tempo letivo síncrono ao período de instrução militar, a averbação pleiteada violaria a proibição de contagem em dobro. Ademais, as atividades acadêmicas de graduação não se enquadram nas hipóteses de efetivo exercício de serviço público ou militar, tampouco preenchendo os requisitos exigidos pela Súmula 96 deste Tribunal para o reconhecimento da condição de aluno-aprendiz.

23. Feitas essas considerações, sopesando o retrospecto histórico das deliberações anteriores e o ajuste da revisão de ofício aos ditames do artigo 134, § 2º, da Lei 6.880/1980, concluo que os argumentos trazidos na peça recursal são insuficientes para infirmar o despacho presidencial impugnado, o que conduz ao desprovimento do apelo.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 26 de agosto de 2026.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator

ACÓRDÃO Nº 2314/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 007.037/2006-1.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Administrativo (Recurso ao Plenário).
3. Interessado: Emerson Cesar da Silva Gomes (162.745.738-01).

4. Órgão: Tribunal de Contas da União.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria-Geral de Administração.
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de recurso administrativo interposto por Emerson Cesar da Silva Gomes, Auditor Federal de Controle Externo, contra o despacho da Presidência, datado de 5/5/2026, que negou provimento ao recurso hierárquico formulado em face da decisão da Secretaria Especializada em Gestão de Pessoas (SecPessoas) que reformulou, de ofício, a averbação de tempo de serviço militar constante nos assentamentos funcionais do servidor;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, diante das razões expostas pelo Relator, com fundamento nos artigos 107 e 108 da Lei 8.112/1990, combinados com o artigo 30 do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. conhecer e negar provimento ao recurso administrativo;

9.2. dar ciência deste acórdão ao recorrente e à Secretaria-Geral de Administração, para as providências funcionais cabíveis.

10. Ata n° 33/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 26/8/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2314-33/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), 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 I – CLASSE V – Plenário
TC 008.539/2025-1 [Apenso: TC 017.304/2025-3].
Natureza: Relatório de Acompanhamento.
Unidades Jurisdicionadas: Hospital Federal Cardoso Fontes; Hospital Federal da Lagoa; Hospital Federal de Bonsucesso; Hospital Federal do Andaraí; Hospital Federal dos Servidores do Estado; Hospital Federal Ipanema; Ministério da Saúde.
Representação legal: Givaldo Barbosa Macedo Junior (30250/OAB-BA), Rayanna Silva Carvalho (9005/OAB-PI) e outros, representando Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares.

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO. REESTRUTURAÇÃO DOS HOSPITAIS FEDERAIS DO RIO DE JANEIRO. DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO. FRAGILIDADES NO PLANEJAMENTO

TÉCNICO E ORÇAMENTÁRIO E NO REMANEJAMENTO DE PESSOAL. AVANÇOS NA CAPACIDADE E NA PRODUÇÃO ASSISTENCIAL, NA MOVIMENTAÇÃO DA FORÇA DE TRABALHO E NA GESTÃO PATRIMONIAL. DESVIO DE OBJETO. DETERMINAÇÕES. CIÊNCIAS. CONTINUIDADE DO ACOMPANHAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (peça 395), que contou com a anuência do seu corpo diretivo (peças 396-397):

"**I. Introdução**

1. Trata-se de acompanhamento do processo de descentralização da gestão dos seis hospitais federais do Rio de Janeiro ligados ao Ministério da Saúde: Hospital Federal de Bonsucesso (HFB), Hospital Federal de Andaraí (HFA), Hospital Federal Cardoso Fontes (HFCF), Hospital Federal da Lagoa (HFL), Hospital Federal de Ipanema (HFI) e Hospital Federal dos Servidores do Estado (HFSE). A fiscalização, autorizada pelo Acórdão 1.050/2025-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, abrange um volume de recursos fiscalizados de R$ 1,4 bilhão, considerando que os repasses são relacionados aos três hospitais (HFB, HFCF e HFA) que estão com processo de descentralização em estágio mais avançado. As seis unidades, juntas, possuem gastos anuais estimados em R$ 2 bilhões e são responsáveis por cerca de 10% dos leitos da cidade.

2. A decisão do Ministério da Saúde pela descentralização foi motivada por problemas históricos na gestão desses hospitais, muitos já identificados em trabalhos anteriores do TCU, como déficit de recursos humanos, insuficiência de recursos orçamentários, ausência de controle eletrônico de frequência, falta de controle efetivo de estoques, necessidade de obras na infraestrutura e falhas na oferta de vagas para o sistema de regulação. Diante dos riscos de ineficiência e desperdício de recursos no Sistema Único de Saúde (SUS), o acompanhamento tem como objetivo verificar se essas fragilidades estão sendo solucionadas, promovendo maior eficiência na administração hospitalar e assegurando a continuidade dos serviços prestados à população.

II. Visão geral do objeto

II.1. Histórico

3. O processo de reestruturação dos Hospitais Federais do Rio de Janeiro, por meio da descentralização e transferência de sua gestão, foi uma decisão estratégica do Governo Federal, liderada pelo Ministério da Saúde. Essa iniciativa surgiu como resposta à situação histórica de precariedade enfrentada por essas unidades hospitalares, que demandavam ações urgentes para melhorar a eficiência e a qualidade dos serviços prestados à população (peça 346, p. 8).

4. Como parte dessa estratégia, foi instituído o Comitê Gestor de Saúde, por meio da Portaria GM/MS 3.380, de 15 de março de 2024, com o objetivo de conduzir ações temporárias e estratégicas de gestão voltadas para a reestruturação da assistência dos Hospitais Federais do Rio de Janeiro, em articulação com o Departamento de Gestão Hospitalar (DGH/RJ) (peça 319, p. 14).

5. Para subsidiar as decisões da alta gestão do Ministério da Saúde e garantir que o processo de descentralização fosse fundamentado em dados concretos, foram realizadas avaliações formais utilizando o instrumento denominado Relatório de Avaliação FAHOSP - Ferramenta de Avaliação Hospitalar, em maio de 2024, solicitado pelo Comitê Gestor. Esse relatório abrangeu os hospitais que seriam descentralizados, com exceção do Hospital Federal do Andaraí (HFA).

6. Um exemplo relevante desse trabalho é o Balanço das Ações do Comitê Gestor, elaborado em 15 de julho de 2024, que detalha as medidas adotadas e os avanços obtidos até aquele momento (peça 74, p. 9-41). Além disso, o Departamento de Gestão Hospitalar produziu outros documentos importantes, como os Relatórios Gerenciais dos Hospitais Descentralizados e os Relatórios de Visita Técnica dos Hospitais Descentralizados, que forneceram informações detalhadas sobre o andamento das ações e o estado das unidades hospitalares (peça 74, p. 42-189 e peça 74, p. 191-262).

7. Nesse contexto, a descentralização da gestão dos hospitais federais localizados no município do Rio de Janeiro não foi implementada por meio de um único ato normativo abrangente. Ao contrário, o processo foi estruturado de forma segmentada, com a edição de atos normativos específicos para cada unidade hospitalar envolvida.

Hospital Federal de Bonsucesso

8. O processo de descentralização do Hospital Federal de Bonsucesso (HFB), no Rio de Janeiro, foi formalmente iniciado com a publicação da Portaria GM/MS 5.514, de 14 de outubro de 2024, que determinou a transferência da gestão dos serviços de saúde do HFB para a Empresa Pública Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A., denominado Grupo Hospitalar Conceição (GHC).

9. Na mesma data, foi celebrado o Termo de Execução Descentralizada de Recursos (TED) 49/2024 entre o Ministério da Saúde e o Hospital Nossa Senhora da Conceição S/A, com vigência de 442 dias e valor total de R$ 263.790.400,00, sendo R$ 45.000.000,00 destinados ao exercício de 2024 e R$ 218.299.400,00 ao exercício de 2025. O termo prevê

possibilidade de prorrogação por até 60 meses (peça 70, p. 5-15).

10. O plano de trabalho do TED foi posteriormente alterado por despacho da Secretaria Executiva do Ministério da Saúde, estendendo sua vigência até fevereiro de 2026 (peça 70, p. 34-36).

11. A Portaria SEST/MGI 7.739, de 11 de outubro de 2024, aprovou o quantitativo de pessoal próprio do GHC, estabelecendo um quadro emergencial de 890 servidores temporários até 31/12/2024 e um quadro temporário adicional de 2.252 servidores, conforme o prazo do TED (peça 70, p. 1).

12. A gestão da força de trabalho, tanto servidores estatutários como contratos temporários, foi regulamentada pela Portaria GM/MS 5.788/2024, estabelecendo diretrizes para a movimentação dos servidores (peça 70, p. 38). Posteriormente, a Portaria GM/MS 6.861/2025 prorrogou o prazo da portaria anterior. A efetivação da mudança de exercício dos servidores foi formalizada pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) através da Portaria MGI 1.666, de 7 de março de 2025, que transferiu cerca de 700 servidores do quadro do HFB para compor a força de trabalho do GHC (peça 70, p. 40-54).

13. Entre os objetivos específicos da descentralização se destacam: implementar uma estrutura administrativa eficiente; reorganizar e otimizar a força de trabalho; melhorar os processos de aquisição e suprimentos; realizar levantamento patrimonial; e expandir a capacidade de atendimento e introduzir novos serviços assistenciais (peça 70, p. 21-25).

14. A área construída do HFB é de 42.242 m², e a contratação de até 2.475 profissionais ficou sob responsabilidade do Ministério da Saúde, mediante suplementação orçamentária ao GHC (peça 70, p. 27 e 32).

15. O processo foi conduzido sob a coordenação da Secretaria de Atenção Especializada à Saúde (SAES) e da Secretaria Executiva (SE) do Ministério da Saúde, com suporte técnico da Diretoria de Gestão Hospitalar (DGH). A DGH também foi responsável por acompanhar a execução do TED e avaliar o cumprimento dos acordos firmados (ata de reunião realizada por solicitação desta equipe de auditoria, peça 350).

Hospital Federal do Andaraí

16. O processo de descentralização do Hospital Federal do Andaraí (HFA), no Rio de Janeiro, foi inicialmente estabelecido pela Portaria GM/MS 4.847, de 5 de julho de 2024, que determinava a transferência da gestão dos serviços de saúde do HFA para a Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro (peça 147, p. 1).

17. Posteriormente, a Portaria GM/MS 5.667, de 4 de dezembro de 2024, revogou a portaria anterior e reafirmou a descentralização dos serviços do HFA, consolidando a transferência da gestão para o município do Rio de Janeiro (peça 146, p. 1).

18. Como parte dos atos preparatórios para a descentralização, foi firmado o Acordo de Cooperação Técnica 15/2024, entre o Ministério da Saúde e a Prefeitura do Rio de Janeiro, com o objetivo de garantir a continuidade e ampliação dos serviços ofertados pela unidade hospitalar. O acordo estabeleceu obrigações mútuas, como a manutenção de recursos humanos e contratos administrativos por parte do Ministério da Saúde, e a alocação de novos profissionais e melhorias na infraestrutura por parte da Prefeitura (peça 142).

19. A justificativa para a celebração do acordo se baseou na necessidade de superar o déficit de pessoal e garantir a reabertura de leitos e serviços essenciais, como urgência e emergência. O documento destaca que, apesar da realização de concurso público, o número de profissionais efetivamente contratados foi insuficiente para suprir as necessidades do hospital (peça 142, p. 8-9).

20. Para viabilizar a continuidade dos serviços durante a transição, foi publicada a Portaria GM/MS 6.497, de 31 de dezembro de 2024, que autorizou precariamente o uso dos bens móveis e imóveis do HFA pelo Município do Rio de Janeiro (peça 143, p. 1).

21. A movimentação dos servidores federais lotados no HFA foi regulamentada pela Portaria GM/MS 6.567, de 24 de janeiro de 2025, que estabeleceu diretrizes para a permanência ou redistribuição dos servidores, conforme manifestação de interesse e necessidade da administração (peça 73, p. 28-29).

22. O processo de descentralização do HFA foi conduzido sob a coordenação da Secretaria de Atenção Especializada à Saúde (SAES) e da Secretaria Executiva (SE) do Ministério da Saúde, com suporte técnico do Departamento de Gestão Hospitalar (DGH), conforme previsto no plano de trabalho do Acordo de Cooperação Técnica (peça 142, p. 2-3).

23. É importante registrar que, além do Acordo de Cooperação Técnica firmado entre o Ministério da Saúde e o Município do Rio de Janeiro, a gestão descentralizada do Hospital Federal do Andaraí (HFA) passou a contar com a participação de três entidades: duas Organização Social de Saúde (OSS) - o Instituto Gnosis e a Organização Social Viva Rio - e a empresa pública municipal RioSaúde.

24. A formalização dessas parcerias se deu por meio dos instrumentos:

a) 2º Termo Aditivo 009/2024 ao Termo de Colaboração 009/2022, celebrado entre o Município do Rio de Janeiro, por meio da Secretaria Municipal de Saúde (SMS), e o Instituto Gnosis, assinado em 31 de dezembro de 2024, com atuação voltada à área de diagnóstico por imagem no HFA (peça 203, p. 74-141);

b) Termo de Colaboração 218/2024, firmado com a Organização Social Viva Rio, em12/12/2024, com foco na gestão do

Centro de Emergência Regional (CER) e do Centro de Tratamento de Queimados (CTQ) do HFA (peça 203, p. 142-228); e

c) 4º Termo Aditivo 222/2024 ao Contrato de Gestão 251/2023, celebrado entre o Município do Rio de Janeiro e a Empresa Pública de Saúde do Rio de Janeiro (RioSaúde), assinado em 31 de dezembro de 2024, com atuação voltada ao suporte setorial das unidades de saúde, incluindo recursos humanos e custeio (peça 203, p. 1-73).

Hospital Federal Cardoso Fontes

25. O processo de descentralização do Hospital Federal Cardoso Fontes (HFCF), no Rio de Janeiro, foi formalmente iniciado com a publicação da Portaria GM/MS 5.817, de 4 de dezembro de 2024, que determinou a transferência da gestão dos serviços de saúde do HFCF para a Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro (peça 341, p. 1).

26. Como parte dos atos preparatórios, foi celebrado o Acordo de Cooperação Técnica 18/2024, de 6 de dezembro de 2024, entre o Ministério da Saúde e o Município do Rio de Janeiro, com o objetivo de estabelecer as atribuições de cada ente federativo no processo de descentralização. O acordo foi firmado pela SAES/MS e pela Secretaria Municipal de Saúde do Rio de Janeiro, com vigência inicial de três meses, podendo ser prorrogado (peça 310, p. 1-11).

27. O plano de trabalho anexo ao acordo detalha que a descentralização visa garantir a continuidade dos serviços hospitalares, ampliar a capacidade de atendimento, reabrir serviços de urgência e emergência, e melhorar a eficiência da gestão hospitalar. A proposta foi justificada pela necessidade de superar o déficit de pessoal e assegurar a manutenção de atendimentos essenciais à população da Zona Oeste do Rio de Janeiro (peça 310, p. 7-8).

28. Para viabilizar a continuidade dos serviços durante a transição, foi publicada a Portaria GM/MS 6.496, de 31 de dezembro de 2024, que autorizou precariamente o uso dos bens móveis e imóveis do HFCF pelo Município do Rio de Janeiro (peça 341, p. 116).

29. A movimentação dos servidores federais lotados no HFCF foi regulamentada pela Portaria GM/MS 6.567, de 24 de janeiro de 2025, que estabeleceu diretrizes para a permanência ou redistribuição dos servidores, conforme manifestação de interesse e necessidade da administração (peça 73, p. 28-29).

30. A formalização da transferência da gestão do HFCF foi consolidada por meio do Termo de Autorização Precária de Uso de Bem Público, assinado em 29 de janeiro de 2025, que também ratificou o procedimento de descentralização (peça 341, p. 162).

31. O processo de descentralização do HFCF foi conduzido sob a coordenação da Secretaria de Atenção Especializada à Saúde (SAES) e da Secretaria Executiva do Ministério da Saúde, com suporte técnico do Departamento de Gestão Hospitalar (DGH), conforme consta no plano de trabalho do acordo de cooperação (peça 310, p. 2-3).

32. É importante registrar que, além do Acordo de Cooperação Técnica firmado entre o Ministério da Saúde e o Município do Rio de Janeiro, a gestão descentralizada da unidade passou a contar com a participação de duas Organização Social de Saúde (OSS): a Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina (SPDM) e a Gnosis Instituto de Assistência à Saúde.

33. A formalização dessas parcerias se deu por meio dos seguintes instrumentos: Termo de Colaboração 219/2024, celebrado com a SPDM em 18/12/2024, que assumiu parte da gestão do HFCF (peça 203, p. 229-319); e 2º Termo Aditivo 009/2024 ao Termo de Colaboração 009/2022, firmado com a Gnosis em 31 de dezembro de 2024, que também passou a atuar na gestão do HFCF na parte de exames (peça 203, p. 74-141).

Hospital Federal dos Servidores do Estado

34. O processo de fusão entre o HFSE e o Hospital Universitário Gaffrée e Guinle (HUGG) foi iniciado com a proposição do Acordo de Cooperação Técnica 16/2024, formalizada por meio do Ofício 513/2024/SAES/GAB/SAES/MS, no qual o Ministério da Saúde propôs a celebração de um acordo com a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH) e a Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). O objetivo era realizar um estudo preliminar conjunto para avaliar a viabilidade da criação de um novo Hospital Universitário da UNIRIO, a ser gerido pela EBSERH, mediante a fusão do HFSE com o HUGG (peça 86, p. 17).

35. Em 22 de novembro de 2024, foi celebrado o Acordo de Cooperação Técnica 16/2024, entre o Ministério da Saúde, a UNIRIO e a EBSERH. O acordo estabeleceu como objeto a realização de estudos preliminares para a possível fusão das duas unidades hospitalares, com vistas à criação de um novo hospital universitário, com foco na qualificação do ensino, pesquisa, extensão, inovação e assistência à saúde no âmbito do SUS (peça 317, p. 1-8).

36. O plano de trabalho anexo ao acordo definiu metas e ações específicas, incluindo a realização de diagnóstico situacional, definição do perfil assistencial e de ensino, dimensionamento da força de trabalho, elaboração de cronograma de fusão e monitoramento do desempenho do projeto. As visitas técnicas aos hospitais ocorreram entre os dias 2 e 6 de dezembro de 2024, com o objetivo de levantar dados sobre infraestrutura, processos assistenciais e organização administrativa (peça 121, p. 3).

37. Em 11 de dezembro de 2024, foi publicada a Portaria SAES/MS 2.332/2024 (peça 369), que designou os membros do Grupo de Trabalho responsável pela análise da proposta de integração entre o HFSE e o HUGG. O GT foi incumbido de

coordenar, organizar, articular e supervisionar as ações previstas no Acordo de Cooperação Técnica (peça 82, p. 2).

38. O extrato do Acordo de Cooperação Técnica 16/2024 foi publicado no Boletim de Serviço 1984, de 11 de fevereiro de 2025, formalizando publicamente a parceria entre os entes envolvidos e dando início oficial à vigência do acordo (peça 120, p. 3).

39. De acordo com informações constantes na peça 107, p. 1, o processo de fusão se encontra em fase de tratativas. As metas, objetivos e indicadores finais, bem como as projeções comparativas de oferta de vagas e acesso aos serviços, serão definidos no Contrato de Gestão Especial a ser firmado entre a EBSERH e a UNIRIO. Até a formalização desse contrato, o HFSE permanece sob gestão direta do Ministério da Saúde.

40. Nesse contexto, o processo de transferência de gestão do Hospital Federal dos Servidores do Estado (HFSE) está atualmente em sua fase inicial, com a previsão de conclusão estabelecida para dezembro de 2026 (peça 306, p. 1).

41. Ainda segundo a peça 107, p. 2, a força de trabalho do futuro Hospital Universitário da UNIRIO, resultante da fusão entre o HFSE e o HUGG, será provida por meio do cadastro reserva do HUGG/UNIRIO e da Macrorregião 5, conforme o Concurso Público 1/2024 - EBSERH/Nacional, homologado em 16 de junho de 2025.

Hospital Federal da Lagoa

42. O processo de descentralização do HFL, no Rio de Janeiro, foi iniciado com a celebração do Acordo de Cooperação Técnica 5/2025, em maio de 2025, firmado entre a União, por intermédio do Ministério da Saúde, e a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz). O objetivo do acordo é a realização de estudo preliminar conjunto visando à possibilidade de integração entre o HFL e o Instituto Nacional de Saúde da Mulher, da Criança e do Adolescente Fernandes Figueira (IFF/Fiocruz), com foco na qualificação e no fortalecimento do ensino, da pesquisa, da inovação e da assistência, especialmente voltada à saúde da mulher, da criança e do adolescente (peça 287, p. 1-6).

43. Em sequência, foi elaborado o Plano de Trabalho do referido acordo, detalhando as ações, metas e cronograma para a execução das atividades previstas. O plano prevê a realização de diagnóstico situacional, análise da capacidade instalada, avaliação de recursos humanos e definição de estratégias para a integração institucional entre o HFL e o IFF/Fiocruz (peça 307, p. 1-6).

44. A formalização da descentralização foi consolidada com a publicação da Portaria GM/MS 8.035, de 2 de setembro de 2025, que estabeleceu oficialmente a transferência da gestão do HFL para a Fundação Oswaldo Cruz. A portaria reconhece a Fiocruz como entidade pública federal com expertise na área de saúde e pesquisa, apta a assumir a gestão da unidade hospitalar (peça 335, p. 9-11).

45. A referida Portaria GM/MS 8.035/2025, autoriza a Fiocruz a utilizar sua fundação de apoio para diversas finalidades, incluindo o suporte às políticas e projetos direcionados à área assistencial e aos serviços de saúde. Além disso, a portaria permite a contratação de pessoas e serviços para viabilizar essas iniciativas, (peça 335, p. 10).

46. De acordo com informações prestadas pela Secretaria de Atenção Especializada à Saúde (SAES), o processo de descentralização do HFL se encontra em fase inicial, com previsão de conclusão até dezembro de 2026, conforme informado na resposta da SAES (peça 306, p. 1).

Hospital Federal de Ipanema

47. O processo de descentralização do HFI ainda não teve sua transição iniciada, encontrando-se, portanto, sem previsão de conclusão, conforme consta na peça 306, p. 1.

II.2. Legislação Aplicável

48. Constituição Federal, estabelece os princípios da Administração Pública

49. Lei 8.080/1990, ou Lei Orgânica da Saúde, é a principal legislação que regula as ações e serviços de saúde em todo o Brasil, estabelecendo os princípios e o funcionamento do Sistema Único de Saúde (SUS).

50. Lei 9.784/1999, que determina que os atos do processo devem ser produzidos por escrito.

51. Decreto 1.867/1996, que dispõe sobre instrumento de registro de assiduidade e pontualidade dos servidores públicos federais da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.

52. Decreto 12.002/2024, estabelece normas para elaboração, redação, alteração e consolidação de atos normativos.

53. Portaria GM/MS 2.500, de 28 de setembro de 2017, que estabelece a obrigatoriedade de fundamentação técnica para atos normativos.

54. Portaria GM/MS 4.847/2024 e Portaria GM/MS 5.667/2024 trata da descentralização dos serviços de saúde do Hospital Federal do Andaraí (HFA) para o Município do Rio de Janeiro.

55. Portaria GM/MS 5.514, de 14 de outubro de 2024, que determinou a transferência da gestão dos serviços de saúde do HFB para a Empresa Pública Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A.

56. Portaria GM/MS 5.817, de 4 de dezembro de 2024, que determinou a transferência da gestão dos serviços de saúde do HFCF para a Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro.

57. Portaria GM/MS 8.035, de 2 de setembro de 2025, que estabeleceu oficialmente a transferência da gestão do HFL

para a Fundação Oswaldo Cruz.

58. Portaria SAES/MS 2.332/2024, que designou os membros do Grupo de Trabalho responsável pela análise da proposta de integração entre o HFSE e o HUGG.

II.3. Objetivo da fiscalização

59. Acompanhar as ações e procedimentos efetuados pelo Ministério da Saúde, referentes ao repasse da gestão dos Hospitais Federais do Rio de Janeiro para outros responsáveis e comparar os modelos de gestão (primeiro ciclo).

II.4. Metodologia utilizada e limitações inerentes à fiscalização

60. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União e com observância ao Manual de Acompanhamento, estabelecidos pelo TCU. Foram utilizadas as técnicas de análise SWOT/DVR e análise documental. Além disso, a equipe de fiscalização promoveu diversas reuniões com responsáveis pelo processo de descentralização (peças 350 a 357).

61. Com relação às variáveis de controle selecionadas pela equipe de fiscalização, foi realizada uma reunião específica com representantes da Secretaria Executiva do Ministério da Saúde, da Secretaria de Atenção Especializada à Saúde (SAES) e do Departamento de Gestão Hospitalar (DGH). O objetivo dessa reunião foi apresentar as variáveis de controle definidas, colher contribuições dos participantes e esclarecer eventuais dúvidas relacionadas ao tema. Os detalhes dessa reunião estão registrados na peça 357, garantindo transparência e documentação adequada do processo.

62. Vale destacar que durante o planejamento, foram expedidos 22 ofícios de requisição de informações (peças 6, 8, 9, 10, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 26, 37, 225, 226, 227, 228, 229, 230, 231, 232, 233, 234) com o objetivo de obter documentos e dados necessários para a execução do trabalho. O elevado número de ofícios reflete a complexidade do processo e a diversidade de atores envolvidos, que incluem: Secretaria Executiva do Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção Especializada à Saúde (SAES), Departamento de Gestão Hospitalar, Hospital Federal de Bonsucesso, Empresa Pública Federal Grupo Hospitalar Conceição, Hospital Federal do Andaraí, Hospital Federal Cardoso Fontes, Governo Municipal do Rio de Janeiro, Organização Social SPDM, Organização Social Viva Rio, Organização Social Gnosis, Empresa Pública Municipal RioSaúde, Empresa Pública Federal EBSERH, Fundação Oswaldo Cruz, Hospital Federal da Lagoa, Hospital Federal de Ipanema e Hospital Federal dos Servidores do Estado.

63. A limitação à fiscalização, evidenciada nas respostas apresentadas pelo Ministério da Saúde, está relacionada à qualidade e à confiabilidade das informações sobre a produção assistencial dos anos de 2023 e 2024. Essa restrição comprometeu a análise e a formulação de conclusões no trabalho realizado. Diante desse cenário, torna-se imprescindível um aprofundamento mais detalhado durante o segundo ciclo do acompanhamento, com o objetivo de superar as dificuldades identificadas e assegurar maior precisão e robustez nos resultados obtidos.

64. Houve o envio de excerto do relatório preliminar para comentários dos gestores, nos termos do parágrafo 145 das Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União.

II.5. Variáveis de Acompanhamento

65. As variáveis de acompanhamento selecionadas por ocasião da fase de planejamento encontram-se elencadas no Apêndice 1 deste relatório.

II.6. Benefícios estimados da fiscalização

66. Espera-se com esta fiscalização que a atuação do TCU gere impactos sociais positivos, em decorrência do acompanhamento do processo de descentralização dos hospitais federais do Rio de Janeiro, ligados ao Ministério da Saúde.

II.7. Processos conexos

67. TC 019.674/2024-4 - Processo sobre a insuficiências de recursos humanos no Hospital Federal da Lagoa.

68. TC 014.853/2023-0 - Processo sobre a implantação do Sistema de Registro Eletrônico de Frequência.

69. TC 036.160/2021-0 - Processo sobre o controle do estoque de medicamentos e de insumos hospitalares.

70. TC 039.919/2023-4 - Processo sobre o sistema de regulação de acesso aos serviços de saúde no Estado do Rio de Janeiro.

71. TC 020.918/2022-4 - Processo sobre a infraestrutura das unidades de saúde do Rio de Janeiro.

72. TC 017.815/2024-0 - Denúncia a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Ministério da Saúde relacionadas a cessão do Hospital Federal do Andaraí (HFA) ao Município do Rio de Janeiro.

73. TC 026.500/2024-8 - Denúncia a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na descentralização de serviços de saúde, do Hospital Federal de Bonsucesso (HFB) para o Grupo Hospitalar Conceição (GHC).

III. Achados

III.1. Achado 1 - Ausência de Estudo Técnico com Análise de Viabilidade e Impacto para Fundamentar a Decisão de Descentralização

III.1.1. **Situação encontrada**

74. Foi constatada a inexistência de um estudo técnico prévio que contemplasse uma análise detalhada de

viabilidade e impacto, essencial para subsidiar de forma adequada a decisão de descentralização. A ausência desse instrumento compromete a fundamentação técnica e estratégica do processo decisório, colocando em risco não apenas a eficiência, eficácia e efetividade das ações decorrentes dessa medida, mas também a economicidade, uma vez que decisões não embasadas podem resultar em alocação inadequada de recursos e aumento de custos desnecessários.

75. O processo de reestruturação dos hospitais federais, que envolveu a descentralização e a transferência de sua gestão para outros parceiros da administração pública - como o Grupo Hospitalar Conceição, o governo municipal do Rio de Janeiro, a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH) e a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) - foi motivado pela situação histórica de precariedade associada a esses hospitais. Nesse contexto, o Ministério da Saúde fundamentou sua decisão de descentralização exclusivamente na constatação dessa precariedade, sem a realização de estudos técnicos que avaliassem a viabilidade e os impactos dessa medida, conforme apontado na peça 346, p. 8.

76. A precariedade dos hospitais federais foi detalhadamente circunstanciada por meio de relatórios situacionais, com exceção do Hospital Federal do Andaraí (HFA). Esses relatórios foram apresentados pelo Comitê Gestor de Saúde, responsável pelo processo de descentralização e incumbido de realizar ações estratégicas de gestão de caráter temporário, com foco na reestruturação dos hospitais (peça 74, p. 9-41; peças 286, 292, 293, 304 e 314). Após a análise das condições dos hospitais, o Comitê chegou à seguinte conclusão (peça 74, p. 41):

Diante da análise dos problemas sistêmicos identificados nos Hospitais Federais, como deficiência em sua gestão, podendo citar o recente desabastecimento dos estabelecimentos de saúde, situação agravada das longas filas de espera cirúrgicas, devido aos problemas estruturais enfrentados pelos estabelecimentos de saúde, que comprometem a eficiência e a rapidez no atendimento aos pacientes, a escassez de recursos humanos, equipamentos e infraestrutura comprometida, somados à deficiente gestão de suprimentos que resulta na falta de medicamentos, fechamento de leitos e insuficiência de insumos, é evidente a necessidade imediata de reformular a gestão institucional.

Diante desse cenário, esse comitê gestor recomenda a necessidade de se buscar soluções efetivas para garantir a assistência de qualidade no Rio de Janeiro, considerando, por exemplo, a parceria com instituições dotadas de notória competência em gestão hospitalar, tendo em vista os problemas identificados e atual legislação vigente.

77. Essa recomendação foi reforçada por outros relatórios situacionais apresentados pelo Departamento de Gestão Hospitalar, os quais corroboraram a situação de precariedade dos hospitais. Esses relatórios incluíram, inclusive, registros fotográficos que ilustram as condições inadequadas dos estabelecimentos de saúde (peça 74, p. 42-262).

78. No âmbito jurídico, o processo de descentralização foi fundamentado por pareceres jurídicos emitidos pela Consultoria Jurídica do Ministério da Saúde, que ofereceram suporte técnico e legal à decisão. Entre os pareceres destacados estão:

a) Parecer 413/2024/CONJUR-MS/CGU/AGU, de 6/8/2024: este parecer concluiu, de forma geral, com base na Lei 8.080/1990, que não há norma legal que proíba a transferência de serviços públicos, permitindo, portanto, a descentralização como uma medida juridicamente viável (peça 303, p. 74-78); e

b) Parecer 1013/2025/CGSEM-EST/SCGP/CGU/AGU, de 2/6/2025: este parecer analisou especificamente a possibilidade de sub-rogação dos contratos administrativos no contexto da descentralização, abordando os aspectos legais relacionados à transferência de responsabilidades contratuais entre as partes envolvidas (peça 102, p. 450-455).

79. Ao analisar o processo de descentralização da gestão de unidades de saúde que, em seu conjunto, movimentam bilhões de reais anualmente, seria razoável e esperado que um gestor médio fundamentasse sua decisão em aspectos técnicos mais detalhados. Isso incluiria, por exemplo:

a) **Estudo de viabilidade técnica, econômica e operacional**: levantamento detalhado que avaliasse a capacidade técnica, os custos envolvidos e a viabilidade prática da descentralização, considerando os impactos financeiros e operacionais da medida;

b) **Projeção de custo-benefício**: análise que demonstrasse os benefícios esperados em relação aos custos associados à descentralização, evidenciando como a medida contribuiria para a eficiência e a economicidade do gasto público;

c) **Viabilidade operacional para ampliação do nível de atendimento**: planejamento que considerasse a capacidade das novas entidades gestoras de ampliar e melhorar o atendimento à população, garantindo a continuidade e a qualidade dos serviços de saúde;

d) **Modelo de gestão de recursos humanos**: definição de estratégias claras para o remanejamento e a alocação de pessoal, considerando as necessidades específicas de cada unidade de saúde e os impactos sobre os

profissionais envolvidos; e

e) **Metas quantitativas e qualitativas de produção assistencial**: fixação de objetivos claros e mensuráveis para a nova gestão, tanto em termos de quantidade quanto de qualidade dos serviços prestados, de forma a assegurar a melhoria do atendimento à população.

80. A ausência de tais elementos, técnicos e estratégicos, pode comprometer a eficácia da descentralização, além de aumentar os riscos de ineficiência e desperdício de recursos públicos. A adoção de uma abordagem mais técnica e fundamentada seria altamente recomendada para garantir que a nova gestão das unidades de saúde fosse orientada por princípios de eficiência, economicidade e melhoria contínua dos serviços assistenciais.

81. Cumpre esclarecer que a Nota 11499/2025/CONJUR-MS/CGU/AGU (peça 341, p. 185-186) reforça de forma clara a imprescindibilidade da elaboração de uma nota técnica que atenda integralmente aos requisitos estabelecidos pela Portaria GM/MS 2.500, de 28 de setembro de 2017. Entre os elementos obrigatórios, destacam-se a fundamentação detalhada da proposta de edição ou alteração do ato normativo, a análise do problema que se busca solucionar, os objetivos pretendidos, a estratégia e o prazo para implementação, além da estimativa do impacto orçamentário-financeiro, com as premissas e metodologias de cálculo devidamente apresentadas. Esses requisitos são indispensáveis para assegurar a fundamentação técnica e a viabilidade jurídica necessária à publicação das portarias de descentralização.

82. Nesse contexto, que trata da ausência de estudos técnicos fundamentados para embasar o processo de descentralização dos hospitais federais, é pertinente destacar a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, que já se manifestou em situações análogas sobre a importância de decisões administrativas serem baseadas em critérios técnicos fundamentados. Nesse sentido, o voto condutor do Acórdão 2.221/2012-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, enfatiza os riscos e as consequências da ausência de estudos técnicos, conforme se observa na seguinte citação:

A ausência de estudos que fundamentassem a implantação no novo componente do Samu contribuiu decisivamente para o limitado sucesso do programa. A própria CGUE/DAE admitiu que não tem, até o momento, uma avaliação positiva da ação, nem existe previsão de novas aquisições de motolâncias, de forma que fica demonstrada a instituição de uma política pública mais pautada pelo método da tentativa e erro do que em critérios técnicos bem fundamentados para adequada aplicação de recursos públicos.

83. Cumpre esclarecer que os processos de descentralização das unidades de saúde foram formalizados por meio de acordos de cooperação e, no caso específico do Hospital Federal de Bonsucesso, por meio de um Termo de Execução Descentralizada (TED). Essa descentralização foi conduzida de forma colegiada, envolvendo a participação de representantes do Ministério da Saúde e dos parceiros com os quais seriam firmados os acordos de cooperação ou o TED.

84. Destaca-se que, com exceção do Hospital Federal dos Servidores do Estado, não houve a formalização de um grupo de trabalho institucionalizado por meio de portaria para conduzir os estudos necessários à descentralização.

85. No caso do Hospital Federal dos Servidores do Estado, foi instituído um grupo de trabalho específico por meio da Portaria SAES/MS 2.332, de 11 de dezembro de 2024, com o objetivo de realizar um estudo detalhado para subsidiar o processo de descentralização. Essa portaria representou uma iniciativa formal e estruturada para garantir maior embasamento técnico ao processo de transferência de gestão dessa unidade de saúde (peça 82, p. 2).

86. Dessa forma, diferentemente do processo de descentralização dos Hospitais Federais de Bonsucesso, Andaraí, Cardoso Fontes e Lagoa, o processo de descentralização do Hospital Federal dos Servidores do Estado foi conduzido com um adequado embasamento técnico. Esse processo incluiu a realização de um estudo detalhado, abrangendo a análise de viabilidade técnica e a estimativa dos recursos necessários, fundamentado em elementos essenciais como aspectos assistenciais, recursos humanos e infraestrutura.

87. Como exemplo desse embasamento técnico executado para o HFSE, é possível destacar alguns relatórios produzidos que subsidiaram o processo de descentralização, entre os quais se incluem:

a) Relatório de Diagnóstico Integrado - Hospital Federal dos Servidores do Estado & Hospital Universitário Gaffrée e Guinle: documento que apresenta uma análise detalhada das condições estruturais e operacionais das unidades envolvidas (peça 86, p. 15-78);

b) Relatório do Perfil Assistencial - Janeiro/2025: estudo que descreve o perfil assistencial das unidades, incluindo dados sobre demanda, capacidade de atendimento e serviços prestados (peça 86, p. 80-131);

c) Plano de Transição - Abril/2025: planejamento estratégico que detalha as etapas e ações necessárias para a transferência de gestão, garantindo a continuidade dos serviços (peça 86, p. 132-146); e

d) Estudos, Análises e Perspectivas da UNIRIO - Maio/2025: documento que apresenta análises e projeções,

contribuindo para a fundamentação técnica do processo (peça 86, p. 147-230).

88. Esses relatórios demonstram que o processo de descentralização do Hospital Federal dos Servidores do Estado foi realizado de forma estruturada e fundamentada, diferindo significativamente dos demais hospitais federais mencionados, que não contaram com estudos técnicos tão abrangentes e detalhados.

89. No caso do Hospital Federal da Lagoa, foi identificado apenas um relatório situacional já produzido (peça 167, p. 560-621), elaborado nos mesmos moldes dos relatórios desenvolvidos para os Hospitais Federais do Andaraí, Cardoso Fontes e Bonsucesso. Assim, verifica-se que, de forma semelhante aos demais, não há estudos técnicos fundamentados que embasem adequadamente o processo de descentralização dessa unidade de saúde.

90. Já em relação ao Hospital Federal de Ipanema, o processo de descentralização ainda não foi iniciado. Consequentemente, não foram produzidos quaisquer relatórios ou estudos técnicos que fundamentem a descentralização dessa unidade hospitalar.

91. É importante esclarecer que o processo de descentralização das unidades de saúde é formalizado por meio da publicação de portaria e da celebração de acordo de cooperação ou termo de execução descentralizada, conforme identificado na visão geral do objeto de cada hospital.

92. Os Acordos de Cooperação Técnica 15/2024, referente à descentralização do HFA (peça 142), e 18/2024, relacionado à descentralização do HFCF (peça 310), foram celebrados em dezembro de 2024, com vigência inicial de três meses, podendo ser prorrogada mediante a formalização de termo aditivo. Dessa forma, a vigência dos referidos acordos expirou em março de 2025, sem que houvesse a prorrogação tempestiva.

93. Essa situação foi objeto de questionamento por parte do TCU, que solicitou esclarecimentos ao Ministério da Saúde. Em resposta, o Ministério informou que as providências necessárias para a prorrogação dos acordos estão em andamento e que, assim que os respectivos termos aditivos forem publicados, a documentação será encaminhada ao Tribunal (peça 82, p. 2-3). No entanto, até o encerramento da presente fiscalização, os documentos comprobatórios das prorrogações não haviam sido apresentados à equipe de fiscalização.

94. Diante desses fatos, e em conformidade com os preceitos da Resolução-TCU 315/2020, será realizada a proposta de encaminhamento no sentido de dar ciência à Secretaria Executiva do Ministério da Saúde, com o objetivo de prevenir a repetição da irregularidade identificada. Para tanto, destaca-se que, antes de efetivar a descentralização dos Hospitais Federais da Lagoa e de Ipanema, devem ser elaborados estudos técnicos abrangentes que contemplem a análise de viabilidade técnica, econômica e operacional, bem como a estimativa dos recursos necessários. Esses estudos devem ser fundamentados em elementos essenciais, como aspectos assistenciais, recursos humanos e infraestrutura, garantindo que o processo de descentralização seja realizado em conformidade com os princípios da eficiência e economicidade previstos no art. 37 da Constituição Federal.

95. Também será proposta ciência ao Ministério da Saúde para que adote as medidas necessárias visando à regularização da formalização dos Acordos de Cooperação Técnica entre a União e a Prefeitura do Rio de Janeiro, especificamente os acordos 15/2024, relacionado à descentralização do HFA, e 18/2024, referente à descentralização do HFCF.

III.1.2. **Objetos nos quais foi constatado**

96. Portaria GM/MS 5.514, de 14 de outubro de 2024, que determinou a transferência da gestão dos serviços de saúde do Hospital Federal de Bonsucesso (HFB) para a Empresa Pública Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A., denominado Grupo Hospitalar Conceição (GHC) (peça 70, p. 3-4).

97. Termo de Execução Descentralizada de Recursos (TED) 49/2024, firmado entre o Ministério da Saúde e o Hospital Nossa Senhora da Conceição S/A, referente à descentralização dos serviços de saúde do Hospital Federal de Bonsucesso (HFB) (peça 70, p. 5-15).

98. Portaria GM/MS 5.667, de 4 de dezembro de 2024, que determinou a transferência da gestão dos serviços de saúde do Hospital Federal do Andaraí (HFA) para a Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro (peça 146, p. 1).

99. Acordo de Cooperação Técnica 15/2024, que estabelece a descentralização da gestão dos serviços do Hospital Federal do Andaraí (HFA) (peça 142, p. 1-6).

100. Portaria GM/MS 5.817, de 4 de dezembro de 2024, que determinou a transferência da gestão dos serviços de saúde do Hospital Federal Cardoso Fontes (HFCF) para a Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro (peça 341, p. 1).

101. Acordo de Cooperação Técnica 18/2024, que estabelece a descentralização da gestão dos serviços do Hospital Federal Cardoso Fontes (HFCF) (peça 310, p. 1-11).

102. Acordo de Cooperação Técnica 16/2024, cujo objetivo era realizar um estudo preliminar conjunto para avaliar a viabilidade da criação de um novo Hospital Universitário da UNIRIO, a ser gerido pela EBSERH, mediante a fusão do Hospital Federal dos Servidores do Estado (HFSE) com o Hospital Universitário Gaffrée e

Guinle (HUGG) (peça 317).

103. Acordo de Cooperação Técnica 5/2025, firmado em maio de 2025 entre a União, por intermédio do Ministério da Saúde, e a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) (peça 287, p. 1-8).

III.1.3. **Critério de auditoria**

104. Constituição Federal, que estabelece os princípios da eficiência e economicidade, é um critério central.

105. Lei 8.080/1990 (Leio Orgânica da Saúde), que estabelece que é competência da direção nacional do SUS promover a descentralização para as Unidades Federadas e para os Municípios, dos serviços e ações de saúde, respectivamente, de abrangência estadual e municipal.

106. Resolução-TCU 315/2020, que orienta sobre a comunicação de irregularidades.

107. A Lei 9.784/99 regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública federal e irradia princípios gerais aplicáveis a decisões administrativas estruturantes.

III.1.4. **Evidência**

108. Relatório de Diagnóstico Integrado - Hospital Federal dos Servidores do Estado & Hospital Universitário Gaffrée e Guinle (peça 86, p. 15-78).

109. Relatório do Perfil Assistencial - Janeiro/2025 (peça 86, p. 80-131).

110. Plano de Transição - Abril/2025 (peça 86, p. 132-146).

111. Estudos, Análises e Perspectivas da UNIRIO - Maio/2025 (peça 86, p. 147-230).

112. Relatório Situacional - Hospital Federal da Lagoa (peça 167, p. 560-621).

113. Portaria SAES/MS 2.332, de 11 de dezembro de 2024 (peça 82, p. 2).

114. Parecer 00413/2024/CONJUR-MS/CGU/AGU (peça 303, p. 74-78).

115. Parecer 01013/2025/CGSEM-EST/SCGP/CGU/AGU (peça 102, p. 450-455).

116. Nota 11499/2025/CONJUR-MS/CGU/AGU (peça 341, p. 185-186).

III.1.5. **Causas**

117. As causas da irregularidade identificada no processo de descentralização dos hospitais federais podem ser atribuídas a diversos fatores, conforme detalhado a seguir:

a) **Ausência de Planejamento Estruturado**: a falta de um planejamento prévio e detalhado, com a definição de diretrizes claras para a descentralização, resultou na ausência de estudos técnicos que embasassem adequadamente o processo. Essa lacuna comprometeu a análise de viabilidade técnica, econômica e operacional, bem como a estimativa dos recursos necessários;

b) **Deficiência na Gestão Estratégica**: a inexistência de um grupo de trabalho institucionalizado, formalizado por meio de portaria, para conduzir os estudos técnicos e coordenar o processo de descentralização, exceto no caso do Hospital Federal dos Servidores do Estado, contribuiu para a falta de fundamentação técnica nos demais hospitais;

c) **Foco Exclusivo na Precariedade das Unidades**: a decisão de descentralizar foi motivada exclusivamente pela constatação da precariedade histórica dos hospitais federais, sem que fossem realizados estudos aprofundados para avaliar a viabilidade e os impactos da medida, o que demonstra uma abordagem limitada e insuficiente;

d) **Carência de Recursos e Capacitação Técnica**: a ausência de servidores especializados e capacitados para realizar estudos técnicos detalhados pode ter dificultado a elaboração de análises robustas e fundamentadas, essenciais para subsidiar o processo de descentralização;

e) **Pressão por Soluções Rápidas**: a urgência em resolver os problemas estruturais e operacionais dos hospitais federais pode ter levado à adoção de medidas imediatistas, sem o devido embasamento técnico, visando apenas mitigar os efeitos da precariedade constatada; e

f) **Falta de Integração e Coordenação Institucional**: a descentralização foi conduzida de forma colegiada, com a participação de representantes do Ministério da Saúde e dos parceiros envolvidos, mas sem uma coordenação institucional formalizada, o que dificultou a realização de estudos técnicos abrangentes e integrados.

III.1.6. **Efeitos reais e potenciais**

118. O principal efeito da irregularidade identificada no processo de descentralização dos hospitais federais é o comprometimento dos princípios constitucionais da eficiência e da economicidade, previstos no art. 37 da Constituição Federal. A ausência de estudos técnicos fundamentados, que deveriam incluir análises de viabilidade técnica, econômica e operacional, bem como estimativas de recursos necessários, resulta em um processo de descentralização fragilizado, com riscos significativos de ineficiência na gestão das unidades de saúde.

119. Além disso, a falta de planejamento adequado pode levar a uma alocação inadequada de recursos públicos,

aumento de custos operacionais, manutenção de problemas estruturais e assistenciais, e até mesmo à perpetuação das condições de precariedade que a descentralização busca solucionar. Isso pode impactar negativamente a qualidade e a continuidade dos serviços de saúde prestados à população, comprometendo o atendimento aos usuários e a capacidade de ampliação e melhoria dos serviços assistenciais.

120. Por fim, a inexistência de metas claras e de um modelo de gestão de recursos humanos e de infraestrutura pode dificultar o monitoramento e a avaliação dos resultados da descentralização, reduzindo a transparência no uso dos recursos públicos e na gestão das unidades de saúde.

III.1.7. **Responsáveis**

121. Segundo consta da resposta do Ministério da Saúde (peça 82, p. 1-2), a governança do projeto de reestruturação dos hospitais federais do Rio de Janeiro é coordenada pela Secretaria Executiva do Ministério da Saúde, representada pelo Diretor de Programa, Nilton Pereira Junior.

III.1.8. **Conclusão**

122. O Achado 1 evidencia a ausência de estudos técnicos fundamentados para embasar o processo de descentralização da gestão dos hospitais federais, com exceção do Hospital Federal dos Servidores do Estado, que contou com análises detalhadas de viabilidade técnica, econômica e operacional, além de estimativas de recursos necessários e relatórios específicos. Nos casos dos Hospitais Federais de Bonsucesso, Andaraí, Cardoso Fontes e Lagoa, foram produzidos apenas relatórios situacionais, insuficientes para garantir a eficiência e a economicidade do processo. Já o Hospital Federal de Ipanema sequer iniciou o processo de descentralização, não havendo qualquer estudo ou relatório técnico elaborado. A descentralização, formalizada por portarias e acordos de cooperação ou termos de execução descentralizada, sem a devida fundamentação técnica, contraria o art. 37 da Constituição Federal, que exige observância aos princípios da eficiência e economicidade na administração pública.

III.1.9. **Proposta de encaminhamento**

123. **Dar ciência** à Secretaria Executiva do Ministério da Saúde, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que a ausência de adoção de providências para garantir a prorrogação tempestiva dos Acordos de Cooperação Técnica firmados entre a União e a Prefeitura do Rio de Janeiro, pode resultar na interrupção da vigência dos instrumentos e comprometer a continuidade das ações pactuadas, em afronta ao art. 22, §1º, da Lei 9.784/1999.

124. **Dar ciência** à Secretaria Executiva do Ministério da Saúde, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que a prática de descentralizar unidades de saúde sem a devida apresentação de estudos técnicos fundamentados, contraria o disposto no art. 37 da Constituição Federal, e infringe os termos da Portaria GM/MS 2.500, de 28 de setembro de 2017.

III.1.10. **Análise dos Comentários dos Gestores**

125. Os gestores apresentaram informações e esclarecimentos sobre o processo de descentralização dos seis Hospitais Federais do Rio de Janeiro (peças 384 e 385), destacando as ações realizadas e os desafios enfrentados. Abaixo, segue um resumo das principais observações feitas:

126. **Sobre a descentralização sem estudos técnicos fundamentados**, a Secretaria-Executiva informou que o processo de descentralização foi iniciado com a criação do Comitê Gestor de Saúde, cuja função era conduzir ações estratégicas temporárias para reestruturar os hospitais federais do Rio de Janeiro, em articulação com o Departamento de Gestão Hospitalar no Estado do Rio de Janeiro (DGH/RJ). A criação do comitê foi uma resposta do Governo Federal, por meio do Ministério da Saúde, para enfrentar a precariedade histórica dessas unidades de saúde.

127. Em maio de 2024, foi realizada uma avaliação formal utilizando o instrumento FAHOSP, que serviu como base para as decisões da alta gestão. No entanto, com a mudança na gestão do DGH/RJ, em abril de 2024, as funções do Comitê Gestor de Saúde foram absorvidas pela Secretaria de Atenção Especializada à Saúde (SAES/MS) e pelo próprio DGH/RJ, que passaram a conduzir diretamente o processo de descentralização. Nesse período, foram elaborados diagnósticos e relatórios técnicos, a exemplo do Relatório dos 100 Primeiros Dias - Plano de Reestruturação (Ofício 44-2026-CGDOC-AECI-MS - peça 384, p. 28 - OFÍCIO Nº 55-2026-CGDOC-AECI-MS - peça 386, p. 6).

128. Os gestores reforçaram que as ações realizadas até o momento visam enfrentar os desafios históricos enfrentados pelos hospitais federais no Rio de Janeiro e que os trabalhos estão sendo conduzidos com base em diagnósticos e relatórios técnicos elaborados ao longo do processo.

129. **Análise:** no comentário apresentado pelo gestor, observa-se a exposição de um histórico das ações adotadas pelo Ministério da Saúde, bem como a utilização da alegada precariedade histórica das unidades hospitalares como principal fundamento para a decisão de descentralização.

130. Contudo, tal manifestação não enfrenta o ponto central apontado no relatório de auditoria, qual seja, a inexistência de um estudo técnico prévio de viabilidade e impacto que subsidiasse, de forma adequada, a decisão inicial de alteração do modelo de gestão. A simples referência à atuação do Comitê Gestor de Saúde e à produção de diagnósticos e relatórios elaborados em momento posterior à decisão — como o denominado Relatório dos 100 Primeiros Dias — não supre a necessidade de um estudo prévio, estruturado e detalhado.

131. Esse estudo técnico deveria contemplar, minimamente, a análise da viabilidade técnica, econômica e operacional da descentralização, a projeção de custo-benefício da mudança de gestão, a avaliação da capacidade operacional para ampliação ou manutenção do nível de atendimento, a definição do modelo de gestão de recursos humanos e o estabelecimento de metas quantitativas e qualitativas de produção assistencial. A ausência desses elementos compromete a fundamentação da decisão administrativa e fragiliza o processo decisório adotado.

132. Para subsidiar as decisões da alta gestão do Ministério da Saúde e conferir racionalidade técnica ao processo de descentralização dos hospitais federais do Rio de Janeiro, o Comitê Gestor de Saúde promoveu, em maio de 2024, apenas avaliações formais das unidades hospitalares por meio do instrumento denominado Relatório de Avaliação FAHOSP - Ferramenta de Avaliação Hospitalar. Esse instrumento teve por finalidade produzir diagnósticos circunstanciados, baseados em dados objetivos, acerca das condições assistenciais, estruturais e de gestão das unidades hospitalares incluídas no processo de transferência de gestão.

133. Todavia, referido procedimento não foi aplicado ao Hospital Federal do Andaraí (HFA), que sequer contou com relatório situacional específico, diferentemente das demais unidades analisadas. Tal ausência evidencia que a decisão quanto à inclusão do HFA no processo de descentralização não foi ao menos precedida de avaliação técnica formal equivalente, tendo-se baseado, portanto, em informações insuficientes e incompletas.

134. A justificativa baseada exclusivamente na alegação de 'precariedade histórica' revela-se insuficiente para embasar uma alteração estrutural de grande envergadura administrativa e financeira, que envolve a transferência da gestão de unidades hospitalares federais e a mobilização de recursos da ordem de bilhões de reais. Tal abordagem não se coaduna com as boas práticas de gestão pública nem com os princípios da motivação, da racionalidade e da transparência administrativa.

135. Adicionalmente, essa fragilidade decisória mostra-se incompatível com o disposto na Portaria GM/MS 2.500/2017, que exige, para iniciativas dessa natureza, a elaboração de nota técnica devidamente fundamentada, contendo análise do problema, definição clara dos objetivos, estratégia de implementação, cronograma de execução e estimativa do impacto orçamentário-financeiro.

136. **Encaminhamento:** Não será feito ajuste no relatório preliminar. O gestor apenas trouxe informações que já constavam no relatório, sem apresentar novos elementos que refutem a constatação da inexistência de um estudo técnico prévio de viabilidade e impacto. A proposta de encaminhamento será mantida nos exatos termos do relatório preliminar, reforçando a necessidade de observância dos requisitos da Portaria GM/MS 2.500/2017 e a imprescindibilidade de estudos técnicos robustos para decisões de tal magnitude.

137. **Sobre a ausência de providências para garantir a prorrogação tempestiva dos Acordos de Cooperação Técnica firmados entre a União e a Prefeitura do Rio de Janeiro**, o Departamento de Gestão Hospitalar no Estado do Rio de Janeiro (DGH/SAES/MS) e a Secretaria de Atenção Especializada à Saúde - SAES/MS afirmaram que o processo de descentralização se encontra em fase de finalização, tal etapa não comporta a celebração de novas metas a serem pactuadas ou mesmo repactuadas. Ressalte-se que os trabalhos vêm sendo realizados no sentido de elaborar a renovação das portarias, com vistas a conferir suporte jurídico aos atos finais e naturalmente decorrentes do referido processo de descentralização (Ofício 44-2026-CGDOC-AECI-MS - peça 384, p. 9 e OFÍCIO Nº 53-2026-CGDOC-AECI-MS - peça 385, p. 5).

138. **Análise:** O processo de descentralização da gestão dos hospitais federais no município do Rio de Janeiro foi formalizado inicialmente por meio da publicação de portarias específicas, editadas de forma segmentada para cada unidade hospitalar.

139. Na sequência desses atos normativos, foram celebrados Acordos de Cooperação Técnica entre o Ministério da Saúde e a Prefeitura do Rio de Janeiro, com o objetivo de viabilizar a transferência de responsabilidades e assegurar a continuidade da prestação dos serviços assistenciais.

140. Posteriormente, para operacionalizar um modelo de gestão compartilhada, o Município celebrou termos de colaboração com organizações da sociedade civil e contratos de gestão com empresa pública municipal, repartindo a execução das atividades assistenciais e de suporte entre diferentes agentes.

141. No comentário apresentado pelo gestor, reconhece-se que o processo de descentralização ainda se encontra em fase de finalização e que não há previsão para a celebração de novas metas ou para a repactuação dos

instrumentos atualmente vigentes. O gestor informa, ainda, que estão em andamento trabalhos voltados à renovação das portarias, com o objetivo de conferir suporte jurídico aos atos finais e naturalmente decorrentes do referido processo de descentralização.

142. Todavia, tal manifestação não esclarece as razões pelas quais não foram adotadas providências administrativas tempestivas para garantir a prorrogação dos Acordos de Cooperação Técnica firmados entre a União e a Prefeitura do Rio de Janeiro. A simples iniciativa de renovar as portarias, embora relevante para a sustentação formal do processo, não enfrenta de maneira adequada a questão da continuidade dos instrumentos cooperativos que operacionalizam, na prática, a descentralização da gestão e a prestação dos serviços de saúde.

143. A ausência de prorrogação tempestiva desses acordos pode resultar em lacunas jurídicas e administrativas, criando um cenário de insegurança quanto às obrigações assumidas pelas partes, à alocação de recursos, à manutenção de contratos e à gestão de recursos humanos. Tal situação expõe a Administração Pública a riscos de descontinuidade dos serviços assistenciais, fragiliza a governança do arranjo institucional adotado e compromete o planejamento e a execução das atividades necessárias ao funcionamento regular das unidades hospitalares.

144. Além disso, a falta de alinhamento entre a vigência das portarias e a validade dos Acordos de Cooperação Técnica evidencia fragilidade no acompanhamento e na coordenação do processo de descentralização. A inexistência de medidas preventivas para evitar a interrupção ou o vencimento desses instrumentos pode acarretar prejuízos tanto à continuidade do atendimento à população quanto à segurança jurídica dos gestores envolvidos, uma vez que a execução de atividades sem respaldo contratual adequado pode gerar questionamentos.

145. Nesse contexto, a adoção de providências voltadas exclusivamente à renovação das portarias revela-se insuficiente para mitigar os riscos inerentes à ausência de prorrogação tempestiva dos acordos firmados. A adequada condução do processo de descentralização exigiria atuação administrativa coordenada, com planejamento e monitoramento sistemático da vigência dos instrumentos jurídicos que dão sustentação à gestão compartilhada, de modo a assegurar a continuidade dos serviços, a observância dos princípios da legalidade e da eficiência e a proteção do interesse público.

146. **Encaminhamento:** Não será feito ajuste no relatório preliminar. O gestor apenas trouxe informações que já contavam no relatório, sem apresentar novos elementos que justifiquem a ausência de providências para a prorrogação tempestiva dos Acordos de Cooperação Técnica. A proposta de encaminhamento será mantida nos exatos termos do relatório preliminar, reforçando a necessidade de planejamento e gestão adequados para evitar descontinuidade nos serviços e garantir a segurança jurídica dos acordos.

III.2. Achado 2 - Fragilidades no Planejamento e na Execução de Recursos Orçamentários e Financeiros Durante e após a Transição de Gestão

III.2.1. **Situação encontrada**

147. A análise preliminar da gestão de recursos orçamentários e financeiros relacionados ao processo de descentralização dos hospitais federais revela indícios significativos, no caso do Hospital Federal Cardoso Fontes (HFCF) e do Hospital Federal do Andaraí (HFA), de que o planejamento e a execução desses recursos podem não estar sendo conduzidos de forma adequada. Esses indícios levantam preocupações sobre a conformidade com os princípios da eficiência e da economicidade, fundamentais para a gestão responsável dos recursos públicos.

148. Essa constatação decorre da comparação entre o orçamento executado no ano de 2023, período em que nenhum hospital havia sido descentralizado, e o orçamento previsto e executado para o ano de 2025, considerando exclusivamente os três hospitais que passaram a ter gestão descentralizada - o Hospital Federal do Andaraí (HFA), o Hospital Federal Cardoso Fontes (HFCF) e o Hospital Federal de Bonsucesso (HFB).

149. A análise inicial indica que, mesmo após a descentralização do HFA e do HFCF, os valores orçados e executados para o ano de 2025 apresentam um aumento expressivo (o dobro) em relação aos montantes executados em 2023, considerando que a comparação foi realizada entre os próprios hospitais nos dois exercícios mencionados.

150. Esse cenário suscita preocupações e questionamentos sobre possíveis riscos à boa gestão dos recursos públicos, especialmente porque o aumento significativo de gastos observado no HFA e no HFCF não foi verificado no processo de descentralização do Hospital Federal de Bonsucesso (HFB), conduzido pelo Grupo Hospitalar Conceição. A ausência de um aumento similar nos gastos do HFB reforça a necessidade de uma análise mais aprofundada para compreender as razões por trás dessa disparidade e avaliar se os recursos estão sendo aplicados de forma eficiente e econômica nos hospitais descentralizados para o governo municipal do Rio de Janeiro.

151. Essa análise mais aprofundada deverá ser realizada na segunda fase deste monitoramento, após o encerramento do exercício financeiro de 2025. Somente então será possível avaliar de forma completa a execução orçamentária e os reais impactos da descentralização na gestão dos recursos públicos. Essa avaliação será fundamental para verificar se os recursos foram aplicados de maneira eficiente e se o processo de descentralização respeitou o princípio da economicidade, conforme estabelecido no art. 37 da Constituição Federal, que orienta a administração pública a atuar com eficiência e responsabilidade na gestão dos recursos públicos.

152. Acrescenta-se que, no âmbito do processo de descentralização dos hospitais federais, apenas os três hospitais que já estão com a gestão descentralizada -HFA, HFCF e HFB - receberam recursos financeiros vinculados ao referido processo de repasse de gestão. Os demais hospitais federais (HFSE, HFL e HFI) não foram contemplados com repasses financeiros relacionados a essa iniciativa, evidenciando que os recursos destinados à descentralização foram exclusivamente direcionados, até outubro de 2025, às unidades já descentralizadas.

153. A execução orçamentária total de 2023 (valor orçado congruente com executado no ano) de cada hospital descentralizado foi obtida a partir de duas fontes: o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), que registra todas as despesas de custeio e eventuais despesas de capital das unidades hospitalares, e o Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE), que consolida as informações relacionadas às despesas de pessoal dos hospitais federais ligados ao Ministério da Saúde. Essas bases de dados foram utilizadas para garantir a precisão e a confiabilidade das informações orçamentárias analisadas.

154. Cumpre esclarecer que, antes da descentralização, a execução da despesa de pessoal dos hospitais descentralizados era realizada pela Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas (COGEP), vinculada ao Ministério da Saúde, ou seja, as despesas de pessoal não eram executadas diretamente pelas unidades gestoras de cada hospital, mas sim centralizadas na COGEP.

Tabela 1 - Execução Orçamentária Total dos Hospitais Federais Descentralizados em 2023

UG - Nome do Hospital	Total Desp. Executada 2023 (R$)
250042 - Hospital Federal de Bonsucesso	164.142.278,81
250104 - Hospital Federal Cardoso Fontes	99.887.632,93
250106 - Hospital Federal do Andaraí	132.445.746,63
Total Geral	**396.475.658,37**

Fonte: Dados do Siafi obtidos por meio do sítio eletrônico Siga Brasil do Senado Federal (peça 361 - item não digitalizável- no de arquivo: execução da despesa 2023- despesa paga)

Tabela 2 - Despesa Total de 2023 Executada com Salários Brutos dos Hospitais Federais Descentralizados

Nome do Hospital	Total Salário Bruto (R$)
Hospital Federal Cardoso Fontes	116.103.647,75
Hospital Federal de Bonsucesso	265.078.706,24
Hospital Federal do Andarai	163.670.976,67
Total Geral	**544.853.330,66**

Fonte: Dados do Siape (peça 361 - item não digitalizável - nome do arquivo: despesa pessoal 2023 - Siape)

155. Logo, em 2023, o Ministério da Saúde realizou um gasto total de R$ 941.328.989,03 para garantir o pleno funcionamento dos três hospitais federais descentralizados. Desse montante, R$ 512.108.003,98 foram destinados aos dois hospitais descentralizados para o governo municipal do Rio de Janeiro, o Hospital Federal Cardoso Fontes (HFCF) e o Hospital Federal do Andaraí (HFA), sendo a soma composta pelos valores de R$ 99.887.632,93, R$ 132.445.746,63, R$ 116.103.647,75 e R$ 163.670.976,67. Já para o Hospital Federal de Bonsucesso (HFB), cuja gestão foi descentralizada para o Grupo Hospitalar Conceição, o gasto total foi de R$ 429.220.985,05, composto pelos valores de R$ 164.142.278,81 e R$ 265.078.706,24.

156. Após a exposição da situação encontrada na execução orçamentária de 2023 dos três hospitais descentralizados, será apresentada a situação da execução orçamentária de 2025 do HFB. Os números da execução orçamentária do HFB em 2025 mostram-se congruentes com os valores registrados pelo próprio hospital em 2023, o que reforça a coerência e a racionalidade na gestão dos recursos após a descentralização. Essa análise servirá como um contraponto para análise dos montantes observados no orçamento e na execução orçamentária do HFCF e do HFA em 2025, evidenciando o possível caráter desarrazoado dos aumentos significativos de gastos nos dois hospitais municipalizados.

Hospital Federal de Bonsucesso

157. A gestão do HFB foi descentralizada para o Grupo Hospitalar Conceição em outubro de 2024, por meio

do Termo de Execução Descentralizada de Recursos 49/2024. Nesse instrumento, foi estabelecido um valor orçamentário total de R$ 263.790.400,00, destinado ao custeio e eventuais despesas de capital, sendo R$ 45.500.000,00 alocados para o exercício de 2024 e R$ 218.290.400,00 para o exercício de 2025 (peça 105, p. 7). Posteriormente, a vigência desse Termo de Execução Orçamentária foi prorrogada até 31 de março de 2026, sem alteração do valor orçamentário originalmente previsto (peça 105, p. 303-305).

158. A execução dos recursos destinados ao HFB, no âmbito do Termo de Execução Descentralizada de Recursos (TED) 49/2024, é realizada por meio do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), utilizando a Unidade Gestora (UG) 366003 - Hospital Nossa Senhora da Conceição S/A. Para segregar os recursos especificamente relacionados ao HFB, são utilizados a Unidade Orçamentária (UO) 36901 - Fundo Nacional de Saúde e o Programa de Trabalho Resumido (PTRES) 234632 - Atenção à Saúde nos Serviços Ambulatoriais e Hospitalares do Ministério da Saúde - Despesas Diversas (peça 105, p. 308).

159. Segue a descrição da execução orçamentária do HFB, conforme consulta realizada ao SIAFI, nos anos de 2024 e 2025, por meio do portal Siga Brasil do Senado Federal (peça 361 - item não digitalizável- nome do arquivo: 2024 gastos com HFB pelo GHC e 2025 gastos com HFB pelo GHC).

Tabela 3 - Execução Orçamentária TED do HFB de 2024 e 2025 (até outubro de 2025)

Tipo de Execução Orçamentária (até outubro de 2025)	**Valor Total (R$)**
Despesa Paga em 2024	1.499.966,14
Despesa Paga em 2025	69.544.253,14
Restos a pagar de 2024 Pago em 2025	39.232.725,30
Total geral pago em 2024 e 2025	**110.276.944,58**

Fonte: Dados do Siafi obtidos por meio do sítio eletrônico Siga Brasil do Senado Federal (peça 361 - item não digitalizável - nome dos arquivos: 2024 gastos com HFB pelo GHC e 2025 gastos com HFB pelo GHC)

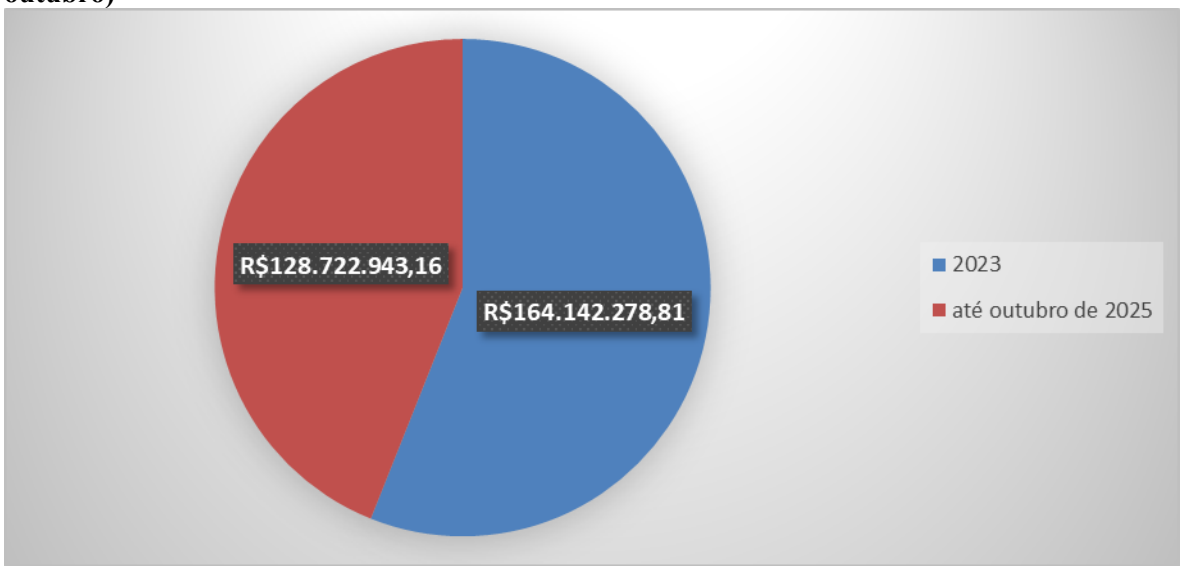
160. Vale destacar que, nos anos de 2024 e 2025, outra forma de execução orçamentária do Hospital Federal de Bonsucesso (HFB) ocorre por meio da execução direta pela Unidade Gestora (UG 250042), vinculada ao próprio HFB. Essa situação permanece mesmo após a descentralização da gestão para o Grupo Hospitalar Conceição (GHC), em razão de alguns contratos administrativos que não foram sub-rogados ao GHC. Para viabilizar essa execução, o Ministério da Saúde realiza a descentralização de crédito para a Unidade Gestora do antigo HFB, permitindo que esta continue gerindo as despesas relacionadas a esses contratos.

161. Em consulta ao SIAFI, verificou-se que, no ano de 2025, foram realizadas despesas pela Unidade Gestora (UG) do antigo HFB no montante de R$ 59.178.690,02 (peça 361 - item não digitalizado- nome do arquivo: execução da despesa 2025- despesa paga). Essas despesas se referem a contratos administrativos que não foram sub-rogados ao Grupo Hospitalar Conceição (GHC), mas que continuam vigentes e com contraprestação vinculada ao Hospital Federal de Bonsucesso (HFB).

162. Assim, verifica-se que a despesa executada vinculada ao HFB no ano de 2025, relacionada ao custeio do hospital e eventuais despesas de capital necessárias, apresenta compatibilidade com o valor gasto no ano de 2023. Em 2023, conforme já demonstrado na tabela intitulada Execução Orçamentária Total dos Hospitais Federais Descentralizados em 2023, foi registrado um gasto de R$ 164.142.278,81 com esse tipo de despesa. Já em 2025, até outubro, o montante executado foi de apenas R$ 128.722.943,16 (sendo R$ 69.544.253,14 pagos por meio do Termo de Execução Descentralizada e R$ 59.178.690,02 pela Unidade Gestora do antigo HFB). Essa redução nos valores gastos até o momento representa uma evidência de que, no caso específico da descentralização de gestão do HFB, houve economicidade na realização do gasto público em 2025, quando comparado ao exercício de 2023.

163. Nesse contexto, ao comparar os gastos realizados com o HFB em 2023 e 2025 (custeio do hospital e eventuais despesas de capital), é importante analisar também os valores médios mensais para uma avaliação mais precisa, considerando que 2025 ainda está em andamento. Em 2023, o gasto total registrado foi de R$ 164.142.278,81, o que corresponde a uma média mensal de aproximadamente R$ 13.678.523,23. Já em 2025, até outubro, o montante executado foi de R$ 128.722.943,16, resultando em uma média mensal de cerca de R$ 12.872.294,32. Essa diferença evidencia uma redução média mensal de R$ 806.228,91 nos gastos, indicando que, no caso específico da descentralização da gestão do HFB, houve sinais de economicidade na execução orçamentária em 2025, mesmo considerando que o ano ainda não foi concluído.

Figura 1 - Comparativo de Despesas Executadas de Custeio do HFB: 2023 x 2025 (até outubro)



Fonte: Tabela 1, Tabela 3 e peça 361 - item não digitalizado- nome do arquivo: execução da despesa 2025- despesa paga

164. Em relação ao gasto de pessoal do HFB no ano de 2025, a análise apresenta maior complexidade em comparação ao ano de 2023. No exercício de 2023, era possível obter o valor total gasto com pessoal por meio de consulta ao SIAPE, que registra as despesas com pessoal estatutário e contratos temporários da União.

165. Já em 2025, o cenário se torna mais desafiador, pois o gasto com pessoal foi realizado de forma fragmentada. Uma parte das despesas continuou sendo executada diretamente pelo Ministério da Saúde, sendo verificável pelo SIAPE (referente ao pessoal estatutário e contratos temporários da União). A outra parte, correspondente aos profissionais contratados pelo Grupo Hospitalar Conceição para atuar no HFB, foi executada pela Unidade Gestora principal do Grupo Hospitalar Conceição. No entanto, essa unidade gestora realiza despesas relacionadas a todas as unidades de saúde sob sua administração, o que dificulta a segregação específica dos gastos com pessoal vinculados exclusivamente ao HFB.

166. Diante dessa dificuldade, foi realizada uma diligência ao Grupo Hospitalar Conceição, solicitando informações detalhadas sobre o montante total de gastos com pessoal diretamente relacionado ao Hospital Federal de Bonsucesso, com o objetivo de obter maior clareza e precisão na análise dos recursos destinados ao custeio de pessoal em 2025.

167. Em resposta à diligência o Grupo Hospitalar Conceição informou detalhadamente o valor médio gasto mensal com pessoal do HFB, com base no mês de referência de setembro de 2025 (peça 345).

168. A análise fornecida pelo GHC permitiu uma estimativa mais precisa dos custos relacionados ao quadro de pessoal vinculado ao HFB.

Tabela 4 - Composição do Quadro de Pessoal e Gastos com Recursos Humanos do HFB até outubro de 2025

Tipo de vínculo	Número de funcionários	Valor mensal médio (R$)	Número de Meses	Total Gasto com Pessoal até outubro de 2025 (R$)
Estatutários	1.445	16.228.996,63	10	162.289.966,30
CTU	1.190	1.001.542,05	10	10.015.420,50
CLT do GHC	1.620	10.776.097,91	10	107.760.979,10
Total	**4.255**			**280.066.365,90**

Fonte: peça 345

169. Vale destacar que a diferença na quantidade de funcionários ao longo do período analisado, ano de 2025, decorre da dinâmica natural do setor de recursos humanos, que envolve processos contínuos de admissões, demissões, aposentadorias, remanejamento de servidores estatutários, entre outros fatores. Assim, o número de servidores não é fixo e pode variar de mês para mês, o que reflete a complexidade na gestão de pessoal em uma unidade de saúde de grande porte como o HFB.

170. Dessa forma, é possível que existam respostas do Grupo Hospitalar Conceição apresentando quantitativos de servidores ligeiramente diferentes, como, por exemplo, o informado na peça 105, p. 335. No entanto, para esta parte da análise, o foco principal recai sobre o valor médio gasto com recursos humanos, uma vez que, em

momento oportuno deste relatório (Achado 3), as questões relacionadas aos quantitativos de pessoal serão analisadas com maior detalhamento. Essa abordagem permite concentrar a análise inicial nos aspectos financeiros, sem prejuízo de uma avaliação mais aprofundada sobre a composição e a dinâmica do quadro de servidores em etapas posteriores.

171. Acrescenta-se que dois grupos de servidores destacados na tabela denominada Composição do Quadro de Pessoal e Gastos com Recursos Humanos do HFB até outubro de 2025 serão drasticamente reduzidos: os Contratos Temporários da União (CTU), cuja vigência se encerra em novembro de 2025, e os servidores estatutários, dos quais apenas 777 permanecerão compondo a força de trabalho vinculada ao Grupo Hospitalar Conceição (GHC), enquanto os demais serão remanejados. Assim, com o encerramento dos contratos temporários e o remanejamento dos servidores estatutários, é possível estimar que o valor do gasto com orçamento federal destinado ao pessoal do GHC fique muito próximo dos valores registrados no ano de 2023. Essa projeção se baseia no fato de que o valor médio gasto com contratações sob regime CLT pelo GHC é inferior ao valor gasto com servidores estatutários, o que pode resultar em uma redução proporcional nos custos com recursos humanos, contribuindo para a manutenção da economicidade no uso dos recursos públicos.

172. Uma estimativa simples pode evidenciar a possibilidade de economia para os cofres públicos com os gastos relacionados aos recursos humanos na atual gestão do Hospital Federal de Bonsucesso (HFB), realizada pelo Grupo Hospitalar Conceição (GHC). Em 2023, o custo anual com pessoal foi de R$ 265.078.706,24, resultando em um custo médio mensal de R$ 22.089.892,19 (265.078.706,24/12). Já em 2025, o custo médio mensal por funcionário contratado sob o regime da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) pelo GHC é de R$ 6.651,91 (R$ 10.776.097,91/1.620 funcionários).

173. Com base nesses valores, é possível estimar que, mantendo-se o custo médio mensal de 2023, seria viável contratar aproximadamente 3.320 servidores (22.089.892,19/6.651,91) em 2025, mesmo considerando as variações salariais ocorridas no período. Esse número supera significativamente o quadro de 2.800 servidores que o HFB possuía em 2023 (peça 361, item não digitalizável- nome do arquivo: despesa pessoal 2023 - Siape), evidenciando o conservadorismo da estimativa e reforçando o potencial de economia para os cofres públicos com a atual gestão de recursos humanos realizada pelo GHC.

174. Sob a ótica do gasto com custeio e eventuais despesas de capital, bem como em relação aos gastos com recursos humanos, a descentralização do Hospital Federal de Bonsucesso (HFB), analisada sob o prisma da economicidade, apresenta evidências de ser benéfica aos cofres públicos. Os dados indicam uma tendência de manutenção ou pequeno acréscimo nos custos (o Ministério da Saúde gastou em 2023 o valor de R$ 429.220.985,05, até outubro de 2025 gastou o valor de R$ 408.789.309,06), sem comprometer a capacidade de atendimento (peça 362- Leitos site da prefeitura).

175. Além disso, em relação à produção assistencial, há boas expectativas de melhoria em diversos indicadores, como aumento na taxa de ocupação de leitos, redução do tempo de internação, ampliação da produção assistencial, melhora na produtividade do pronto-socorro e da unidade de tratamento intensivo, e maior eficiência na realização de exames de diagnóstico. Esses indicadores serão verificados no próximo ciclo de monitoramento.

Hospital Federal do Andaraí e Hospital Federal Cardoso Fontes

176. Após a apresentação da comparação entre a execução orçamentária de 2023 e 2025 do HFB, a análise neste item evidenciará a situação orçamentária e a execução orçamentária dos dois hospitais municipalizados - HFA e HFCF. Essa análise buscará demonstrar os aumentos significativos de gastos observados nos dois hospitais municipalizados, levantando questionamentos sobre a eficiência e a economicidade na gestão dos recursos públicos após a descentralização para o governo municipal do Rio de Janeiro.

177. Diferentemente do HFB, cuja descentralização foi formalizada com uma estimativa orçamentária e um cronograma de desembolso definidos, o Acordo de Cooperação Técnica 15/2024, firmado entre o Ministério da Saúde e a Prefeitura do Rio de Janeiro para a administração do HFA (peça 142), e o Acordo de Cooperação Técnica 18/2024, firmado entre o Ministério da Saúde e a Prefeitura do Rio de Janeiro para a administração do HFCF (peça 310, p. 1-11), não apresentaram estimativa orçamentária nem cronograma de desembolso.

178. Na realidade, o orçamento dos dois hospitais municipalizados - Hospital Federal do Andaraí (HFA) e Hospital Federal Cardoso Fontes (HFCF) - foi definido por meio do aumento do Teto MAC (Média e Alta Complexidade), conforme estabelecido pela Portaria GM/MS 5.893, de 6 de janeiro de 2024, que fixou o Teto MAC em R$ 610 milhões. Além disso, foram destinados recursos adicionais por meio de duas portarias específicas: a Portaria GM/MS 5.846, de 6 de dezembro de 2024, que estabeleceu uma parcela única de R$ 150 milhões, e a Portaria GM/MS 6.426, de 2024, que também definiu outra parcela única de R$ 150 milhões. Esses instrumentos (peças 358-360) foram utilizados para viabilizar o financiamento das atividades dos dois hospitais

após a descentralização, embora não tenham apresentado um planejamento detalhado com estimativas orçamentárias e cronogramas de desembolso, como ocorreu no caso do Hospital Federal de Bonsucesso (HFB).

179. A Portaria GM/MS 5.893, de 6 de janeiro de 2024, que estabeleceu o aumento do Teto MAC para R$ 610 milhões, prevê o repasse dos recursos de forma mensal, em duodécimos, o que corresponde a aproximadamente R$ 50 milhões por mês. Em relação às portarias de R$ 150 milhões, uma delas - Portaria GM/MS 5.846, de 6 de dezembro de 2024 - foi repassada em dezembro de 2024, enquanto a outra - Portaria GM/MS 6.426, de 2024 - foi repassada em 4 de agosto de 2025 (peça 356, p. 7).

180. Dessa forma, até outubro de 2025, o governo municipal já recebeu um montante aproximado de R$ 800 milhões para a administração dos hospitais municipalizados (HFA e HFCF). Com os repasses previstos até o final de 2025, o valor total destinado ao governo municipal alcançará R$ 910 milhões (R$ 610 milhões do Teto MAC + R$ 150 milhões da Portaria GM/MS 5.846 + R$ 150 milhões da Portaria GM/MS 6.426).

181. Em relação ao aumento do Teto MAC, foram identificadas duas notas técnicas elaboradas pela Coordenação-Geral de Gestão Orçamentária e Financeira da SAES/MS (HFA à peça 303, p. 22-28 e HFCF à peça 341, p. 7-14), assinadas eletronicamente em 3/12/2024, que deram suporte ao processo de descentralização.

182. Essas notas consideraram, entre outros fatores, o aumento da produção ambulatorial, o aumento da produção hospitalar, as despesas em saúde com recursos próprios do município, a disponibilidade de leitos e a estimativa de custeio calculada pelo APURASUS, concluindo por sugerir os valores que considera adequados a serem repassados para o Teto MAC do município.

183. Conclusão da nota técnica sobre o HFA, assinada em 3/12/2024 (peça 303, p. 28):

Face do exposto e considerando a característica do financiamento tripartite do SUS, sugere-se o repasse de recurso de média e alta complexidade para o Município do Rio de Janeiro/RJ, **no montante anual de R$ 218.642.737,44** (duzentos e dezoito milhões, seiscentos e quarenta e dois mil, setecentos e trinta e sete mil e quarenta e quatro centavos), desde que haja disponibilidade orçamentária. (destaques inseridos)

184. Conclusão da nota técnica sobre o HFCF, assinada em 3/12/2024 (peça 341 p. 13-14):

‘A partir da análise das informações foi possível identificar que o **Hospital Federal Cardoso Fontes**, CNES 2295423:

(…)

Face do exposto e considerando a característica do financiamento tripartite do SUS, sugere-se o repasse de recurso de média e alta complexidade para o Município do Rio de Janeiro/RJ, no **montante anual de R$ 203.550.281,16**, desde que haja disponibilidade orçamentária.’ (destaques inseridos)

185. Supreendentemente, as análises das duas notas técnicas concluem que o valor necessário para o Teto MAC seria de R$ 422.193.018,00, valor significativamente inferior aos R$ 610 milhões estabelecidos pela Portaria GM/MS 5.893, de 6 de janeiro de 2024. Essa discrepância, no intervalo de apenas um mês, entre o valor estimado nas notas técnicas e o valor efetivamente publicado na portaria levanta questionamentos sobre os critérios utilizados para definir o montante final e reforça a necessidade de maior transparência e fundamentação técnica no processo de descentralização.

186. Além dos recursos repassados ao município por meio das portarias mencionadas, também foram desembolsados, em 2025, valores adicionais pela União para o pagamento de contratos administrativos que não foram sub-rogados ao governo municipal do Rio de Janeiro. A execução orçamentária dessas despesas ocorre por meio de descentralização de crédito para as Unidades Gestoras (UG) dos antigos hospitais federais - UG 250104 (HFCF) e UG 250106 (HFA).

187. De acordo com consulta realizada ao SIAFI, verificou-se que, até outubro de 2025, as unidades gestoras dos antigos HFCF e HFA realizaram despesas no montante de R$ 72.723.913,39 (R$ 30.443.643,84 pelo HFCF e R$ 42.280.269,55 pelo HFA) (peça 361 - item não digitalizado, nome do arquivo: execução das despesas 2025 - despesa paga). Essas despesas estão relacionadas a contratos administrativos que, embora não tenham sido sub-rogados ao governo municipal, permanecem vigentes e com contraprestação vinculada aos respectivos hospitais municipalizados (HFCF e HFA).

188. Da mesma forma que os contratos administrativos que não foram sub-rogados estão sendo pagos diretamente pela União, os recursos humanos, representados pelos servidores estatutários da União que não foram cedidos ou removidos para outros órgãos, ou que optaram por permanecer cedidos à nova gestão do HFCF e do HFA, também estão sendo pagos diretamente pela União. Os valores referentes a esses pagamentos realizados em 2025 são evidenciados a seguir.

Tabela 5 - Valores Mensais Pagos com Recursos Humanos no HFA em 2025, por Responsável pela

Contratação

Responsável pela contratação	Quantidade de funcionários	Valor
Gnosis	62	R$ 214.696,28
Viva Rio	667	R$ 2.946.620,79
Rio Saúde	1.082	R$ 5.527.287,14
Estatutário da União	842	R$ 7.422.463,15
Total	2.653	R$ 16.111.067,36

Fonte: Resposta da Secretaria Municipal de Saúde do Rio de Janeiro e Siape (peça 361- item não digitalizável - Nome dos arquivos: DP_RH - Demanda TCU - GNOSIS-HFA (Gnosis); DP_RH - Demanda TCU - VIVA RIO HÁ (Viva Rio); DP_RH - Demanda TCU_ VF27.08.25. RIOSAUDE (RioSaúde); Controle Interno-Hospital do Andaraí - 09.10.2025 - ATUALIZADO; Siape_2025_TCU; balanç tcu - pess - salário HFA (Estatutário da União)).

189. A linha 'Estatutário da União' na tabela inclui os seguintes grupos de servidores: Aguardando Cessão - Permanecerá no Hospital Do Andaraí, Aguardando Remoções para outra Unidade do Ministério da Saúde e Cedidos - Permaneceu no Hospital do Andaraí. Esses grupos representam os servidores estatutários que, de alguma forma, ainda estão vinculados ao HFA, seja aguardando cessão ou remoção, ou já cedidos, mas permanecendo em atividade na unidade.

190. Para determinar o salário bruto dos servidores estatutários que ainda permanecem no HFA, foi realizado um cruzamento de dados entre a planilha Controle Interno-Hospital do Andaraí - 09.10.2025 - Atualizado e os registros da planilha Siape_2025_TCU, referente ao mês de julho de 2025, utilizando como base a planilha balanço tcu-pess - salário HFA, pois o governo municipal não tem acesso aos registros de pagamento dos estatutários da união. Nesse processo, foram excluídos os servidores estatutários que foram removidos para outra unidade do Ministério da Saúde, garantindo que os valores apurados correspondam exclusivamente aos servidores que ainda permanecem vinculados ao HFA (peça 361).

Tabela 6 - Valores Mensais Pagos com Recursos Humanos no HFCF em 2025, por Responsável pela Contratação

Responsável pela contratação	Quantidade de funcionários	Valor (R$)
Gnosis	66	188.843,81
SPDM	957	3.649.612,21
Estatutário da União	441	3.947.350,22
Total	1.464	7.785.806,24

Fonte: Resposta da Secretaria Municipal de Saúde do Rio de Janeiro e Siape (peça 361 - item não digitalizável - Nome dos arquivos: Gnosis - Relação de Colaboradores do HCF (Gnosis); ITEM N - COMPOSIÇÃO FORÇA DE TRABALHO - SPDM (SPDM); Siape_2025_TCU; balanç tcu - pess - salario HFCF; SERVIDORES FEDERAIS QUE OPTARAM POR PERMANECER NO HFCF; servidores que não optaram do hospital cardoso fontes (estatutário da União)).

191. A linha 'Estatutário da União' na tabela inclui os seguintes grupos de servidores: Servidores que Optaram pela Cessão ao Hospital Cardoso Fontes e Servidores do Hospital Cardoso Fontes que não Manifestaram o Desejo de Remoção ou Cessão. Esses grupos representam os servidores estatutários que continuam vinculados ao hospital, seja por escolha de permanecerem cedidos à nova gestão ou por não terem manifestado interesse em serem removidos ou cedidos para outras unidades.

192. Foram somados os servidores estatutários que optaram pela cessão ao Hospital Federal Cardoso Fontes (HFCF) e aqueles que não manifestaram desejo de remoção. Em seguida, foram excluídos os servidores em licença para trato de assuntos particulares, aposentados, em processo de aposentadoria e cedidos para outras unidades. Após essa seleção, os dados foram consolidados em um único arquivo denominado balanço tcu - pess - salário HFCF. Esse arquivo foi então cruzado com os dados do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE) para identificar o salário bruto dos servidores estatutários que ainda permanecem vinculados ao HFCF, pois o governo municipal não tem acesso aos registros de pagamento dos estatutários da união.

193. Em ambas as tabelas, somente foram considerados na linha 'Estatutário da União' os servidores estatutários que foram informados pela Secretaria Municipal de Saúde e cuja matrícula e salário puderam ser localizados no SIAPE. Essa metodologia foi adotada para assegurar maior precisão e conservadorismo na identificação e na contabilização dos servidores efetivamente vinculados ao HFA e HFCF, garantindo a confiabilidade dos dados apresentados.

194. O somatório dos gastos mensais da União com recursos humanos nos dois hospitais municipalizados (HFA e HFCF) é de R$ 11.369.813,37 (R$ 7.422.463,15 do HFA + R$ 3.947.350,22 do HFCF). Mesmo com a

descentralização da gestão e o expressivo volume de recursos repassados por meio das portarias e dos pagamentos referentes aos contratos administrativos não sub-rogados, a União continua assumindo esses custos. Até outubro de 2025, o gasto total com recursos humanos nos dois hospitais alcançou R$ 113.698.133,70, e a projeção é de que esse montante atinja R$ 136.437.760,44 até o final do ano. Esse cenário evidencia a manutenção de despesas significativas pela União, mesmo após a transferência da gestão dos hospitais para o governo municipal.

195. O orçamento desses dois hospitais em 2023, antes da descentralização, apresentou um montante total de R$ 512.108.003,98, conforme descrito no parágrafo 155 deste relatório. Já em 2025, após a municipalização dos serviços, a estimativa é de que a União gaste, até o final do exercício, um valor superior a um bilhão de reais (o dobro do que gastou em 2023), considerando os pagamentos relacionados aos contratos não sub-rogados, o gasto com pessoal cedido e os recursos repassados por meio das portarias publicadas até o encerramento deste relatório.

196. Esse montante evidencia um aumento significativo nos recursos destinados aos dois hospitais após a descentralização, reforçando a necessidade de uma análise detalhada sobre a aplicação desses valores e os impactos na gestão orçamentária e assistencial, especialmente no que diz respeito à eficiência e à economicidade do processo.

197. Como forma de confirmar a atual magnitude dos valores relacionados à gestão dos hospitais HFCF e HFA, verifica-se que o Município do Rio de Janeiro firmou parcerias com diversos atores responsáveis pela administração dessas unidades hospitalares. Entre os instrumentos celebrados estão: o Termo de Colaboração 219/2024 (Hospital Cardoso Fontes - SPDM), o Termo de Colaboração 218/2024 (CER Andaraí - Viva Rio), o 4º Termo Aditivo 222/2024 ao Contrato de Gestão 251/2023 (Hospital do Andaraí - Empresa Pública Municipal de Saúde) e o 2º Termo Aditivo 009/2024 ao Termo de Colaboração 009/2022 (Hospital Cardoso Fontes e Hospital do Andaraí - GNOSIS) (peça 202, p. 2).

198. Para viabilizar essas parcerias, o governo municipal empenhou o montante de R$ 880.427.736,40 (peça 202, item não digitalizável - nome do arquivo: item J - Orçamento TCU) no período de dezembro de 2024 a agosto de 2025 (esse valor foi empenhado com base nas portarias de descentralização 910 milhões).

199. Ressalta-se que todos os empenhos foram efetuados com recursos federais provenientes de transferências fundo a fundo do SUS, especificamente das fontes 1.600.181 e 1.605.184 (peça 202, p. 8). Esse fato confere competência ao TCU para fiscalizar a aplicação desses recursos, garantindo que sejam utilizados de forma eficiente e em conformidade com os princípios constitucionais da administração pública.

200. Desta forma, considerando o valor empenhado pela Prefeitura com recursos provenientes de transferências fundo a fundo do SUS (R$ 880.427.736,40) e os valores pagos diretamente pela União (gastos com pessoal estatutário (R$ 113.698.133,70) e os gastos com contratos administrativos que não foram sub-rogados(R$ 72.723.913,39)), estima-se que os dois hospitais municipalizados, HFA e HFCF, possam consumir um montante superior R$ 1,1 bilhão até o final de 2025 (já empenhado 880.427.736,40 + gasto realizado 113.698.133,70 + gasto já realizado 72.723.913,39).

201. Esse valor reflete a soma significativa de recursos destinados à manutenção e operação dessas unidades hospitalares após a descentralização, reforçando a necessidade de um acompanhamento rigoroso da aplicação desses recursos na segunda fase desse monitoramento.

202. Diante desses fatos, e em conformidade com os preceitos da Resolução-TCU 315/2020, será realizada a proposta de encaminhamento no sentido de dar ciência à Secretaria Executiva do Ministério da Saúde, com o objetivo de prevenir a repetição da suposta irregularidade identificada. Para tanto, destaca-se que, antes de efetivar a descentralização dos Hospitais Federais da Lagoa e de Ipanema, devem ser elaborados orçamento e cronograma de desembolso que sejam congruentes com os orçamentos de unidades de saúde de mesmo porte e que ofereçam os mesmos tipos de serviço.

203. Esses orçamentos e cronogramas devem ser fundamentados em uma análise detalhada que contemple as necessidades de despesas de capital dos hospitais, como aquisição de equipamentos, realização de obras e outras melhorias estruturais, além de considerar estatísticas de produção assistencial. Essa abordagem é essencial para garantir que o processo de descentralização seja realizado em conformidade com os princípios da eficiência e da economicidade, conforme estabelecido no art. 37 da Constituição Federal, promovendo uma gestão responsável e eficaz dos recursos públicos.

III.2.2. **Objetos nos quais foi constatado**

204. Termo de Execução Descentralizada de Recursos (TED) 49/2024, firmado entre o Ministério da Saúde e o Hospital Nossa Senhora da Conceição S/A, referente à descentralização dos serviços de saúde do Hospital Federal de Bonsucesso (HFB) (peça 70, p. 5-15).

205. Acordo de Cooperação Técnica 15/2024, entre o Ministério da Saúde e a Prefeitura do Rio de Janeiro para descentralização da gestão dos serviços do HFA (peça 142).
206. Acordo de Cooperação Técnica 18/2024, de 6 de dezembro de 2024, entre o Ministério da Saúde e o Município do Rio de Janeiro para descentralização da gestão dos serviços do HFCF (peça 310, p. 1-11).
III.2.3. **Critério de auditoria**
207. Art. 37 da Constituição Federal: Princípios da eficiência e economicidade na administração pública.
208. Portarias GM/MS 5.893/2024, 5.846/2024 e 6.426/2024: Regulamentação dos repasses financeiros para os hospitais descentralizados.
III.2.4. **Evidência**
209. Notas técnicas da Coordenação-Geral de Gestão Orçamentária e Financeira do Ministério da Saúde, que indicaram que o valor necessário para o Teto MAC seria de R$ 422.193.018,00, inferior aos R$ 610 milhões estabelecidos pela Portaria GM/MS 5.893/2024 (peça 303, p. 22-28, e peça 341, p. 7-14).
210. Empenho de R$ 1.109.442.206,00 pela Prefeitura do Rio de Janeiro entre dezembro de 2024 e agosto de 2025, com pagamentos realizados no valor de R$ 477.636.608,78 no mesmo período, utilizando recursos fundo a fundo do SUS (peça 202, p. 2; peça 202, p. 8 e peça 202, item não digitalizável, arquivo: item J - Orçamento TCU).
211. Despesas realizadas pela União com contratos administrativos não sub-rogados, totalizando R$ 72.723.913,39 até outubro de 2025, sendo R$ 30.443.643,84 pelo HFCF e R$ 42.280.269,55 pelo HFA (peça 361 - item não digitalizado, arquivo: execução das despesas 2025 - despesa paga).
212. Gastos mensais da União com pessoal estatutário nos dois hospitais municipalizados, totalizando R$ 11.369.813,37 (R$ 7.422.463,15 do HFA + R$ 3.947.350,22 do HFCF), com projeção de R$ 136.437.760,44 até o final de 2025 (peça 361 - item não digitalizado, arquivo: balanç tcu - pess - salário HFA e balanç tcu - pess - salário HFCF).
213. Parcerias firmadas pela Prefeitura do Rio de Janeiro para a gestão dos hospitais municipalizados, incluindo o Termo de Colaboração 219/2024 (Hospital Cardoso Fontes - SPDM), Termo de Colaboração 218/2024 (CER Andaraí - Viva Rio), 4º Termo Aditivo 222/2024 ao Contrato de Gestão 251/2023 (Hospital do Andaraí - Empresa Pública Municipal de Saúde) e 2º Termo Aditivo 009/2024 ao Termo de Colaboração 009/2022 (Hospital Cardoso Fontes e Hospital do Andaraí - GNOSIS) (peça 202, p. 2).
III.2.5. **Causas**
214. Ausência de estimativa orçamentária e cronograma de desembolso nos Acordos de Cooperação Técnica 15/2024 (HFA) e 18/2024 (HFCF).
215. Descentralização realizada sem sub-rogação de contratos administrativos e sem remanejamento completo de servidores estatutários, gerando custos adicionais para a União.
216. Aumento do Teto MAC acima do valor estimado nas notas técnicas, sem justificativa clara para o montante final.
III.2.6. **Efeitos reais e potenciais**
Efeitos Reais:
217. Aumento significativo nos gastos públicos com os hospitais municipalizados, estimando-se um consumo de R$ 1,1 bilhão até o final de 2025, comparado ao gasto de R$ 512.108.003,98 no exercício de 2023.
218. Manutenção de despesas relevantes pela União, mesmo após a descentralização, incluindo gastos com pessoal estatutário e contratos não sub-rogados.
Efeitos Potenciais:
219. Risco de ineficiência na aplicação dos recursos públicos, comprometendo os princípios da economicidade e eficiência.
220. Impactos negativos na gestão orçamentária e assistencial, com aumento de custos sem garantia de melhoria proporcional na produção hospitalar.
III.2.7. **Responsáveis**
221. Segundo consta da resposta do Ministério da Saúde (peça 82, p. 1-2), a governança do projeto de reestruturação dos hospitais federais do Rio de Janeiro é coordenada pela Secretaria Executiva do Ministério da Saúde, representada pelo Diretor de Programa, Nilton Pereira Junior.
III.2.8. **Conclusão**
222. A análise da execução orçamentária e financeira dos hospitais municipalizados (HFA e HFCF) evidencia um aumento significativo nos gastos públicos após a descentralização, em contraste com o HFB, cuja gestão descentralizada apresenta maior compatibilidade com os valores registrados em 2023. A ausência de planejamento financeiro adequado nos acordos de cooperação e a discrepância entre os valores estimados e os

valores efetivamente repassados reforçam a necessidade de maior transparência e fundamentação técnica no processo de descentralização.

III.2.9. **Proposta de encaminhamento**

223. **Dar ciência** à Secretaria Executiva do Ministério da Saúde, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que a prática de descentralizar unidades de saúde, sem a elaboração de orçamento e cronograma de desembolso congruentes com os orçamentos de unidades de saúde de mesmo porte e que ofereçam os mesmos tipos de serviço, contraria o disposto no art. 37 da Constituição Federal.

III.2.10. **Análise dos Comentários dos Gestores**

224. **Sobre a ausência de orçamento e cronograma de desembolso congruentes com os orçamentos de unidades de saúde de mesmo porte e que ofereçam os mesmos tipos de serviço**, a Secretaria-Executiva, por meio da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento (SPO/SE/MS), prestou informações relacionadas à execução de recursos orçamentários e financeiros durante e após a transição de gestão, anexando aos autos o Relatório de Execução Orçamentária e Financeira HFRJ 2023 a 2025 (Ofício 44-2026-CGDOC-AECI-MS - peça 384, p. 28 e peça 387).

225. A Secretaria de Atenção Especializada à Saúde (SAES/MS) informou que a Portaria GM/MS 5.893, de 6 de janeiro de 2024, estabeleceu recursos no valor total de R$ 610.525.143,22, a ser incorporado ao limite financeiro de Média e Alta Complexidade (MAC) do Município do Rio de Janeiro/RJ. Essa portaria tratou da descentralização dos Serviços do Hospital do Andaraí e Hospital Cardoso Fontes para a Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro. Além disso, a Portaria GM/MS 5.846, de 6 de dezembro de 2024, estabeleceu recursos adicionais aos dois hospitais, no valor total de R$ 150.000.000,00 (Ofício 44-2026-CGDOC-AECI-MS - peça 384, p. 50).

226. A Secretaria de Planejamento e Orçamento (SPO/SE/MS) afirmou que a análise comparativa das despesas anuais deve considerar a variação nominal dos valores executados e a eventual ampliação da prestação dos serviços assistenciais decorrente do novo arranjo de gestão. Isso porque a expansão da capacidade instalada, do escopo assistencial ou do volume de atendimentos pode impactar legitimamente o nível de despesas. Assim, as diferenças identificadas devem ser apreciadas à luz dessas especificidades, sem prejuízo de avaliações adicionais sobre a adequação do planejamento e a regularidade da execução dos recursos (OFÍCIO Nº 55-2026-CGDOC-AECI-MS - peça 386, p. 8).

227. Desta forma, os gestores apresentaram somente documentos e informações sobre os recursos orçamentários e financeiros relacionados à descentralização, como também sugeriram possíveis causas para relevante discrepâncias das despesas anuais (variação nominal de valores e ampliação da capacidade instalada).

228. **Análise:** O gestor, ao abordar a análise comparativa das despesas anuais, mencionou a Portaria GM/MS 5.893/2024 e a Portaria GM/MS 5.846/2024, que estabeleceram recursos para a descentralização (HFCF e HFA). Contudo, sua manifestação não incluiu a Portaria GM/MS 6.426/2024, que também destinou R$ 149.999.840,00 em parcela única para o mesmo fim. Essa omissão é relevante, pois a análise completa do impacto orçamentário exige a consideração de todas as fontes de recursos destinadas ao processo de descentralização. A falta de menção à terceira portaria pode levar a uma avaliação incompleta ou distorcida do planejamento e da execução orçamentária, comprometendo a transparência e a fidedignidade das informações apresentadas.

229. O repasse dos recursos previstos nessa portaria (Portaria GM/MS 6.426/2024) ocorreu em agosto de 2025, conforme informado pela Secretaria Executiva do Ministério da Saúde, em ata de reunião (peça 356, p. 7) e pelo Relatório de Transparência da Prefeitura do Rio de Janeiro (peça 389. p. 2).

230. Em relação à afirmação de que a análise comparativa das despesas anuais deve levar em conta a variação nominal dos valores executados e a possível ampliação da prestação dos serviços assistenciais decorrente do novo arranjo de gestão, observa-se que a Secretaria de Planejamento e Orçamento não apresentou qualquer memória de cálculo ou detalhamento técnico que sustentasse essas possibilidades.

231. Diante dessa lacuna, a equipe do TCU aprofundou a análise com o objetivo de fornecer referências mais racionais e realistas sobre o tema, contextualizando a questão com dados concretos e números relativos aos exercícios financeiros já encerrados.

232. Essa abordagem permitiu evidenciar a situação de forma mais fundamentada, especialmente considerando que o relatório preliminar havia apresentado apenas os valores referentes ao ano de 2025 até o mês de outubro, sem uma análise mais abrangente e conclusiva.

233. Desta forma, serão detalhados os valores totais despendidos pelo Ministério da Saúde com os seis hospitais federais do Rio de Janeiro (despesa executada), abrangendo os exercícios de 2023 a 2025 (fonte Siafi, Siape e portarias de descentralização). Essa análise permitirá verificar a real variação de valor nominal entre as unidades

de saúde e a tendência de variação.

234. Adicionalmente, embora a produção assistencial seja tema do segundo ciclo de acompanhamento, mediante autorização do Relator, será apresentado o macro indicador de 'gasto total anual e mensal por leito operacional'. Este indicador, amplamente utilizado na área hospitalar para comparar unidades de saúde, evidenciará as discrepâncias observadas e fornecerá um panorama mais completo da gestão dos recursos.

Tabela 7 - Valores totais despendidos pelo Ministério da Saúde com os três hospitais federais do Rio de Janeiro não descentralizados

Nome	2023	2024	2025	Variação 2023-2024	Variação 2024-2025
HFSE (Siafi)	198.632.948,63	218.227.585,86	200.333.115,69	9,86%	**-8,20%**
HFSE (Siape)	250.297.937,70	271.618.771,73	298.531.687,80	8,52%	9,91%
Total HFSE	**448.930.886,33**	**489.846.357,59**	**498.864.803,49**	**9,11%**	**1,84%**
HFI (Siafi)	99.219.229,53	113.835.631,96	104.305.729,70	14,73%	**-8,37%**
HFI (Siape)	97.840.987,82	118.352.326,68	128.231.565,02	20,96%	8,35%
Total HFI	**197.060.217,35**	**232.187.958,64**	**232.537.294,72**	**17,83%**	**0,15%**
HFL (Siafi)	81.263.820,54	87.426.361,06	82.401.599,73	7,58%	**-5,75%**
HFL (Siape)	115.266.665,57	138.118.421,43	161.488.704,05	19,83%	16,92%
Total HFL	**196.530.486,11**	**225.544.782,49**	**243.890.303,78**	**14,76%**	**8,13%**

Fonte: consultas no Siafi e Siape - item não digitalizável (peça 391)

235. A redução efetiva do custeio dos três hospitais federais não descentralizados, observada no período de 2024 para 2025, configura um cenário de grave risco para a sustentabilidade do sistema de saúde no Rio de Janeiro.

236. Tal diminuição orçamentária pode desencadear uma série de consequências deletérias que impactam diretamente a qualidade e a disponibilidade dos serviços prestados à população. Entre os desdobramentos mais críticos, vislumbra-se a iminente possibilidade de fechamento de leitos, a suspensão de cirurgias eletivas, o prolongamento inaceitável do tempo de espera por exames diagnósticos, a escassez de medicamentos essenciais e a carência de material médico-hospitalar.

237. Adicionalmente, a restrição financeira pode levar a problemas de inadimplência em contratos administrativos, deterioração do clima organizacional, adiamento de manutenções preventivas de equipamentos e infraestrutura, e, consequentemente, um aumento significativo na incidência de eventos adversos. Esse conjunto de fatores converge para um processo de sucateamento das unidades de saúde, comprometendo a capacidade de atendimento e, em última instância, colocando em risco a vida e a saúde dos cidadãos que dependem desses serviços.

238. A análise da variação nominal e da tendência entre as unidades de saúde, no período de 2023 a 2025, revelou um padrão de oscilação. Para despesas de custeio em geral, a variação observada foi de aproximadamente 10%, enquanto para gastos com pessoal, atingiu cerca de 20%, desconsiderando as variações negativas. Contudo, ao considerar os totais (custeio e pessoal), e incluindo as variações negativas de custeio, a variação nominal máxima foi de apenas 8%.

239. Ao constatar que apenas os recursos de custeio são repassados às direções dos hospitais federais do Rio de Janeiro, uma vez que as despesas com pessoal são executadas centralmente pelo Ministério da Saúde, em Brasília, verifica-se que as direções dos hospitais ainda não descentralizados enfrentaram severas restrições financeiras em 2025. Tal cenário decorreu, sobretudo, da combinação dos seguintes fatores: redução dos repasses orçamentários e financeiros em relação a 2024 (HFI: - 8,37%; HFL: - 5,75%; HFSE: - 8,20%); crescimento contínuo da demanda por serviços de saúde no país; e elevação da inflação do setor médico-hospitalar ao longo de 2025. Em contraste com esse quadro de escassez orçamentária, os hospitais já descentralizados receberam expressivos acréscimos de recursos, conforme será demonstrado nos parágrafos subsequentes.

Tabela 8 - Valores totais despendidos pelo Ministério da Saúde com o Hospital Federal de Bonsucesso

Nome	2023	2024	2025	Variação 2023-2025
HFB (custeio)	164.142.278,81	-	214.247.887,92	31%
HFB (pessoal)	265.078.706,24	-	462.842.265,09	75%
Total	429.220.985,05	-	677.090.153,01	58%

Fonte: consultas no Siafi e Siape - item não digitalizável (peça 391), peça 392 e item não digitalizável da peça 392.

240. As despesas de custeio e de pessoal referentes ao exercício de 2024 do HFB não foram consignadas na

tabela apresentada, tendo em vista que, nesse exercício financeiro, a gestão do hospital foi exercida até outubro pelo Ministério da Saúde e, no período remanescente, pelo GHC, o que compromete a consistência e a comparabilidade dos dados.

241. As despesas de custeio do Hospital Federal de Bonsucesso para o ano de 2025, totalizando R$ 214.247.887,92, são compostas pela soma dos gastos registrados no Siafi com contratos não sub-rogados para o Grupo Hospitalar Conceição (GHC) (R$ 59.419.513,49), pelas despesas de custeio realizadas pelo GHC para o HFB em programa de trabalho específico (R$ 126.753.239,95) e pelos respectivos restos a pagar (R$ 28.075.134,48).

242. As despesas de pessoal do HFB para o ano de 2025, totalizando R$ 462.842.265,09, são compostas pela soma dos gastos registrados no Siape (contrato temporário da União, servidores cedidos e ativo permanente), que somam R$ 290.575.942,81, e dos gastos realizados pelo Grupo Hospitalar Conceição (GHC) com pessoal para o HFB (celetistas temporários e permanentes), no valor de R$ 172.266.322,28 (peça 392).

243. A despesa de custeio do HFB apresentou aumento de 31% em 2025, em comparação com 2023, variação que se mostra compatível não apenas com a reabertura de 218 leitos (peça 393), mas também por se referir a um intervalo temporal de dois anos. No que se refere à despesa com pessoal, registrou-se elevação expressiva de 75% no mesmo período, incremento que se revela desproporcional e evidencia a ausência de tempestividade no remanejamento de recursos humanos no contexto do processo de descentralização. Esse aspecto específico será objeto de análise em item próprio deste relatório.

Tabela 9 - Valores totais despendidos pelo Ministério da Saúde com o Hospital Federal do Andaraí e com o Hospital Federal Cardoso Fontes

Nome	2023	2024	2025	Variação 2023-2024	Variação 2024-2025
HFCF e HFA (custeio)	232.333.379,56	233.588.786,80	77.154.213,58	-	-
HFCF e HFA (pessoal)	279.774.624,42	341.226.441,00	270.019.793,73	-	-
Portarias	-	-	910.524.983,22	-	-
Obras contratadas	-	-	(126.936.160,50)	-	-
Total Gasto pelo Min. da Saúde			**1.257.698.990,53**		
Total Gasto sem as obras	512.108.003,98	574.815.227,80	1.130.762.830,03	12%	97%

Fonte: consultas no Siafi e Siape - item não digitalizável (peça 391)

244. A despesa total do Ministério da Saúde, registrada em 2025, para o Hospital Federal do Andaraí e o Hospital Federal Cardoso Fontes totalizou o valor de R$ 1.257.698.990,53. Essa despesa é composta pela soma dos gastos evidenciados no Siafi com contratos não sub-rogados para o governo municipal (R$ 77.154.213,58), da despesa de pessoal registrada no Siape (R$ 270.019.793,73), e dos recursos destinados à descentralização por meio das Portarias GM/MS 5.893/2024, GM/MS 6.426/2024 e GM/MS 5.846/2024 (R$ 910.524.983,22). Desse total foi deduzido o valor das obras contratadas para as duas unidades (R$ 126.936.160,50), resultando o valor de R$ 1.130.762.830,03.

245. Para assegurar a comparabilidade e o conservadorismo dos cálculos, os gastos com obras e reformas referentes a 2025 foram excluídos do montante total despendido pelo Ministério da Saúde com os dois hospitais. Essa medida se justifica pela ausência de intervenções significativas de obras nas demais unidades federais de saúde, o que tornaria a comparação injusta sem tal ajuste.

246. Os gastos do Ministério da Saúde com os dois hospitais são apresentados em um montante único, uma vez que a Portaria GM/MS 6.426/2024, que destinou R$ 149.999.840,00 a essas unidades descentralizadas, não especificou a alocação individual dos valores para cada hospital (Andaraí e Cardoso Fontes). Adicionalmente, o Relatório de Transparência da Prefeitura do Rio de Janeiro (peça 389. p. 2) também não forneceu a segregação desses recursos por hospital.

247. Em 2025, o Ministério da Saúde registrou um aumento de R$ 555 milhões (1.130.762.830,03-574.815.227,80) nos gastos com os hospitais municipalizados, representando um acréscimo nominal de 97% em relação a 2024. Esse expressivo aumento, em contraste com a redução de custeio observada nas unidades não

descentralizadas, sugere um relativo abandono destas últimas e uma priorização desproporcional dos hospitais municipalizados. Tal desequilíbrio na rede de saúde, aliado à aparente falta de critério técnico na alocação de recursos do SUS, pode comprometer seriamente a saúde dos cidadãos.

248. Na fase de planejamento desta fiscalização, foram realizadas diversas reuniões técnicas com as direções dos hospitais federais, devidamente registradas em atas (peça 352, p. 3 - HFI; peça 354, p. 4 - HFSE; peça 355, p. 3-4 - HFL). Em todas elas, os diretores das unidades não descentralizadas relataram dificuldades recorrentes na aquisição de insumos essenciais, decorrentes da insuficiência orçamentária. Tal limitação compromete a continuidade dos serviços assistenciais e eleva significativamente o risco de interrupções no atendimento à população, com impactos diretos sobre a qualidade e a segurança da assistência prestada aos cidadãos.

249. Corroborando esse cenário, o Governo do Estado do Rio de Janeiro, em resposta à diligência da equipe do TCU (peça 62 - item não digitalizável), apontou como causas relevantes para a recusa de internações no sistema de regulação, entre outros fatores, a ausência de materiais ou insumos e a indisponibilidade de vagas. Esses elementos evidenciam que a escassez de recursos nas unidades de saúde não descentralizadas constitui um risco concreto à garantia do acesso oportuno e adequado da população aos serviços de saúde, agravando a vulnerabilidade dos cidadãos que dependem do SUS.

250. Em síntese, após a análise minuciosa de toda a documentação relacionada à presente fiscalização, bem como dos esclarecimentos prestados pelos gestores, não restou devidamente justificado o motivo pelo qual o Ministério da Saúde realizou desembolsos expressivamente elevados (no montante de R$ 1.257.698.990,53) em favor dos Hospitais Federais do Andaraí e Cardoso Fontes no exercício de 2025.

251. Especificamente em relação aos repasses ao governo municipal, não ficou esclarecida a razão pela qual essa pasta ministerial promoveu repasses à Prefeitura do Rio de Janeiro, por intermédio do Fundo Nacional de Saúde, no valor de R$ 910.524.983,22, em aparente desconformidade com a lógica do crescimento nominal da despesa e com as notas técnicas elaboradas pela Coordenação-Geral de Gestão Orçamentária e Financeira da SAES/MS (HFA à peça 303, p. 22-28, e HFCF à peça 341, p. 7-14).

252. As referidas notas técnicas da SAES/MS indicaram que os repasses ao Teto MAC deveriam se limitar a R$ 218.642.737,44 para o Hospital Federal do Andaraí e a R$ 203.550.281,16 para o Hospital Federal Cardoso Fontes, totalizando R$ 422.193.018,60. Contudo, essa delimitação expressa de valores, explicitamente fundamentada nas análises técnicas apresentadas, não foi considerada nos comentários dos gestores, que deixaram de enfrentar ou justificar o afastamento em relação aos parâmetros técnicos estabelecidos.

Tabela 10 - Gasto total anual e mensal por leito operacional

Nome	Leitos Operacionais Jan/26	Gasto Total do Ano 2025	Gasto Anual por Leito	Gasto Mensal por Leito
HFSE	285	498.864.803,49	1.750.402,82	**145.866,90**
HFL	175	243.890.303,78	1.393.658,88	**116.138,24**
HFI	121	232.537.294,72	1.921.795,82	**160.149,65**
HFB	418	677.090.153,01	1.619.832,90	**134.986,08**
H. Andaraí e Cardoso Fontes	437	1.130.762.830,03	2.587.557,96	**215.629,83**

Fonte: peças 391, 392, 394

253. Ao comparar os hospitais gerais que operam na mesma região e período, observa-se que o Hospital do Andaraí e o Hospital Cardoso Fontes apresentam um custo mensal por leito significativamente superior aos demais. Essa disparidade sugere uma falta de economicidade que dificilmente será justificada por um aumento de produtividade hospitalar. Tal conclusão é reforçada pelo fato de o Hospital do Andaraí ter permanecido grande parte de 2025 em obras, com muitos leitos impedidos, situação que impacta negativamente a produção hospitalar.

254. Em um destaque positivo, o Hospital Federal de Bonsucesso, apesar do acréscimo significativo de 75% nos gastos com recursos humanos, não demonstrou disparidade em relação aos demais hospitais. Isso se deve à reabertura de 218 leitos (peça 393), o que diluiu o impacto do aumento de pessoal. Consequentemente, o gasto por leito do HFB tende a melhorar ainda mais, especialmente com o esperado remanejamento de pessoal neste exercício financeiro.

255. Com base nessas evidências, o segundo ciclo do Acompanhamento, a ser autorizado pelo Relator deste processo, terá como um dos focos a produção hospitalar de 2025. Essa análise aprofundada permitirá uma conclusão definitiva sobre se o princípio da economicidade foi observado ou não.

256. **Encaminhamento:** Não será realizado ajuste no relatório preliminar. O gestor apresentou informações já contidas neste relatório, sem trazer novos elementos que justifiquem a ausência de um orçamento e cronograma de desembolso congruentes com unidades de saúde de porte e serviços similares. Assim, a proposta de encaminhamento original será mantida, reforçando a imprescindibilidade de um planejamento orçamentário e financeiro adequado para assegurar a economicidade.

III.3. Achado 3 - Deficiências no Remanejamento e no Controle de Ponto dos Servidores Estatutários nas Unidades Descentralizadas

III.3.1. **Situação encontrada**

~~257.~~ A análise da gestão de recursos humanos nas unidades descentralizadas revelou deficiências significativas relacionadas ao remanejamento e ao controle de ponto dos servidores estatutários. Foi constatado que, mesmo após a descentralização, não foram implementadas medidas adequadas para o remanejamento dos servidores estatutários, resultando em uma força de trabalho desalinhada às necessidades das novas gestões. Essa situação compromete a redistribuição eficiente de pessoal para unidades que enfrentam carência de servidores, com potencial prejuízo à continuidade e a qualidade dos serviços prestados. Além disso, o controle de ponto dos servidores estatutários ainda apresenta fragilidades, dificultando o monitoramento da assiduidade e da produtividade desses profissionais, o que pode impactar negativamente a gestão dos recursos humanos e a prestação de serviços nas unidades descentralizadas.

Hospital Federal de Bonsucesso

258. No contexto do processo de descentralização do HFB, o Ministério da Saúde regulamentou o remanejamento de servidores estatutários por meio de diversas portarias, que estabeleceram as diretrizes e procedimentos para a realocação de pessoal nas unidades descentralizadas. Entre as principais normativas, destacam-se a Portaria GM/MS 5.514/2024, a Portaria GM/MS 5.788, de 28 de novembro de 2024, a Portaria GM/MS 6.861, de 14 de abril de 2025, e a Portaria MGI 1.666, de 7 de março de 2025.

259. Essas portarias foram elaboradas com o objetivo de organizar o processo de transição, garantindo que os servidores que optassem por não permanecer nas unidades descentralizadas fossem devidamente remanejados para outras unidades do Ministério da Saúde, ao mesmo tempo em que buscavam assegurar a continuidade dos serviços prestados nas unidades descentralizadas. A seguir, será detalhado o conteúdo de cada portaria, explicando o contexto e as previsões relacionadas ao remanejamento de pessoal.

260. A Portaria GM/MS 5.788, de 28 de novembro de 2024, regulamenta a gestão da força de trabalho dos servidores estatutários e contratados temporariamente pela União, lotados e em exercício no HFB. De acordo com essa portaria, esses servidores passam a estar sob a gestão administrativa do Hospital Nossa Senhora da Conceição, integrante do Grupo Hospitalar Conceição (GHC), pelo prazo de 180 dias, contados a partir de 15 de outubro de 2024, conforme estabelecido na Portaria GM/MS 5.514/2024. Durante esse período, os servidores permanecem subordinados à direção do GHC, sem prejuízo dos direitos e vantagens inerentes aos seus cargos efetivos. Além disso, a portaria define que os procedimentos relacionados a afastamentos e férias dos servidores devem ser submetidos à Superintendência do Ministério da Saúde no Rio de Janeiro, com o objetivo de garantir o adequado dimensionamento da força de trabalho.

261. A Portaria GM/MS 6.861, de 14 de abril de 2025, prorroga por mais 90 dias o prazo estabelecido no artigo 2º da Portaria GM/MS 5.788/2024, estendendo, assim, o período de gestão administrativa dos servidores do Hospital Federal de Bonsucesso (HFB) pelo Grupo Hospitalar Conceição (GHC) até o dia 11 de julho de 2025. Essa prorrogação foi implementada com o objetivo de assegurar a continuidade do processo de transição da gestão e da movimentação dos servidores do HFB para o GHC, garantindo que a transição ocorra de forma organizada e sem prejuízo à prestação dos serviços de saúde.

262. A Portaria MGI 1.666, de 7 de março de 2025, emitida pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), formaliza a mudança de exercício dos servidores, efetivando a transferência de aproximadamente 700 servidores do quadro do Hospital Federal de Bonsucesso (HFB) para integrar a força de trabalho do Grupo Hospitalar Conceição (GHC). Esse ato representa a consolidação do processo de remanejamento iniciado pelas portarias anteriores, tendo impacto direto na estrutura administrativa e operacional do HFB, ao reorganizar sua força de trabalho e adequá-la ao modelo de gestão descentralizada.

263. Após um ano do início do processo de descentralização, constatou-se que diversos servidores estatutários do HFB ainda não foram remanejados, contrariando os termos e prazos estipulados pelas portarias regulamentadoras, como a Portaria GM/MS 5.788/2024 e suas subsequentes. Essa situação persiste mesmo diante da evidente carência de profissionais em diversas unidades de saúde do Rio de Janeiro, o que reforça a necessidade de uma gestão mais eficiente e célere no remanejamento de pessoal, visando atender às demandas assistenciais e garantir a adequada distribuição da força de trabalho na rede pública de saúde.

264. Em audiência realizada no dia 8 de julho de 2025, às 14h, na 28ª Vara Federal do Rio de Janeiro, o representante da Secretaria Executiva do Ministério da Saúde confirmou que o remanejamento de pessoal oriundo do processo de

descentralização irá contribuir para a redução do déficit de pessoal existente nas unidades de saúde do Rio de Janeiro. Essa declaração foi registrada no Termo de Audiência e reforça a importância do remanejamento como medida para mitigar a carência de profissionais na rede pública de saúde (peça 215, p. 3).

265. A situação atual do quantitativo de colaboradores do HFB foi evidenciada por meio de uma diligência, cuja resposta foi fornecida pela nova gestão do hospital, atualmente administrado pelo Grupo Hospitalar Conceição (GHC). Essa diligência permitiu obter informações detalhadas sobre o número de profissionais em exercício no HFB, contribuindo para a análise da força de trabalho disponível e das condições operacionais da unidade após a descentralização.

266. De acordo com informações fornecidas pelo GHC (peça 105, p. 335), o Hospital Federal de Bonsucesso (HFB) conta atualmente com um total de 4.806 profissionais em atividade, distribuídos em diferentes vínculos de trabalho. Entre esses, destacam-se 1.879 servidores públicos federais estatutários com vínculo ativo permanente, dos quais 777 servidores irão compor a força de trabalho do GHC. Desses 777 servidores, 629 já foram cedidos ao GHC por meio da Portaria MGI 1.666/2025, enquanto os outros 148 aguardam nova publicação para formalizar a cessão. Por outro lado, 1.102 servidores estatutários não irão compor a força de trabalho do GHC. Desses, 252 já estão exercendo suas atividades em outras unidades, enquanto os demais aguardam os trâmites de movimentação de pessoal pelo Ministério da Saúde.

267. Além dos servidores estatutários, o HFB conta com 1.204 trabalhadores com vínculo por Contrato Temporário da União (CTU). Esse quantitativo inclui trabalhadores com vínculo original com o HFB, cujos contratos estão vigentes até novembro de 2025, e trabalhadores transferidos do Hospital Federal do Andaraí e do Hospital Federal Cardoso Fontes.

268. Adicionalmente, o HFB possui 1.704 empregados públicos temporários celetistas, contratados diretamente pelo GHC para compor a força de trabalho da unidade. Por fim, há ainda 19 profissionais cedidos ao HFB por outras instituições, complementando o quadro de colaboradores.

269. Vale destacar que a recomposição do quadro permanente, em substituição às contratações temporárias celetistas realizadas pelo Grupo Hospitalar Conceição (GHC), ocorrerá de forma gradual, conforme a homologação do Concurso Público 2/2025, cujas provas foram realizadas em 13 de julho de 2025. Essa abordagem tem como objetivo garantir a continuidade dos serviços prestados, enquanto promove a adequação da força de trabalho às demandas assistenciais e administrativas do HFB (peça 105, p. 335).

270. Ao comparar os dados do GHC com os registros do SIAPE referentes ao mês de julho de 2025, observa-se uma pequena discrepância nos quantitativos de pessoal estatutário e de contratos temporários da União. Enquanto o SIAPE registra 1.773 servidores ativos permanentes estatutários e 1.148 empregados contratados sob regime de contrato temporário (peça 365 - item não digitalizável - nome do arquivo - Siape_2025_TCU), o GHC informa 1.879 servidores públicos federais estatutários e 1.204 trabalhadores vinculados por Contrato Temporário da União (CTU), uma diferença irrelevante considerando a dinâmica do remanejamento em curso**.**

271. Portanto, verifica-se que 850 servidores estatutários da União (1.102 - 252), após um ano do início do processo de descentralização, ainda não foram remanejados. Essa situação evidencia a morosidade no processo de movimentação de pessoal sob responsabilidade do Ministério da Saúde, contrariando os prazos e diretrizes estabelecidos nas mencionadas portarias e impactando negativamente a gestão eficiente da força de trabalho.

272. Considerando que, em 2023, o HFB contava com aproximadamente 2.800 funcionários (peça 365, item não digitalizável - nome do arquivo: despesa pessoal 2023 - Siape) e que a média de leitos operacionais nesse ano era de 262 leitos (peça 365, item não digitalizável - nome do arquivo: Cópia de Resposta_TCU_Leitos_Operacionais_HFB), o indicador de funcionários por leito era de 10,68 funcionários por leito. Esse dado reflete a relação entre a força de trabalho disponível e a capacidade operacional do hospital, sendo um parâmetro importante para avaliar a eficiência na gestão de recursos humanos.

273. Já em 2025, o mesmo HFB conta com aproximadamente 4.800 profissionais e registra uma média de 385 leitos operacionais (peça 365, item não digitalizável - nome do arquivo: Cópia de Resposta_TCU_Leitos_Operacionais_HFB). Com esses números, o indicador de funcionários por leito é de 12,46, evidenciando um aumento significativo em relação ao indicador de 2023.

274. Esse aumento reflete a eventual falta de tempestividade no remanejamento de pessoal, que contribuiu de maneira decisiva para o indicador. Essa situação deverá ser analisada em detalhes no segundo ciclo de monitoramento, considerando as reais necessidades de pessoal do hospital sob a nova gestão e o avanço do processo de remanejamento dos servidores estatutários, de forma a avaliar a adequação da força de trabalho às demandas assistenciais e administrativas.

Hospital Federal do Andaraí e Hospital Federal Cardoso Fontes

275. A Portaria GM/MS 6.567, de 24 de janeiro de 2025, estabelece as diretrizes para a movimentação dos servidores efetivos lotados nos HFA e HFCF, no contexto da descentralização da gestão hospitalar para o Município do Rio de

Janeiro. Essa normativa foi criada com o objetivo de organizar o processo de transição dos servidores, garantindo que a força de trabalho fosse adequadamente redistribuída entre as unidades hospitalares e administrativas.

276. De acordo com a portaria, os servidores deveriam manifestar interesse em permanecer nas unidades hospitalares, sendo cedidos à Secretaria Municipal de Saúde do Rio de Janeiro (SMS/RJ), ou optar pela remoção para outra unidade do Ministério da Saúde. Para formalizar essa escolha, foi estabelecido um prazo de 30 dias corridos a partir da publicação da portaria, durante o qual os servidores deveriam preencher o Termo de Manifestação indicando sua decisão.

277. Os servidores que optassem pela cessão à SMS/RJ seriam incluídos em um processo administrativo para a publicação de uma portaria específica de cessão. Após a publicação dessa portaria, o servidor teria um prazo de dez dias corridos para se apresentar à SMS/RJ, garantindo a continuidade de suas atividades laborativas sem interrupção.

278. Já para os servidores que optassem pela remoção, foram oferecidas sete unidades do Ministério da Saúde como alternativas, incluindo o Departamento de Gestão Hospitalar, o Instituto Nacional de Câncer (INCA), o Instituto Nacional de Cardiologia (INC), o Instituto Nacional de Traumatologia e Ortopedia (INTO), entre outros. Essas opções visam atender às preferências dos servidores, ao mesmo tempo em que buscam equilibrar a força de trabalho nas diferentes unidades do Ministério da Saúde.

279. Nesse contexto, foi solicitado à Secretaria Municipal de Saúde (SMS) a descrição detalhada da situação atual dos servidores estatutários que estavam exercendo suas atividades nos Hospitais Federais do Andaraí e Cardoso Fontes antes da descentralização. A situação encontrada é a seguinte:

Tabela 11 - Situação Atual dos Servidores Estatutários do HFA

Situação	Quantidade de Servidores
Aguardando cessão - permanecerá no hospital do Andaraí	313
Aguardando remoção para outra unidade do ministério da saúde	439
Cedido - permaneceu no hospital Andaraí	139
Removido para outra unidade do ministério da saúde	320
Total Geral	1.211

Fonte: peça 365 - item não digitalizável - nome do arquivo - Controle Interno-Hospital do Andaraí - 09.10.2025 - ATUALIZADO

280. Ao comparar os dados fornecidos pelo governo municipal com os registros do SIAPE referentes ao mês de julho de 2025, verifica-se uma significativa discrepância nos quantitativos de pessoal estatutário e de contratos temporários da União. De acordo com o Siape (peça 365 - item não digitalizável - nome do arquivo - Siape_2025_TCU), há o registro de 1.105 servidores ativos permanentes estatutários e 36 empregados contratados sob regime de contrato temporário, enquanto a municipalidade informa apenas 891 servidores públicos federais estatutários (313+439+139) atuando no HFA e nenhum trabalhador vinculado por Contrato Temporário da União (CTU). Essa diferença será objeto de análise detalhada no segundo ciclo do monitoramento, com vistas a identificar as causas e propor medidas para o alinhamento das informações entre os sistemas e as unidades gestoras.

Tabela 12 - Situação Atual dos Servidores Estatutários do HFCF

Situação	Quantidade de Servidores
Servidores federais que optaram por permanecer no HFCF	357
Serv. do HFCF que não manifestaram o desejo de remoção ou cessão para o município	121
Total Geral	478

Fonte: peça 365 - item não digitalizável - nome do arquivo - SERVIDORES FEDERAIS QUE OPTARAM POR PERMANECER NO HFCF; e servidores que não optaram do Hospital Cardoso Fontes

281. Ao comparar os dados fornecidos pelo governo municipal com os registros do SIAPE referentes ao mês de julho de 2025, verifica-se uma significativa discrepância nos quantitativos de pessoal estatutário e de contratos temporários da União. De acordo com o SIAPE (peça 365 - item não digitalizável - nome do arquivo - Siape_2025_TCU), há o registro de 784 servidores ativos permanentes estatutários e 229 empregados contratados sob regime de contrato temporário, enquanto a municipalidade informa apenas 478 servidores públicos federais estatutários (357+121) atuando no HFCF e nenhum trabalhador vinculado por Contrato Temporário da União (CTU). Essa diferença será objeto de análise detalhada no segundo ciclo do monitoramento, com vistas a identificar as causas e propor medidas para o alinhamento das informações entre os sistemas e as unidades gestoras.

282. Portanto, considerando apenas a resposta apresentada pelo governo municipal, verifica-se que 873 servidores estatutários da União (313 + 439 + 121), após dez meses do início do processo de descentralização, ainda não foram

devidamente remanejados. Essa situação evidencia a morosidade no processo de movimentação de pessoal, contrariando os prazos e diretrizes estabelecidos nas mencionadas portarias e impactando negativamente a gestão eficiente da força de trabalho.

283. Em 2023, os dois hospitais municipalizados (HFA e HFCF) contavam com aproximadamente 2.645 funcionários (1.399 + 1.246) (peça 365, item não digitalizável - nome do arquivo: despesa pessoal 2023 - Siape) e um total de 461 leitos operacionais (285 + 176) (peça 74, p. 55-153). Com esses números, o indicador de funcionários por leito era de aproximadamente 6, refletindo a relação entre a força de trabalho disponível na época e a capacidade operacional dessas unidades hospitalares.

284. Conforme demonstrado nas tabelas 5 e 6 deste relatório, o total de colaboradores dos dois hospitais municipalizados (HFA e HFCF) em 2025 é de 4.117 trabalhadores (2.653 + 1.464). A média de leitos operacionais dessas duas unidades no mesmo ano é de 426 leitos (183 + 243) (peça 202, item não digitalizável - nome do arquivo: resp ITEM E ANDARAI E CARDOSO). Com base nesses números, o indicador de trabalhadores por leito é de aproximadamente dez trabalhadores por leito, evidenciando um aumento significativo em relação ao indicador de 2023, que era de aproximadamente seis trabalhadores por leito.

285. Esse aumento reflete falta de tempestividade no remanejamento de pessoal e o fato do HFA estar com muitos leitos impedidos em decorrência de várias obras em andamento (peça 364), que contribuiu de maneira decisiva para o indicador de 2025. Essa situação aponta para possíveis ineficiências na gestão de recursos humanos após a descentralização, o que pode impactar negativamente a capacidade operacional e assistencial dos hospitais. Essa questão deverá ser analisada em detalhes no segundo ciclo do monitoramento, considerando as reais necessidades de pessoal das unidades sob a nova gestão e o avanço do processo de remanejamento dos servidores estatutários, de forma a avaliar a adequação da força de trabalho às demandas assistenciais e administrativas.

286. Mesmo constatando que o número de trabalhadores por leito aumentou significativamente ao comparar os anos de 2023 e 2025, o Conselho Regional de Medicina do Estado do Rio de Janeiro (CRM-RJ), em fiscalização realizada no HFCF em junho de 2025, identificou falta de pessoal nos setores de emergência e UTI. Esses setores são considerados extremamente sensíveis, onde a ausência de profissionais pode representar uma questão de vida ou morte para os pacientes, evidenciando que o aumento no número total de trabalhadores não garantiu uma alocação adequada da força de trabalho nas áreas mais críticas do hospital.

287. As considerações finais do relatório de fiscalização elaborado pelo Conselho Regional de Medicina do Estado do Rio de Janeiro (CRM-RJ) identificaram situações graves relacionadas à falta de pessoal e à qualidade do atendimento no Hospital Federal Cardoso Fontes (HFCF). Entre os principais pontos destacados, é possível citar os seguintes (peça 214, p. 17-18):

IV- A Emergência, contudo, permanece com deficiência de médicos plantonistas, sendo a situação mais crítica o plantão de sábado à noite, com APENAS 1 plantonista e o plantão de domingo, em que há APENAS 2 plantonistas durante o dia (escala anexa);

V- Além disso, a estrutura da Emergência continua com inúmeros problemas, decorrentes da falta de espaço físico e SUPERLOTAÇÃO. Pacientes de ambos os sexos estavam internados, lado a lado, em poltronas ou em macas no corredor, sem conforto e sem o mínimo de privacidade. A UPG, instalada dentro da emergência, funciona na prática como uma UTI, **sem médico rotina e com pacientes graves, que ficam em ventilação mecânica por mais de 10 dias no local**;

VI - na **UTI adulto, não houve reposição de recursos humanos**, exceto pela recente contratação de médico coordenador. **Não há médico rotina aos finais de semana e, nos demais dias, contam com APENAS 1 médico rotina para 18 leitos. No plantão de sábado Noite e de domingo Noite, há APENAS 1 plantonista para todos os 18 leitos da UTI**, contrariando a Resolução CFM 2271/2020;

VII - em relação aos exames complementares, houve queixa generalizada em relação ao mau funcionamento do Laboratório, tanto pela falta de exames básicos (no dia da vistoria, a dosagem de 'uréia' estava indisponível), quanto pela demora na liberação dos resultados (**espera de até 6 horas para pacientes atendidos na emergência**). (destaques inseridos)

288. Dessa forma, considerando que apenas os valores orçamentários e os quantitativos de pessoal não são suficientes para fundamentar conclusões definitivas sobre a boa e regular utilização de recursos públicos, pois esses dados devem ser analisados também sob a perspectiva da produção assistencial, será proposta, conforme previsto na Portaria-Segecex 12, de 5 de agosto de 2020, uma determinação em caráter excepcional, com base no § 3º do art. 7º da Resolução-TCU 315, de 2020. Essa determinação visa ao envio, pelo jurisdicionado ao TCU, das informações sobre a produção assistencial de 2025, até o final de junho de 2026.

289. Essas informações são essenciais para subsidiar a análise da utilização de recursos públicos e serão de grande utilidade para o trabalho a ser desenvolvido no segundo ciclo de acompanhamento, abrangendo tanto os aspectos

relacionados ao pessoal quanto ao financeiro. O objetivo é avaliar a razoabilidade da aplicação de recursos humanos e financeiros.

290. Como o ano de 2025 já está próximo do fim, não é viável, neste momento, determinar a implementação de providências pelos gestores para prevenir ou corrigir irregularidades ou remover seus efeitos. O prazo estabelecido é considerado adequado, uma vez que a produção assistencial é consolidada apenas ao término de cada ano.

291. Especificamente sobre o controle eletrônico de frequência dos servidores estatutários da União, verificou-se a utilização simultânea de dois sistemas distintos para o controle de frequência (SIREF e o SouGov) o que pode gerar dificuldades operacionais e inconsistências no monitoramento da assiduidade dos servidores. Além disso, problemas relacionados às escalas de trabalho também foram identificados como entraves para a plena implantação do controle eletrônico de frequência. Essas questões foram destacadas na audiência realizada no dia 8 de julho de 2025, às 14h, na 28ª Vara Federal do Rio de Janeiro (peça 215), evidenciando a necessidade de ajustes e integração dos sistemas para garantir maior eficiência e confiabilidade no controle de frequência dos servidores.

292. Em relação ao controle de frequência dos colaboradores contratados pelas organizações sociais (SPDM, Viva Rio, Gnosis) e pelas empresas públicas (GHC e RioSaúde), responsáveis pela gestão dos trabalhadores, verificou-se que os sistemas de controle de assiduidade estão em fase de implantação. Conforme informado, todas essas entidades irão implementar mecanismos para o monitoramento da frequência dos seus colaboradores (peça 105, p. 344-347; peça 202, p. 47, 63, 97, 159, 181, 222 e 245). Diante dessas circunstâncias, o tema será analisado com maior profundidade no segundo ciclo deste monitoramento, quando será possível avaliar o funcionamento efetivo dos sistemas e sua adequação às necessidades de controle e gestão da força de trabalho.

293. Diante dos fatos apurados, o Ministério da Saúde será cientificado para que adote medidas que assegurem maior efetividade e tempestividade no remanejamento de pessoal oriundo do processo de descentralização dos hospitais federalizados, com especial atenção aos servidores estatutários que manifestaram o desejo de não permanecer nas unidades descentralizadas. Essas ações devem priorizar a redistribuição dos servidores para unidades de saúde que enfrentam carência de pessoal, garantindo a continuidade e a qualidade dos serviços prestados, em conformidade com os princípios da eficiência e da economicidade previstos na Constituição Federal.

294. Além disso, a pasta ministerial também será cientificada sobre a necessidade da implementação de um sistema integrado e efetivo de controle eletrônico de ponto para todos os servidores, com o objetivo de aumentar a eficiência e a confiabilidade no monitoramento da assiduidade e produtividade, eliminando os entraves relacionados ao uso de sistemas distintos e problemas de escalas.

III.3.2. **Objetos nos quais foi constatado**

295. Acordos de Cooperação Técnica 15/2024 e 18/2024, celebrados entre a União e a Prefeitura do Rio de Janeiro, referentes à descentralização do HFA e do HFCF, cuja vigência inicial expirou em março de 2025 sem a devida prorrogação tempestiva, conforme previsto nos respectivos termos aditivos.

III.3.3. **Critério de auditoria**

296. Princípios da Administração Pública: Conforme previstos no art. 37 da Constituição Federal, os princípios da legalidade, eficiência, publicidade e transparência.

III.3.4. **Evidência**

297. Termo de Audiência realizada no dia 8 de julho de 2025, às 14h, na 28ª Vara Federal do Rio de Janeiro (peça 215).

298. Portaria GM/MS 6.567, de 24 de janeiro de 2025, que estabelece as diretrizes para a movimentação dos servidores efetivos lotados nos HFA e HFCF.

299. Portaria GM/MS 5.788, de 28 de novembro de 2024, regulamenta a gestão da força de trabalho dos servidores estatutários e contratados temporariamente pela União, lotados e em exercício no HFB.

III.3.5. **Causas**

300. A causa das falhas de remanejamento identificadas está relacionada à ausência de mecanismos eficazes de planejamento, controle e monitoramento por parte dos gestores responsáveis pela gestão de recursos humanos e pela execução dos Acordos de Cooperação Técnica.

301. No caso específico dos Acordos de Cooperação Técnica 15/2024 e 18/2024, a falta de prorrogação tempestiva decorreu de uma gestão inadequada dos prazos e da ausência de procedimentos claros para garantir a continuidade dos instrumentos de cooperação.

302. Além disso, as discrepâncias nos registros de pessoal entre o SIAPE e a Prefeitura do Rio de Janeiro indicam fragilidades na comunicação e no alinhamento entre os diferentes sistemas de registro e as unidades gestoras, o que compromete a confiabilidade das informações e dificulta a tomada de decisões baseadas em dados precisos.

III.3.6. **Efeitos reais e potenciais**

Efeitos Reais:

303. Discrepâncias nos registros de pessoal: as divergências entre os dados do SIAPE e os fornecidos pela Prefeitura do Rio de Janeiro dificultam a gestão eficiente de recursos humanos, gerando inconsistências que comprometem a confiabilidade das informações e a transparência na administração pública.
304. Deficiências no controle de ponto dos servidores estatutários: a ausência de mecanismos eficazes para monitorar a frequência dos servidores nas unidades descentralizadas pode levar a falhas na gestão de pessoal, como o pagamento indevido de salários ou benefícios, além de dificultar a avaliação da produtividade e do desempenho dos servidores.
Efeitos Potenciais:
305. Descontinuidade na execução dos Acordos de Cooperação Técnica 15/2024 e 18/2024: a falta de prorrogação tempestiva dos acordos resultou em lacunas na formalização dos instrumentos de cooperação entre a União e a Prefeitura do Rio de Janeiro, comprometendo a regularidade e a continuidade das ações pactuadas para a descentralização das unidades de saúde (HFA e HFCF).
306. Risco de interrupção na prestação de serviços de saúde: a descontinuidade dos acordos de cooperação técnica pode impactar negativamente a gestão das unidades descentralizadas, prejudicando a oferta de serviços essenciais à população e comprometendo a qualidade do atendimento.
307. Impactos na gestão estratégica de recursos humanos: a ausência de um planejamento adequado para o remanejamento de servidores pode resultar na superlotação de pessoal em determinadas unidades descentralizadas, o que, por sua vez, pode gerar falta de controle sobre as atividades, prejudicar a dinâmica assistencial, ocasionar desperdício de recursos públicos e criar um ambiente organizacional desfavorável, marcado baixa produtividade.
308. Risco de aumento de custos para a administração pública: a falta de controle de ponto e de alinhamento nos registros de pessoal pode resultar em pagamentos indevidos, além de dificultar a identificação de necessidades reais de pessoal, levando a gastos desnecessários com contratações temporárias ou terceirizadas.
III.3.7. **Responsáveis**
309. Segundo consta da resposta do Ministério da Saúde (peça 82, p. 1-2), a governança do projeto de reestruturação dos hospitais federais do Rio de Janeiro é coordenada pela Secretaria Executiva do Ministério da Saúde, representada pelo Diretor de Programa, Nilton Pereira Junior.
III.3.8. **Conclusão**
310. As deficiências na gestão de recursos humanos e na execução dos Acordos de Cooperação Técnica 15/2024 e 18/2024 revelam fragilidades no planejamento, controle e monitoramento por parte dos gestores, evidenciadas pela ausência de remanejamento eficaz de servidores estatutários, discrepâncias nos registros de pessoal entre o SIAPE e a Prefeitura do Rio de Janeiro, e pela falta de prorrogação tempestiva dos acordos. Essas falhas podem impactar negativamente a continuidade e a eficiência das ações pactuadas, além de prejudicar a credibilidade das instituições envolvidas, reforçando a necessidade de medidas corretivas e preventivas para aprimorar os processos de gestão e garantir a conformidade com as normas aplicáveis.
III.3.9. **Proposta de encaminhamento**
311. **Dar ciência** ao Ministério da Saúde, com fundamento no art. 9º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, que a ausência de medidas efetivas e tempestivas para o remanejamento de pessoal oriundo do processo de descentralização dos hospitais federais, especialmente no caso dos servidores estatutários que manifestaram o desejo de não permanecer nas unidades descentralizadas, pode comprometer a utilização de recursos públicos, em afronta ao art. 37 da Constituição Federal.
312. **Dar ciência** ao Ministério da Saúde, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que a ausência de implementação efetiva de um controle eletrônico de ponto para todos os servidores pode comprometer a eficiência e a confiabilidade no monitoramento da assiduidade e produtividade dos trabalhadores, em afronta ao Decreto 1.867/1996, bem como aos entendimentos firmados nos Acórdãos 29/2017-TCU-Plenário, 2091/2021-TCU-Plenário e 2552/2024-TCU-Plenário.
313. **Determinar**, com fundamento no § 3º do art. 7º da Resolução-TCU 315/2020, que os jurisdicionados (Grupo Hospitalar Conceição e Secretaria Municipal de Saúde do Rio de Janeiro) encaminhem ao Tribunal, até o final de junho de 2026, as informações sobre a produção assistencial referentes ao exercício de 2025, mês a mês, com o maior detalhamento possível da produção por setores, por tipo de atendimento e por indicadores, devendo ser incluídos, por exemplo, dados sobre internação, cirurgia, unidade de tratamento intensivo, pronto socorro, consultas ambulatoriais, consultas não ambulatoriais, serviços auxiliares de diagnóstico e terapia (SADT), atendimento infantil, atendimento neonatal, atendimento adulto, além de indicadores como giro de leitos, taxa de ocupação, número de leitos operacionais, número de saídas, número de horas de salas cirúrgicas disponíveis e utilizadas, tempo médio de permanência, número de salas cirúrgicas, número de consultórios médicos e não médicos, número e tipo de exames, e número de procedimentos realizados, como hemodiálises, quimioterapias e procedimentos de hemodinâmica, entre outros.
III.3.10. **Análise dos Comentários dos Gestores**

314. **Sobre a ausência de medidas efetivas e tempestivas para o remanejamento de pessoal oriundo do processo da descentralização dos hospitais federais**, o gestor informou que, no processo de descentralização dos hospitais federais, não houve ausência de medidas tempestivas nem omissão administrativa quanto ao remanejamento de pessoal. Segundo o DGH/SAES/MS e a SAES/MS, desde o início do processo teriam sido adotadas providências administrativas progressivas, estruturadas e juridicamente fundamentadas, compatíveis com a complexidade da medida, visando à garantia da continuidade do serviço público (art. 37 da CF), incluindo comunicação formal, normativos específicos, monitoramento contínuo e análise individualizada das demandas.

315. O gestor acrescentou que a permanência temporária de servidores nas unidades descentralizadas constituiu medida de prudência administrativa, destinada a assegurar a continuidade da assistência à saúde e mitigar riscos assistenciais, não caracterizando desperdício de recursos públicos. Ressaltou, ainda, que a manifestação de vontade do servidor não gera direito subjetivo imediato ao remanejamento, sendo legítima a compatibilização entre os interesses individuais e o interesse público (Ofício 44-2026-CGDOC-AECI-MS, peça 384, p. 9-10; Ofício 53-2026-CGDOC-AECI-MS, peça 385, p. 9-10).

316. **Análise:** Os gestores afirmaram que foram adotadas providências administrativas progressivas, estruturadas e juridicamente fundamentadas para o remanejamento do pessoal decorrente da descentralização dos hospitais federais. Contudo, tais alegações não afastam a ocorrência da irregularidade identificada, pois a mera adoção de procedimentos administrativos, quando não gera resultados efetivos e no momento adequado, não é suficiente para demonstrar a atuação tempestiva e eficaz da administração.

317. Ainda que o Ministério da Saúde tenha realizado determinadas ações formais, não houve planejamento prévio consistente para orientar o processo de descentralização e, principalmente, para antecipar o impacto sobre a força de trabalho das unidades hospitalares. Essa insuficiência de planejamento resultou em aumento significativo do número de funcionários nos hospitais descentralizados, mesmo após a transferência da gestão. Tal cenário evidencia que as medidas adotadas não foram suficientes para garantir o remanejamento adequado do pessoal.

318. No que se refere à alegação de 'prudência administrativa' para assegurar a continuidade da assistência à saúde, esse argumento não se sustenta. Um dos objetivos centrais da descentralização foi justamente permitir que as empresas públicas e organizações sociais assumissem a contratação de recursos humanos de maneira mais ágil e simplificada, eliminando a dependência da força de trabalho estatutária. Assim, não é admissível que, após um ano do início da descentralização, servidores estatutários ainda permaneçam sem destinação específica, conforme registrado no Siape em dezembro de 2025. A justificativa de prudência contraria a própria lógica e finalidade da descentralização.

Tabela 13 - Situação funcional e evolução do número de servidores lotados no HFB

Situação	Janeiro de 2025	Dezembro de 2025
Ativo em outro órgão	5	7
Ativo permanente	1.905	1.248
Cedido SUS/Lei 8270	28	311
Contrato temporário	746	1.154
Total Geral	2.684	2.720

Fonte: Siape - peça 391 - item não digitalizável

319. Conforme registros do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos do Governo Federal (Siape), em dezembro de 2025, ainda constavam 1.248 servidores estatutários ativos e 1.154 trabalhadores temporários da União vinculados ao Hospital Federal de Bonsucesso, sem formalização de cessão, permanecendo na respectiva folha de pagamento. Tal situação evidencia a baixa efetividade das medidas adotadas para o remanejamento de pessoal no contexto do processo de descentralização.

Tabela 14 - Situação funcional e evolução do número de servidores lotados no HFA e no HFCF

Situação	Janeiro de 2025	Dezembro de 2025
Ativo em outro órgão	16	32
Ativo permanente	2.009	658
Cedido SUS/Lei 8270	29	827
Contrato temporário	1.367	28
Total Geral	3.421	1.545

Fonte: Siape - peça 391 - item não digitalizável

320. Com base nos registros do Siape, verifica-se que, em dezembro de 2025 — aproximadamente um ano após o início do processo de descentralização — ainda permaneciam 658 servidores estatutários ativos e 28 trabalhadores temporários da União vinculados aos Hospitais do Andaraí e Cardoso Fontes. Tal situação constitui nova evidência da falta de tempestividade e efetividade das medidas adotadas para o remanejamento de pessoal, ao prolongar a permanência de servidores em unidades descentralizadas e potencializar o desperdício de recursos públicos.

321. Em síntese, o acúmulo de servidores estatutários em unidades de saúde já descentralizadas, sem adequado remanejamento, representa ineficiência administrativa e potencial desperdício de recursos públicos, caracterizando risco concreto à economicidade e à legitimidade da despesa. Diante disso, conclui-se que as ações descritas pelos gestores não se mostraram suficientes, tempestivas ou eficazes, motivo pelo qual os responsáveis devem ser cientificados para que adotem providências capazes de evitar a consolidação da irregularidade e promover o efetivo remanejamento do pessoal envolvido.

322. **Encaminhamento:** Não será realizado ajuste no relatório preliminar, pois os gestores apenas reiteraram providências já mencionadas, sem apresentar novos elementos capazes de afastar a constatação de que as medidas adotadas não foram efetivas nem tempestivas para o adequado remanejamento do pessoal oriundo da descentralização dos hospitais federais. As justificativas de prudência administrativa e continuidade assistencial não se sustentam diante da ausência de planejamento prévio, do acúmulo de servidores estatutários nas unidades descentralizadas por mais de um ano após o início do processo e da evidência de potencial desperdício de recursos públicos, conforme registrado no Siape de dezembro de 2025. Mantém-se, assim, a proposta de encaminhamento original, com ciência ao Ministério da Saúde, nos termos do art. 9º, inciso II, da Resolução TCU 315/2020, em atenção ao art. 37 da Constituição Federal.

323. **Sobre ausência de implementação efetiva de um controle eletrônico de ponto para todos os servidores**, o gestor afirmou que não subsiste premissa de descumprimento normativo imputável ao Ministério da Saúde, tampouco afronta ao Decreto 1.867/1996 ou aos entendimentos firmados pelo TCU. Informou que a Administração vem adotando ações para dar cumprimento à decisão judicial que determinou a implantação do controle eletrônico de ponto nos Hospitais Federais e Institutos no Estado do Rio de Janeiro (Ofício 44-2026-CGDOC-AECI-MS, peça 384, p. 11-12; Ofício 53-2026-CGDOC-AECI-MS, peça 385, p. 11-12).

324. Foi informado que, diante da obsolescência do sistema anteriormente utilizado, foi proposta, em audiência pública, a adoção da plataforma Frequência/ SouGov.br (GOV.BR), cujas tratativas estariam sendo conduzidas junto à Diretoria de Soluções Digitais da Secretaria de Gestão de Pessoas do MGI. Ressaltou-se, contudo, que o sistema ainda demandaria ajustes para adequação às escalas diferenciadas de trabalho dos servidores dos Hospitais Federais e Institutos.

325. O gestor esclareceu também que, nos casos de servidores cedidos, o controle de frequência é de responsabilidade dos órgãos cessionários, conforme a Portaria 243/2015, cabendo ao Ministério da Saúde, como órgão cedente, o acompanhamento administrativo compatível com sua competência. Sustentou que esse modelo não compromete a eficiência nem a confiabilidade do controle de assiduidade e produtividade.

326. Por fim, registrou-se que, até 6/1/2026, a Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas da Secretaria-Executiva não havia recebido atualizações do MGI quanto ao cronograma e ao andamento do aprimoramento e da parametrização do sistema de controle eletrônico de frequência. Diante disso, foi proposta a expedição de ofício ao MGI solicitando informações atualizadas, a fim de viabilizar o cumprimento da decisão judicial (Ofício 44-2026-CGDOC-AECI-MS, peça 384, p. 31 e p. 34).

327. **Análise:** Os comentários apresentados pelos gestores não afastam o encaminhamento proposto, uma vez que a providência de dar ciência, nos termos do art. 9º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, possui natureza eminentemente preventiva e orientativa, não implicando, neste momento, imputação de responsabilidade aos gestores do Ministério da Saúde por eventual descumprimento do Decreto 1.867/1996 ou dos entendimentos firmados pelo TCU. O encaminhamento visa alertar a Administração quanto ao risco identificado e induzir a adoção de medidas corretivas tempestivas, de modo a evitar a consolidação da irregularidade.

328. A alegada obsolescência do sistema anteriormente utilizado, aliada à necessidade de adequações para atender às escalas diferenciadas de trabalho, revela risco significativo de fragilidade no controle da assiduidade, especialmente em unidades de saúde que operam majoritariamente em regime de plantão e escalas variáveis. Embora o gestor tenha informado que, no caso dos servidores cedidos, o controle de frequência seja atribuição dos órgãos cessionários, tal argumento não afasta o risco existente em relação aos servidores que ainda não foram cedidos no âmbito do processo de descentralização, cujo controle permanece sob a responsabilidade direta do Ministério da Saúde, sob pena de configuração de irregularidade.

329. Ademais, a inexistência de informações atualizadas por parte da Diretoria de Soluções Digitais da Secretaria de Gestão de Pessoas do MGI quanto ao cronograma e ao andamento do aprimoramento e da parametrização do sistema de controle eletrônico de frequência reforça o diagnóstico de ausência de implementação efetiva de controle eletrônico de ponto para todos os servidores. Nesse contexto, permanece o risco de descontrole da frequência e da jornada de trabalho, especialmente no regime de escalas, motivo pelo qual se justifica o encaminhamento de dar ciência aos responsáveis, para que adotem providências destinadas a evitar a consolidação da irregularidade e promover os ajustes necessários na plataforma Frequência / SouGov.br (GOV.BR), em especial no módulo de escalas.

330. **Encaminhamento:** Não será realizado ajuste no relatório preliminar. Os gestores não apresentaram elementos capazes de afastar o risco identificado, limitando-se a relatar providências em curso e dificuldades técnicas, sem a

implementação efetiva de controle eletrônico de ponto para todos os servidores sob responsabilidade direta do Ministério da Saúde. O encaminhamento possui caráter preventivo e orientativo, não implicando imputação de responsabilidade neste momento, mas visa alertar quanto ao risco de descontrole da assiduidade, especialmente dos servidores não cedidos e submetidos a regime de escalas. Assim, mantém-se a proposta de dar ciência ao Ministério da Saúde, nos termos do art. 9º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020.

III.4. Achado 4 - Desvio de objeto na aplicação de recursos fundo a fundo do SUS destinados ao custeio das unidades de saúde municipalizadas (HFA e HFCF)

III.4.1. **Situação encontrada**

331. Foi constatado que recursos financeiros transferidos pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS) ao Fundo Municipal de Saúde, com destinação específica para o custeio das unidades de saúde municipalizadas (despesa corrente), foram utilizados indevidamente para a execução de obras de construção de novo prédio (despesa de capital), caracterizando desvio de objeto. Tal prática contraria os dispositivos legais que regulamentam a aplicação dos recursos, como a Lei 4.320/1964 e o art. 37 da Constituição Federal de 1988, que determinam que os recursos de custeio devem ser aplicados exclusivamente em despesas correntes relacionadas à manutenção e funcionamento das ações e serviços públicos de saúde. A utilização inadequada desses recursos pode comprometer a eficiência da gestão da infraestrutura das unidades de saúde, especialmente durante o período de transição de gestão, e prejudica o cumprimento dos objetivos estabelecidos para a melhoria da assistência à saúde da população.

332. Despesas Correntes são aquelas destinadas à manutenção das atividades administrativas e operacionais do governo, como pagamento de salários, aquisição de materiais de consumo e serviços de manutenção e reformas. Já as Despesas de Capital são voltadas para investimentos, como construção de novos prédios, aquisição de bens permanentes.

333. No caso específico de obras de manutenção e reforma, estas são classificadas como Despesas Correntes, pois têm como objetivo preservar ou restaurar o funcionamento de bens já existentes, sem alterar significativamente sua estrutura ou aumentar seu valor patrimonial. Por outro lado, a construção de um novo prédio é considerada uma Despesa de Capital, pois representa um investimento que amplia o patrimônio público.

334. Os recursos para os dois hospitais municipalizados -HFA e HFCF - foram definidos por meio do aumento do Teto MAC (Média e Alta Complexidade), conforme estabelecido pela Portaria GM/MS 5.893, de 6 de janeiro de 2024, que fixou o Teto MAC em R$ 610 milhões, além disso, foram destinados recursos adicionais por meio de duas portarias específicas: a Portaria GM/MS 5.846, de 6 de dezembro de 2024, que estabeleceu uma parcela única de R$ 150 milhões, e a Portaria GM/MS 6.426, de 2024, que também definiu uma parcela única de R$ 150 milhões. Esses instrumentos (peça 358-360) foram utilizados para viabilizar o financiamento das atividades dos dois hospitais após a descentralização.

335. As portarias mencionadas deixam claro que o objetivo dos repasses fundo a fundo foi expressamente destinado ao custeio dos hospitais municipalizados. Para reforçar a obrigatoriedade da utilização desses recursos exclusivamente para despesas correntes, foram realizadas duas consultas à Lei Orçamentária de 2024 e 2025 (Anexo X - Volume IV - Detalhamento das Ações: Órgãos do Poder Executivo - peças 366 e 367). Essas consultas evidenciaram que a ação orçamentária utilizada nas portarias mencionadas (8585 - Atenção à saúde da população para procedimentos em média e alta complexidade) está vinculada exclusivamente ao grupo de natureza da despesa 3 - Outras Despesas Correntes.

336. Portanto, a utilização dessa ação orçamentária para a realização de investimentos (grupo de natureza da despesa 4 - aquisições de equipamentos e instalações) é irregular, configurando desvio de objeto e descumprimento das normas orçamentárias dos respectivos anos (Lei 14.822/2024 e Lei 15.121/2025).

337. A Lei 4.320/1964 exige que as receitas públicas sejam aplicadas conforme sua destinação específica (art. 12) e diferencia despesas correntes (custeio) de despesas de capital (investimentos) no art. 13. O uso de recursos de custeio para obras contraria essas normas e configura desvio de objeto. A Constituição Federal, no art. 37, exige que a administração pública siga os princípios da legalidade e eficiência. O desvio de objeto na aplicação dos recursos de custeio para obras de infraestrutura viola esses princípios.

338. O voto condutor do Acórdão 3.990/2016-TCU-Primeira Câmara, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, esclarece que:

Contudo, **a jurisprudência dominante deste Tribunal, à qual me alinho, é no sentido de considerar que, em situações como essa, não há, propriamente, desvio de recursos públicos, estando configurado, apenas, desvio de objeto**, situação que, em regra, não enseja débito. Como exemplo, cito os seguintes precedentes: Acórdão 1.313/2009-TCU-Plenário; 5.186/2012, 5.304/2013, 1.007/2014, 1.178/2014, 1.797/2014, 5.677/2014, 5.131/2014 e 5.677/2014, da Primeira Câmara; e 704/2013, 3.515/2013, 7.527/2013, 7.496/2015 e 1.584/2015, da Segunda Câmara, entre outros. (destaques inseridos)

339. Além disso, o voto condutor do Acórdão 2.640/2014-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar

Rodrigues, define o conceito de desvio de objeto como:

Nos termos da doutrina, **há desvio de objeto quando o convenente executa ações outras que não aquelas previstas no termo de convênio, respeitando, contudo, a área para a qual os recursos se destinavam**. Necessário, para configurar tal desvio, que os recursos sejam empregados em objeto distinto daquele assentado no termo de convênio, sem que o novo objeto filie-se a outra área de atuação do poder público, **porque, a aplicação dos recursos em área diversa da pactuada caracteriza desvio de finalidade**. (destaques inseridos)

340. Nesse contexto, considerando o expressivo número de obras nos hospitais, a equipe de fiscalização solicitou à Secretaria Municipal de Saúde informações detalhadas sobre as intervenções realizadas nos dois hospitais municipalizados. O objetivo foi evidenciar as características das obras realizadas na infraestrutura dessas unidades, bem como dimensionar o montante de recursos que configuraram o desvio de objeto constatado.

341. **Obras do Hospital Federal do Andaraí (HFA)** (peça 207, p. 19-36):

341.1. **Cronograma, Local da Obra e Tipo de Serviço**

341.1.1. **Obras que estavam Paralisadas:**

a) Ambulatório Pediatria (4º andar): Readequação do espaço desativado para abrigar consultórios de emergência clínica. Início em dezembro de 2024, concluída em fevereiro de 2025;

b) Ambulatório (3º andar): Reestruturação do Centro de Tratamento de Queimados (CTQ), com novas instalações elétricas, hidráulicas, climatização e acabamentos. Início em fevereiro de 2025, concluída em setembro de 2025;

c) Centro de Tratamento de Queimados (9º andar): Finalização de instalações elétricas, hidráulicas, esgoto, climatização e acabamentos para ampliar a área de internação. Início em março de 2025, previsão de conclusão em novembro de 2025; e

d) Enfermarias (10º andar): Reforma completa para criação de um CTI, incluindo novas instalações de água, esgoto, elétrica, climatização e acabamentos.

341.1.2. **Obras em Execução:**

a) Nova Emergência Clínica (1º andar): Reestruturação do antigo almoxarifado para abrigar a nova emergência clínica, com novas instalações de água, esgoto, elétrica, climatização e acabamentos. Início em março de 2025, previsão de conclusão em novembro de 2025;

b) Emergência Trauma: Construção de nova emergência no local do antigo prédio demolido, com novas instalações e acabamentos. Início em maio de 2025, previsão de conclusão em dezembro de 2025;

c) Setor de Imagem (Térreo): Adequação para instalação de equipamentos de raio-X, tomografia, ressonância magnética, mamografia e ultrassonografia, com novas instalações e acabamentos. Início em abril de 2025, previsão de conclusão em novembro de 2025;

d) Enfermarias (2º andar): Reforma para devolver o espaço ao uso assistencial, com novas instalações e acabamentos. Início em abril de 2025, concluída em setembro de 2025;

e) Enfermarias (3º andar): Reforma para revitalização das enfermarias e adequação das salas de apoio assistencial, com novas instalações e acabamentos. Início em abril de 2025, previsão de conclusão em outubro de 2025;

f) Auditório (12º andar): Reforma do auditório, salas de aula e áreas administrativas, com novas instalações e acabamentos. Início em agosto de 2025, previsão de conclusão em fevereiro de 2026; e

g) Telhado dos prédios da Casa Rosa/Merck: Substituição de telhas, instalação de novas calhas e adequação da estrutura para solucionar problemas de infiltração. Início em abril de 2025, previsão de conclusão em outubro de 2025.

341.1.3. **Obras a Serem Realizadas:** Construção de Edifício Garagem: Construção de um pavimento sobre a área de estacionamento existente, garantindo a manutenção e ampliação das vagas. Em fase de licitação pela Secretaria Municipal de Saúde.

341.1.4. **Finalizadas:** Ambulatório Pediatria (4º andar), Ambulatório (3º andar), Enfermarias (2º andar).

342. **Obras do Hospital Federal Cardoso Fontes (HFCF)** (peça 207, p. 37-47):

342.1. **Cronograma, Local da Obra e Tipo de Serviço**

342.1.1. **Obras Paralisadas:**

a) Sistema de Água Quente: Obras paralisadas, com previsão de finalização em maio de 2026;

b) Reforma da Subestação: Obras paralisadas, com previsão de finalização em março de 2026.

342.1.2. **Obras em Execução:**

a) Emergência Clínica (Unidade de Pacientes Externos - UPE): Construção de nova emergência clínica no local de um antigo estacionamento, com novas instalações e acabamentos. Início em fevereiro de 2025, previsão de conclusão em janeiro de 2026;

b) Área Externa e Urbanização: Recuperação de áreas externas, incluindo passeios, balizadores, pavimentação e iluminação. Início em agosto de 2025, previsão de conclusão em novembro de 2025;

c) Fachada da Unidade de Pacientes Internos (UPI): Recuperação de esquadrias, venezianas, revestimento em pastilhas, pintura da fachada e construção de plataforma técnica para equipamentos de climatização. Início em julho de 2025,

previsão de conclusão em outubro de 2025;

d) Passarela de Ligação entre Blocos: Construção de passarelas para interligar os blocos, otimizando o deslocamento de pacientes, profissionais e insumos. Início em junho de 2025, previsão de conclusão em novembro de 2025;

e) Recuperação Paisagística e do Estacionamento: Recuperação da área externa, execução de drenagem e reforma do estacionamento. Início em agosto de 2025, previsão de conclusão em outubro de 2025;

f) Estacionamento Externo: Reforma e execução de drenagem no estacionamento externo. Início em julho de 2025, previsão de conclusão em outubro de 2025;

g) Reforma e Adequação do Setor de Imagem: Modernização do setor, incluindo novas instalações de água, esgoto, elétrica e climatização, além de acabamentos. O setor permanece em funcionamento, com tomógrafo e raio-X já operacionais. Início em maio de 2025, previsão de conclusão em outubro de 2025; e

h) Modernização dos Elevadores: Atualização dos elevadores do hospital. Em execução, com previsão de conclusão em janeiro de 2026.

342.1.3. **Obras a Serem Realizadas:**

a) Novas Enfermarias (UPI): Implantação de novas enfermarias na área atualmente ocupada pela cozinha, ampliando a capacidade de atendimento. Previsão de finalização em janeiro de 2026; e

b) Cozinha e Refeitório: Construção de uma nova cozinha e refeitório em conformidade com as normas vigentes. Previsão de finalização em janeiro de 2026.

342.1.4. **Obras Finalizadas:** Centro de Estudos e Direção: Reforma e readequação do espaço, anteriormente utilizado de forma adaptada, para abrigar setores como comunicação social, ouvidoria, fisioterapia e tratamento paliativo. Início em março de 2025, concluída em agosto de 2025.

343. O montante de recursos vinculados a todas as obras paralisadas, já realizadas, em execução e a serem realizadas nos dois hospitais municipalizados (peça 207, p. 48-50; e peça 206, p. 274-276) totaliza R$ 126.936.160,50 em valores contratados, sendo que o valor já pago entre dezembro de 2024 e agosto de 2025 corresponde a R$ 38.663.479,61, conforme demonstrado a seguir:

Tabela 15 - Montante de Recursos Contratados e Pagos para Obras nos Hospitais Municipalizados (HFA e HFCF)

Nome da instituição parceira	Número contrato	Unidade	Valor total do contrato	Total pago (dez24 - agosto25)	Objeto
GNOSIS	09/2022-TC	Andaraí	1.790.823,45	637.538,21	Obras do Centro de imagens – térreo UPI
GNOSIS	09/2022-TC	Andaraí	188.849,73	171.853,27	Adequação da sala de Tomografia – Térreo UPI
GNOSIS	09/2022-TC	Cardoso Fontes	1.302.000,00	441.060,93	Modernização do Centro de imagens
VIVA RIO	218/2024-TC	Andaraí	1.600.000,00	675.720,00	Ambulatório 3º pavimento UPE
VIVA RIO	218/2024-TC	Andaraí	1.400.000,00	420.000,00	Obras no 12º pavimento da UPI (OTICS)
VIVA RIO	218/2024-TC	Andaraí	3.615.500,00	2.718.050,11	Obras nos 1º e 2º pavimentos - UPE
VIVA RIO	**218/2024-TC**	**Andaraí**	**7.574.923,42**	**4.933.219,78**	**Obras no setor do trauma**
VIVA RIO	218/2024-TC	Andaraí	1.880.000,00	1.899.861,16	Obras no Centro de Tratamento de Queimados – 9º pavimento da UPI
VIVA RIO	218/2024-TC	Andaraí	391.521,00	117.456,30	Elevador Panorâmico
SPDM	219/2024-TC	Cardoso	5.360.000,00	5.293.735,18	CENTRO DE

		Fontes			ESTUDOS/Prédio Administrativo (EXTERNO)
SPDM	219/2024-TC	Cardoso Fontes	3.715.015,14	1.114.504,54	CENTRO DE ESTUDOS/Prédio Administrativo (INTERNO)
SPDM	219/2024-TC	Cardoso Fontes	105.711,94	162.400,90	Implantação da Emergência (CER)
SPDM	219/2024-TC	Cardoso Fontes	3.964.251,62	R$396.425,16	Fachada UPI
SPDM	219/2024-TC	Cardoso Fontes	4.384.656,65	438.455,67	Passarelas (UPE X UPI)
SPDM	219/2024-TC	Cardoso Fontes	1.619.457,93	485.837,38	Urbanização área externa
SPDM	219/2024-TC	Cardoso Fontes	1.807.990,31	542.397,09	Estacionamento externo
SPDM	**219/2024-TC**	**Cardoso Fontes**	**15.849.483,78**	**1.790.191,61**	**Implantação da Emergência (CER)**
RioSaúde	033/2025	Andaraí	9.146.922,94	6.204.662,73	Obras no 10º pavimento da UPI
RioSaúde	060/2025	Andaraí	6.470.768,97	3.329.405,70	Obras no 2º pavimento da UPI
RioSaúde	87/2025	Andaraí	27.388.792,81	Até a última prestação de contas apresentada, referente a agosto de 2025, não havia execução financeira relativa a este contrato.	Obras nos 3º, 4º, 5º, 6º, 7º e 8º pavimentos
RioSaúde	168/2025	Andaraí	7.407.886,61	Até a última prestação de contas apresentada, referente a agosto de 2025, não havia execução financeira relativa a este contrato.	Obras da fachada da UPI
Viva Rio	218/2024-TC	Andaraí	17.724.370,80	5.159.288,08	Cobertura de vidro (área externa)
Viva Rio	218/2024-TC	Andaraí	2.247.233,40	1.731.415,81	Telhado da Casa Rosa

Total			**126.936.160,50**	**38.663.479,61**	

Fonte: peça 206, p. 274; peça 207, p. 15; e peça 210

344. **Obras do Hospital Federal Bonsucesso (HFB)**

344.1. **Obras Finalizadas:** reforma do telhado da Ala B, Prédio 1 e Reforma do Telhado da emergência (peça 105, item não digitalizável-nome do arquivo: VV_OBRAS E REFORMAS REALIZADAS).

344.2. **Obras a Serem Realizadas:** Adequações provisórias na Subestação; Construção da Unidade de Nutrição e Dietética; Implantação do Centro de Diagnóstico por Imagem; Reforma da rede de drenagem e esgoto; Reforma de coberturas e telhados (peça 105, p. 520)

345. Com base nos registros do SIAFI, é possível evidenciar que o HFB está executando as despesas corretamente e em conformidade com a legislação vigente. O HFB classifica como despesa corrente as reformas realizadas e como despesa de capital as aquisições de equipamentos (peça 361, item não digitalizável - nome do arquivo: 2024 gastos com HFB pelo GHC e 2025 gastos com HFB pelo GHC), demonstrando respeito às normas estabelecidas pela Lei 4.320/1964 e outras regulamentações aplicáveis. Essa prática reflete uma gestão responsável e alinhada aos princípios da administração pública.

346. Por outro lado, observa-se que a gestão dos hospitais municipalizados está utilizando recursos de custeio para a construção de novos prédios, por exemplo, Emergência Trauma do HFA e Emergência Clínica do HFCF, no valor de R$ 23.424.407,20 (R$ 7.574.923,42 + R$ 15.849.483,78). Essa prática representa indício de irregularidade, uma vez que a construção de novos prédios é considerada uma despesa de capital, por representar um investimento que amplia o patrimônio público. Utilizar recursos de custeio para essa finalidade contraria os critérios legais de classificação de despesas e pode configurar desvio de objeto.

347. Nessas circunstâncias, será apresentada proposta de encaminhamento considerando que houve desvio de objeto na utilização dos recursos destinados à construção de novo prédio nos hospitais municipalizados. A jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) estabelece que, mesmo que o desvio de objeto não configure desvio de finalidade, há a obrigação de devolução dos valores correspondentes, devidamente atualizados monetariamente, ao fundo de saúde do ente que os recebeu. No caso em questão, os recursos devem ser restituídos ao Fundo Municipal de Saúde do Rio de Janeiro, conforme o enunciado da jurisprudência selecionada do TCU:

A utilização de recursos da União vinculados à saúde (art. 198, § 3º, inciso II, da Constituição Federal) em ações na mesma área, mas diversas das originalmente previstas, embora caracterize apenas desvio de objeto e não desvio de finalidade, impõe, por força do art. 27, inciso I, da Lei Complementar 141/2012, a obrigação de devolução dos valores correspondentes, atualizados monetariamente, ao fundo de saúde do ente que os recebeu. (Acórdão 3.990/2016-TCU-Primeira Câmara, de relatoria do Ministro Bruno Dantas).

348. Dessa forma, será determinado que os recursos utilizados de forma irregular (construção de novo prédio) sejam devidamente atualizados e restituídos ao Fundo Municipal de Saúde do Rio de Janeiro, garantindo o cumprimento das normas legais e o retorno dos valores ao ente responsável pela gestão dos recursos. Além disso, será dada ciência à Secretaria Executiva do Ministério da Saúde sobre o desvio de objeto constatado, reforçando a necessidade de maior controle e acompanhamento na aplicação dos recursos públicos, de forma a evitar a repetição de irregularidades semelhantes em futuros repasses.

III.4.2. **Objetos nos quais foi constatado**

349. O desvio de objeto foi constatado na aplicação de recursos de custeio do Sistema Único de Saúde (SUS), destinados aos hospitais HFA e HFCF, que foram utilizados para despesas de capital (construção de novo prédio), em desacordo com os dispositivos legais que regulamentam a destinação e movimentação desses recursos.

III.4.3. **Critério de auditoria**

350. Art. 37 da Constituição Federal de 1988: Estabelece os princípios da administração pública, incluindo o princípio da legalidade, que determina que os recursos públicos devem ser aplicados conforme sua destinação específica.

351. Arts. 12 e 13 da Lei 4.320/1964: Regulamentam a classificação da despesa pública, distinguindo entre despesas correntes e de capital, e determinam que os recursos devem ser aplicados de acordo com sua natureza.

352. Art. 27, inciso I, da Lei Complementar 141/2012: Estabelece a obrigatoriedade de devolução de recursos utilizados de forma irregular ao fundo de saúde do ente que os recebeu.

353. Lei 14.822/2024 e Lei 15.121/2025: Regulamentam a destinação dos recursos públicos, reforçando a necessidade de respeito à finalidade específica dos recursos.

III.4.4. **Evidência**

354. Portaria GM/MS 5.893, de 6 de janeiro de 2024: Estabeleceu o aumento do Teto MAC em R$ 610 milhões, destinado exclusivamente ao custeio dos hospitais municipalizados (peça 358-360).

355. Portarias GM/MS 5.846/2024 e 6.426/2024: Destinaram parcelas únicas de R$ 150 milhões cada, também

vinculadas ao custeio dos hospitais municipalizados (peça 358-360).

356. Consultas à Lei Orçamentária de 2024 e 2025: Confirmaram que a ação orçamentária 8585 - Atenção à saúde da população para procedimentos em média e alta complexidade está vinculada exclusivamente ao grupo de natureza da despesa 3 - Outras Despesas Correntes, não podendo ser utilizada para despesas de capital (peças 366 e 367).

357. Montante de recursos destinados às obras: Valor contratado de R$ 126.936.160,50, com R$ 38.663.479,61 já pagos entre dezembro de 2024 e agosto de 2025 (peça 206, p. 274; peça 207, p. 15; e peça 210, p. 14).

III.4.5. **Causas**

358. Falta de planejamento adequado: Ausência de um planejamento detalhado que considerasse a destinação específica dos recursos de custeio, resultando na aplicação indevida em despesas de capital.

359. Deficiência no controle e fiscalização: Falhas no acompanhamento e na supervisão da aplicação dos recursos por parte da Secretaria Municipal de Saúde e do Ministério da Saúde.

360. Desconhecimento ou descumprimento das normas legais: Utilização de recursos do SUS em ações de capital, contrariando os dispositivos legais que regulamentam a destinação dos recursos de custeio.

III.4.6. **Efeitos reais e potenciais**

Efeitos Reais:

361. Aplicação indevida de recursos de custeio em despesas de capital (construção de novo prédio), configurando desvio de objeto.

362. Comprometimento da execução das ações e serviços públicos de saúde, com impacto direto na qualidade do atendimento à população.

Efeitos Potenciais:

363. Risco de prejuízo ao erário, caso os valores não sejam devidamente restituídos ao Fundo Municipal de Saúde do Rio de Janeiro.

364. Possibilidade de repetição de irregularidades em futuros repasses, caso não sejam adotadas medidas corretivas e preventivas.

365. Fragilização da credibilidade na gestão dos recursos públicos destinados à saúde.

III.4.7. **Responsáveis**

366. Secretaria Municipal de Saúde do Rio de Janeiro: Responsável pela gestão e aplicação dos recursos repassados pelo Ministério da Saúde para os hospitais municipalizados.

367. Ministério da Saúde: Responsável pela supervisão e fiscalização da aplicação dos recursos repassados ao Fundo Municipal de Saúde do Rio de Janeiro.

III.4.8. **Conclusão**

368. A análise da aplicação dos recursos destinados aos hospitais municipalizados evidenciou a ocorrência de desvio de objeto, com a utilização de recursos de custeio do SUS em despesas de capital (construção de novo prédio), em desacordo com os dispositivos legais que regulamentam a destinação desses recursos. Embora o desvio de objeto não configure desvio de finalidade, a irregularidade constatada compromete a execução das ações e serviços públicos de saúde, prejudica o atendimento à população e viola os princípios constitucionais da administração pública, especialmente o princípio da legalidade.

369. Diante disso, é imprescindível que os recursos utilizados de forma irregular sejam devidamente atualizados e restituídos ao Fundo Municipal de Saúde do Rio de Janeiro, conforme determina o art. 27, inciso I, da Lei Complementar 141/2012, e que sejam adotadas medidas para prevenir a repetição de irregularidades semelhantes em futuros repasses, garantindo a correta aplicação dos recursos públicos e a eficiência na gestão das ações e serviços de saúde.

III.4.9. **Proposta de encaminhamento**

370. Determinar à Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de sessenta dias, os recursos utilizados de forma irregular (construção de novo prédio), configurando desvio de objeto, sejam devidamente atualizados e restituídos ao Fundo Municipal de Saúde do Rio de Janeiro, em conformidade com o art. 27, inciso I, da Lei Complementar 141/2012, que estabelece a obrigatoriedade de devolução dos valores correspondentes ao fundo de saúde do ente que os recebeu.

371. **Dar ciência** à Secretaria Executiva do Ministério da Saúde, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que a aplicação de recursos de custeio do Sistema Único de Saúde (SUS) em despesas de capital (construção de novo prédio) está em desacordo com os arts. 12 e 13 da Lei 4.320/1964; o art. 37 da Constituição Federal de 1988; a Lei 14.822/2024; a Lei 15.121/2025; e art. 5º, parágrafo único, inciso V, da Portaria de Consolidação 6, de 28 de setembro de 2017.

III.4.10. **Análise dos Comentários dos Gestores**

372. **Sobre a aplicação de recursos de custeio do Sistema Único de Saúde (SUS) em despesas de capital,** a Coordenação-Geral de Gestão Orçamentária e Financeira da Secretaria de Atenção Especializada à Saúde afirmou que,

além das normas apontadas pelo TCU, a Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro também teria infringido o art. 5º, parágrafo único, inciso v, da Portaria de Consolidação 6, de 28 de setembro de 2017 (Redação dada pela PRT GM/MS 3.992 de 28.12.2017), que veda a utilização de recursos do Bloco de Custeio para despesas de capital.

373. Diante disso, a unidade técnica do Ministério da Saúde manifestou entendimento pela necessidade de expedição de ofício, por intermédio do SERTRANS/CGPO/SAES, à Prefeitura do Rio de Janeiro, com o objetivo de verificar se os valores aplicados indevidamente já foram devolvidos ao Fundo Municipal de Saúde, bem como de solicitar documentação comprobatória da devolução, com posterior encaminhamento do tema às instâncias competentes no âmbito da SAES/MS para conhecimento e providências cabíveis (Ofício 44-2026-CGDOC-AECI-MS, peça 384, p. 46).

374. **Análise:** Sobre a aplicação de recursos de custeio do Sistema Único de Saúde (SUS) em despesas de capital, os comentários apresentados pela Coordenação Geral de Gestão Orçamentária e Financeira da SAES/MS não afastam o achado, mas, ao contrário, reforçam a irregularidade identificada. Ao reconhecer que a Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro também contrariou o parágrafo único do art. 5º da Portaria de Consolidação 6/2017, além das normas já apontadas pelo TCU, o gestor confirma a utilização indevida de recursos de custeio em despesas de capital, em desacordo com o regramento aplicável ao financiamento federal do SUS.

375. Embora o gestor tenha informado a intenção de expedir ofício à Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, por meio do SERTRANS/CGPO/SAES, para verificar a eventual devolução dos recursos e solicitar documentação comprobatória, tal providência possui caráter posterior e corretivo, não sendo suficiente, por si só, para elidir a ocorrência da irregularidade já materializada. Ademais, os comentários não evidenciam a adoção de mecanismos preventivos capazes de evitar a repetição da falha, tampouco demonstram o fortalecimento dos controles sobre a correta aplicação dos recursos federais transferidos.

376. Ressalte se que, independentemente da atuação do ente recebedor, compete ao Ministério da Saúde, como órgão repassador, zelar pela regularidade da aplicação dos recursos do SUS, em observância aos princípios da legalidade, da economicidade e da boa governança, previstos no art. 37 da Constituição Federal. Assim, os comentários apresentados não afastam a necessidade de adoção de providências adicionais para mitigar riscos e prevenir novas ocorrências de aplicação indevida de recursos

377. **Encaminhamento:** Não será realizado ajuste no relatório preliminar. Os comentários dos gestores corroboram a irregularidade apontada, ao reconhecer a aplicação de recursos de custeio do SUS em despesas de capital, em desconformidade com as normas de financiamento das ações e serviços de saúde. As providências mencionadas possuem caráter corretivo e posterior, não afastando o achado nem o risco de recorrência. Assim, mantém-se a proposta original de encaminhamento, com a incorporação expressa do art. 5º, parágrafo único, da Portaria de Consolidação 6/2017 como fundamento normativo adicional, para dar ciência ao Ministério da Saúde, nos termos do art. 9º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, a fim de evitar a consolidação da irregularidade.

I. Questões de auditoria sem identificação de achado

I.1. Controle de Estoques nos Hospitais Federal de Bonsucesso, Andaraí e Cardoso Fontes

378. A análise realizada sobre o controle de estoques nos hospitais descentralizados - Hospital Federal de Bonsucesso (HFB), Hospital Federal do Andaraí (HFA) e Hospital Federal Cardoso Fontes (HFCF) - evidenciou que, embora não tenham sido identificados achados de auditoria, esforços estão sendo realizados para a implantação de sistemas de controle de estoques.

379. No caso do Hospital Federal de Bonsucesso (HFB), até a descentralização da gestão para o Hospital Nossa Senhora da Conceição (HNSC), o controle de estoques era realizado por meio do sistema HOSPUB, que apresentava posições desatualizadas e não refletia o real estado dos estoques (peça 105, p. 349). Após a descentralização, o HNSC iniciou a implantação do Sistema de Materiais do GHC, desenvolvido internamente e utilizado por suas filiais. Para viabilizar a implantação, foram realizados esforços para garantir conectividade, rede e acessos, além de inventários realizados em três ocasiões - a primeira em outubro de 2024 e outras duas em 2025. Os dados de inventário foram lançados no sistema, mas, devido à falta de dados históricos de consumo do HFB e entraves técnicos, ainda não estão disponíveis médias de consumo confiáveis (peça 105, p. 349).

380. No Hospital Federal do Andaraí (HFA), o controle de estoques está sendo realizado por meio do Sistema Sigma - Sistema de Informações Gerenciais de Materiais, utilizado pelas unidades de estoque do município do Rio de Janeiro (peça 202, p. 12-14). O Sigma foi desenvolvido para controlar bens adquiridos e estocados, manter cadastros atualizados e garantir maior eficiência na gestão de insumos hospitalares. O sistema oferece funcionalidades como catálogo de materiais e serviços, gestão de estoques, controle em tempo real, e emissão de informações precisas para tomada de decisão. Sua principal contribuição está na transparência e eficiência na utilização dos recursos financeiros, além de reduzir o risco de perdas por vencimento de materiais (peça 202, p. 12-14).

381. No Hospital Federal Cardoso Fontes (HFCF), o controle de estoques está sendo realizado por meio do

sistema Vector, atualmente em fase de implantação (peça 202, p. 12-14). O Vector permite a avaliação do quantitativo em estoque, cálculo de média de consumo, análise de dispensação e emissão de relatórios automatizados com base nas curvas ABC. O sistema também possibilita rastreabilidade de dispensações, garantindo maior controle sobre a saída de materiais por área do hospital. As compras de insumos são realizadas mensalmente, com base na média de consumo e no cálculo de reposição que considera a margem de segurança dos itens, evitando margens desnecessárias e reduzindo o risco de perdas por vencimento (peça 202, p. 12-14).

I.1.1. **Critério de auditoria**

382. O critério utilizado para análise foi o art. 37 da Constituição Federal de 1988, que estabelece os princípios que regem a Administração Pública, incluindo a eficiência e a transparência na gestão dos recursos públicos.

I.1.2. **Conclusão**

383. Embora não tenham sido identificados achados de auditoria, os esforços realizados para a implantação de sistemas de controle de estoques nos hospitais descentralizados demonstram avanços na gestão de insumos hospitalares. No entanto, desafios como a falta de dados históricos confiáveis e entraves técnicos ainda precisam ser superados para garantir maior eficiência e transparência na gestão dos estoques. Esses aspectos desses três hospitais descentralizados (HFB, HFA e HFCF) serão acompanhados em futuras análises (segundo ciclo do acompanhamento), considerando sua relevância para a melhoria da gestão hospitalar e o atendimento à população.

I.2. Apuração e Apropriação de Custos nos Hospitais Descentralizados (HFB, HFA e HFCF)

384. A análise realizada sobre os custos hospitalares nos três hospitais descentralizados - Hospital Federal de Bonsucesso (HFB), Hospital Federal do Andaraí (HFA) e Hospital Federal Cardoso Fontes (HFCF) - evidenciou que, embora não tenham sido identificados achados de auditoria, estão sendo implementadas sistemáticas de apuração e apropriação de custos.

385. No caso do Hospital Federal de Bonsucesso (HFB), após a descentralização da gestão para o Hospital Nossa Senhora da Conceição (HNSC), foi criada uma filial no estado do Rio de Janeiro, em conformidade com a natureza jurídica de Sociedade Anônima do HNSC (peça 105, p. 585-586). Os fatos contábeis originados na filial são rigorosamente escriturados na Unidade Gestora (UG) 366003, replicando o modelo adotado pelas demais filiais vinculadas à matriz em Porto Alegre. A sistemática de apuração de custos implementada na filial do HFB prevê a criação de uma Gerência de Valor em Saúde, que congrega treze setores distintos, nos quais são apropriados detalhadamente os custos relativos a diversas categorias de despesa, como pessoal, material de consumo, serviços de terceiros e demais despesas operacionais. Essa segmentação setorial permite um controle financeiro rigoroso e uma alocação de custos transparente em todas as operações da filial (peça 105, p. 585-586).

386. No Hospital Federal do Andaraí (HFA) e no Hospital Federal Cardoso Fontes (HFCF), a apuração de custos segue as metodologias adotadas pela municipalidade para os equipamentos de saúde da rede pública. Entre os instrumentos utilizados estão:

a) Painel das Parcerias - OSINFO: Instituído pelo Decreto Municipal do Rio de Janeiro 37.079/2013, alterado pelo Decreto Municipal do Rio de Janeiro 50.027/2021, como ferramenta de acompanhamento, avaliação e controle dos Contratos de Gestão e Termos de Colaboração formalizados entre o Município do Rio de Janeiro e as Organizações Sociais e Organizações da Sociedade Civil (peça 202, p. 15);

b) Sistema SIAFIC Carioca: Implantado pelo Decreto Municipal do Rio de Janeiro 53.891, de 18 de janeiro de 2024, como Sistema Integrado de Administração Financeira e Contábil no âmbito da Administração Direta e Indireta (peça 202, p. 15); e

c) Sistema de Apuração Hospitalar da Empresa Pública RIOSAUDE: Formalizado por meio de Contrato de Gestão entre a Empresa Pública RIOSAUDE e a Secretaria Municipal de Saúde, com acesso público ao sistema de prestação de contas no site: https://sirs.riosaude.rio.br/sirg/html/publicos/prestacao-contas/ (peça 202, p. 15).

387. Esses sistemas permitem a apuração dos custos hospitalares decorrentes da descentralização, garantindo maior transparência e eficiência na gestão financeira dos hospitais municipalizados.

I.2.1. **Critério de auditoria**

388. O critério utilizado para análise foi o art. 37 da Constituição Federal de 1988, que estabelece os princípios que regem a Administração Pública, incluindo a eficiência e a transparência na gestão dos recursos públicos.

I.2.2. **Conclusão**

389. Embora não tenham sido identificados achados de auditoria, os esforços realizados para a apuração e apropriação de custos nos hospitais descentralizados demonstram avanços na gestão financeira dessas unidades. No entanto, considerando que os sistemas de apuração ainda estão em fase de implantação e adaptação, o tema

será acompanhado no segundo ciclo do acompanhamento em relação aos três hospitais (HFB, HFA e HFCF), com o objetivo de avaliar a eficiência e a conformidade das metodologias utilizadas, bem como os impactos na gestão financeira e na transparência dos custos hospitalares.

I.3. Controle e Gestão Patrimonial nos Hospitais Descentralizados (HFB, HFA e HFCF)

390. A análise realizada sobre o controle e a gestão patrimonial nos três hospitais descentralizados - Hospital Federal de Bonsucesso (HFB), Hospital Federal do Andaraí (HFA) e Hospital Federal Cardoso Fontes (HFCF) - evidenciou que, embora não tenham sido identificados achados de auditoria, estão sendo implementadas medidas para regularização, atualização e modernização da gestão patrimonial.

391. No caso do HFB, foi contratada a empresa Integrade Soluções de Informática, por meio do Processo 1357/2024 - Pregão Eletrônico 525/2024, para realizar a verificação física e validação dos dados de tombamento e localização dos bens patrimoniais (peça 105, p. 331). O inventário patrimonial encontra-se em fase de execução, seguindo padrões metodológicos e contábeis vigentes. A administração direta já dispunha de insumos necessários, como impressoras de etiquetas patrimoniais, permitindo o avanço das atividades. Adicionalmente, novas etiquetas estão sendo adquiridas pelo Grupo Hospitalar Conceição (GHC) para complementar o estoque e garantir a identificação e rastreabilidade dos bens. A unidade também aguarda a implantação do sistema AGHU, considerado estratégico para qualificar e modernizar a gestão patrimonial (peça 105, p. 331).

392. No HFA, foram celebrados termos de autorização precária de uso de bem público e de ratificação do procedimento de transferência da gestão (peça 75, p. 18-21 e 36-39). Além disso, o inventário patrimonial está em fase de execução, com processos específicos para doação, cessão, alienação e baixa de bens patrimoniais, como o Processo 25000.063646/2025-95, que inicialmente propôs a doação de bens móveis ao Município do Rio de Janeiro, mas foi alterado para cessão após parecer desfavorável da CONJUR (peça 346, p. 28).

393. No HFCF, foram realizados diversos processos de desfazimento, doação e inventário de bens patrimoniais, como o Processo 33407.101340/2024-19, referente ao desfazimento de itens de informática, e o Processo 33407.001924/2022-23, relacionado ao desfazimento de um tomógrafo Siemens de 16 canais (peça 346, p. 28). Além disso, foram realizados inventários específicos, como o Inventário Geral de Bens Móveis - Exercício de 2025, por meio do Processo 25000.028169/2025-11 (peça 346, p. 28).

394. Adicionalmente, as Notas Técnicas 25/2024-DRAC/CGOF/DRAC/SAES/MS, Nota Técnica Conjunta DRAC/DAHU/DAET 108/2024 e Nota Técnica Conjunta 241/2024-DAHU/DRAC apresentaram fundamentos para a descentralização via cessão de uso dos bens patrimoniais para a Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro (peça 303, p. 7, 48-55 e 63-68).

I.3.1. **Critério de auditoria**

395. O critério utilizado para análise foi o art. 37 da Constituição Federal de 1988, que estabelece os princípios que regem a Administração Pública, incluindo a eficiência e a transparência na gestão dos recursos públicos.

I.3.2. **Conclusão**

396. Embora não tenham sido identificados achados de auditoria, os esforços realizados para o controle e a gestão patrimonial nos hospitais descentralizados demonstram avanços na regularização e modernização dos processos de inventário, alienação e rastreabilidade de bens. As Notas Técnicas 25/2024-DRAC/CGOF/DRAC/SAES/MS, Nota Técnica Conjunta DAHU/DAET 192/2024 e Nota Técnica Conjunta 241/2024-DAHU/DRAC fundamentam a cessão de uso como instrumento para a estruturação dos serviços de saúde na Rede Assistencial do Rio de Janeiro. No entanto, considerando que algumas atividades ainda estão em fase de execução e adaptação, o tema será acompanhado no segundo ciclo do acompanhamento em relação aos três hospitais (HFB, HFA e HFCF), com o objetivo de avaliar a eficiência e a conformidade, bem como os impactos na gestão patrimonial e na transparência dos bens públicos.

I.4. Regulação de Serviços nos Hospitais Descentralizados (HFB, HFA e HFCF)

397. A análise realizada sobre a regulação de serviços ofertados nos sistemas de regulação do estado e do município do Rio de Janeiro nos três hospitais descentralizados - Hospital Federal de Bonsucesso (HFB), Hospital Federal do Andaraí (HFA) e Hospital Federal Cardoso Fontes (HFCF) - evidenciou que, embora não tenham sido identificados achados de auditoria, ainda estão sendo implementadas medidas para estruturar e atualizar a regulação em conformidade com os planos de regulação firmados, inclusive com proposta de aumento de oferta em 2025.

398. A regulação de serviços segue o Plano de Pactuação instituído para cumprimento da sentença 0133113-85.2017.4.02.5101/RJ, no bojo da Ação Civil Pública (ACP) 00462864720124025101 (peça 105, p. 382).

399. Em revisão realizada em abril de 2025, o GHC, responsável pelo HFB, propôs a meta mensal de 121 transferências leito a leito por mês, representando um aumento de 44% em relação ao plano original (84 transferências mensais) (peça 57, p. 2), todavia a média de transferência nos 4 primeiros meses foi de apenas 53

transferências (peça 57, p. 1).

400. Conforme o plano firmado em 21 de dezembro de 2022, o HFA comprometeu-se a realizar 118 transferências mensais para a Central Unificada (peça 58). No entanto, ao longo de 2023, a média mensal efetivamente realizada foi de apenas 63 transferências, o que corresponde a 47% do volume previsto no plano. Em 2024, houve uma melhora nesse desempenho, com a média mensal subindo para 79 transferências, o que representa 67% do cumprimento do pactuado. Nos dois primeiros meses de 2025, a média mensal aumentou ligeiramente para 80 transferências, mantendo-se ainda abaixo do total inicialmente acordado. Para 2025, a proposta de pactuação prevê um aumento de 30% no número de transferências mensais em relação ao plano de 2023, buscando ampliar a capacidade de atendimento e aproximar-se das metas estabelecidas (peça 58, p. 1).

401. De acordo com o plano firmado em 21 de dezembro de 2022, o HFCF comprometeu-se a realizar 72 transferências mensais para a Central Unificada. No entanto, ao longo de 2023, a média mensal efetivamente realizada foi de apenas 39 transferências, o que corresponde a 53% do volume pactuado. Em 2024, o desempenho piorou, com a média mensal caindo para 27 transferências, reduzindo o cumprimento do plano para apenas 38%. Nos quatro primeiros meses de 2025, a situação permaneceu, com uma média de apenas 25 transferências mensais, evidenciando uma continuidade no descumprimento das metas estabelecidas. Para 2025, a proposta de pactuação prevê um aumento de 30% no número de transferências mensais em relação ao plano de 2023, buscando reverter o cenário de baixa execução e melhorar a capacidade de atendimento (peça 56, p. 1).

402. Em 2025, os planos de regulação ambulatorial e de leitos do HFA e do HFCF foram atualizados e assinados pelos representantes dos entes federados, conforme registrado nas peças 202, p. 14, e nas peças 48, 51, 56 e 58. No mesmo ano, os planos de regulação ambulatorial e de leitos do Hospital Federal de Bonsucesso (HFB) também foram atualizados, conforme evidenciado nas peças 52 e 57.

403. Cumpre esclarecer que o município do Rio de Janeiro, como gestor pleno de seu território, é responsável pela contratualização das unidades de saúde do SUS, incluindo aquelas sob gestão pública de outras esferas administrativas. Apesar da realização de diversas tratativas e reuniões, com a elaboração e discussão dos Protocolos de Cooperação entre Entes Públicos (PCEP), não houve prosseguimento por parte do Departamento de Gestão Hospitalar (MS/DGH), o que comprometeu o avanço na contratualização dos hospitais federais sediados na municipalidade (peça 202, p. 14).

I.4.1. **Critério de auditoria**

404. O critério utilizado para análise foi o art. 37 da Constituição Federal de 1988, que estabelece os princípios que regem a Administração Pública, incluindo a eficiência e a transparência na gestão dos recursos públicos.

I.4.2. **Conclusão**

405. Embora não tenham sido identificados achados de auditoria, os esforços empreendidos na regulação de serviços nos hospitais descentralizados evidenciam avanços importantes, como a ampliação da capacidade assistencial. Contudo, esses avanços ainda não resultaram em impactos relevantes nos serviços regulados (transferência leito a leito). Persistem desafios significativos, como a ausência de continuidade nas tratativas de contratualização e a necessidade de uma maior integração entre os entes federados. Esses aspectos precisam ser superados para assegurar a plena eficiência e a conformidade com os planos de regulação firmados, garantindo que os objetivos pactuados sejam efetivamente alcançados.

406. Considerando que algumas atividades ainda estão em fase de implementação e adaptação, o tema será acompanhado no segundo ciclo do acompanhamento em relação aos três hospitais (HFB, HFA e HFCF), com o objetivo de avaliar a eficiência das metodologias utilizadas, bem como os impactos na gestão da regulação e na ampliação do acesso da população aos serviços de saúde.

II. Conclusão

407. A ausência de estudos técnicos fundamentados para embasar o processo de descentralização da gestão dos hospitais federais foi evidenciada, com exceção do Hospital Federal dos Servidores do Estado, que contou com análises detalhadas de viabilidade técnica, econômica e operacional, além de estimativas de recursos necessários e relatórios específicos. Nos casos dos Hospitais Federais de Bonsucesso, Andaraí, Cardoso Fontes e Lagoa, foram produzidos apenas relatórios situacionais, insuficientes para garantir a eficiência e a economicidade do processo. Já o Hospital Federal de Ipanema sequer iniciou o processo de descentralização, não havendo qualquer estudo ou relatório técnico elaborado. A descentralização, formalizada por portarias e acordos de cooperação ou termos de execução descentralizada, sem a devida fundamentação técnica, contraria o art. 37 da Constituição Federal, que exige observância aos princípios da eficiência e economicidade na administração pública. (item 122 deste relatório)

408. A análise da execução orçamentária e financeira dos hospitais municipalizados (HFA e HFCF) evidencia um aumento significativo nos gastos públicos após a descentralização, em contraste com o HFB, cuja gestão

descentralizada apresenta maior compatibilidade com os valores registrados em 2023. A ausência de planejamento financeiro adequado nos acordos de cooperação e a discrepância entre os valores estimados e os valores efetivamente repassados reforçam a necessidade de maior transparência e fundamentação técnica no processo de descentralização. (item 222 deste relatório)

409. As deficiências na gestão de recursos humanos e na execução dos Acordos de Cooperação Técnica 15/2024 e 18/2024 revelam fragilidades no planejamento, controle e monitoramento por parte dos gestores, evidenciadas pela ausência de remanejamento eficaz de servidores estatutários, discrepâncias nos registros de pessoal entre o SIAPE e a Prefeitura do Rio de Janeiro, e pela falta de prorrogação tempestiva dos acordos. Essas falhas podem impactar negativamente a continuidade e a eficiência das ações pactuadas, além de prejudicar a credibilidade das instituições envolvidas, reforçando a necessidade de medidas corretivas e preventivas para aprimorar os processos de gestão e garantir a conformidade com as normas aplicáveis. (item 310 deste relatório)

410. A análise da aplicação dos recursos destinados aos hospitais municipalizados evidenciou a ocorrência de desvio de objeto, com a utilização de recursos de custeio do SUS em despesas de capital (construção de novo prédio), em desacordo com os dispositivos legais que regulamentam a destinação desses recursos. Embora o desvio de objeto não configure desvio de finalidade, a irregularidade constatada compromete a execução das ações e serviços públicos de saúde, prejudica o atendimento à população e viola os princípios constitucionais da administração pública, especialmente o princípio da legalidade. (item 368 deste relatório)

411. Diante disso, é imprescindível que os recursos utilizados de forma irregular sejam devidamente atualizados e restituídos ao Fundo Municipal de Saúde do Rio de Janeiro, conforme determina o art. 27, inciso I, da Lei Complementar 141/2012, e que sejam adotadas medidas para prevenir a repetição de irregularidades semelhantes em futuros repasses, garantindo a correta aplicação dos recursos públicos e a eficiência na gestão das ações e serviços de saúde. (item 369 deste relatório)

412. Ressalta-se que os esforços realizados nos três hospitais descentralizados (HFB, HFA e HFCF) demonstram avanços em áreas importantes como controle de estoques, apuração de custos, gestão patrimonial e regulação de serviços. No entanto, desafios ainda persistem, como a falta de dados históricos confiáveis, entraves técnicos, a necessidade de maior integração entre os entes federados, a adaptação dos sistemas de apuração de custos e a execução de atividades relacionadas à gestão patrimonial. Além disso, a ausência de prosseguimento nas tratativas de contratualização e a necessidade de maior eficiência na regulação de serviços também foram identificadas. Diante disso, esses temas serão acompanhados no segundo ciclo do acompanhamento, com o objetivo de avaliar a eficiência, a conformidade das metodologias utilizadas e os impactos na gestão hospitalar, na transparência, na ampliação do acesso da população aos serviços de saúde e na melhoria da gestão dos recursos públicos. (itens 383, 389, 396 e 406 deste relatório)

413. Portanto, o segundo ciclo do acompanhamento será dedicado exclusivamente à análise das atividades e processos relacionados aos três hospitais descentralizados - HFB, HFA e HFCF -, com foco na avaliação detalhada dos avanços, desafios e problemas identificados.

III. Proposta de encaminhamento

414. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, para posterior encaminhamento ao Ministro Relator Bruno Dantas, propondo a este Tribunal:

a) **Determinar** à Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de sessenta dias, os recursos utilizados de forma irregular (construção de novos prédios com recursos de custeio no valor de R$ 23.424.407,20), configurando desvio de objeto, sejam devidamente atualizados e restituídos ao Fundo Municipal de Saúde do Rio de Janeiro, em conformidade com o art. 27, inciso I, da Lei Complementar 141/2012, que estabelece a obrigatoriedade de devolução dos valores correspondentes ao fundo de saúde do ente que os recebeu. (item 370 deste relatório)

b) **Determinar**, com fundamento no § 3º do art. 7º da Resolução-TCU 315/2020, que os jurisdicionados (Grupo Hospitalar Conceição e Secretaria Municipal de Saúde do Rio de Janeiro) encaminhem ao Tribunal, até o final de junho de 2026, as informações sobre a produção assistencial referentes ao exercício de 2025 do Hospital Federal de Bonsucesso, do Hospital do Andaraí e do Hospital Cardoso Fontes, mês a mês, com o maior detalhamento possível da produção por setores, por tipo de atendimento e por indicadores, devendo ser incluídos, por exemplo, dados sobre internação, cirurgia, unidade de tratamento intensivo, pronto socorro, consultas ambulatoriais, consultas não ambulatoriais, serviços auxiliares de diagnóstico e terapia (SADT), atendimento infantil, atendimento neonatal, atendimento adulto, além de indicadores como giro de leitos, taxa de ocupação, número de leitos operacionais, número de saídas, número de horas de salas cirúrgicas disponíveis e utilizadas, tempo médio de permanência, número de salas cirúrgicas, número de consultórios médicos e não médicos, número e tipo de exames, e número de procedimentos realizados, como hemodiálises, quimioterapias e procedimentos de hemodinâmica, entre outros. (item 313 deste relatório)

c) **Dar ciência** à Secretaria Executiva do Ministério da Saúde, com fundamento no art. 9º, inciso I, da

Resolução-TCU 315/2020, que a ausência de adoção de providências para garantir a prorrogação tempestiva dos Acordos de Cooperação Técnica firmados entre a União e a Prefeitura do Rio de Janeiro, pode resultar na interrupção da vigência dos instrumentos e comprometer a continuidade das ações pactuadas, em afronta ao art. 22, §1º, da Lei 9.784/1999. (item 123 deste relatório)

d) **Dar ciência** ao Ministério da Saúde, com fundamento no art. 9º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, que a ausência de medidas efetivas e tempestivas para o remanejamento de pessoal oriundo do processo de descentralização dos hospitais federais, especialmente no caso dos servidores estatutários que manifestaram o desejo de não permanecer nas unidades descentralizadas, pode comprometer a utilização de recursos públicos, em afronta ao art. 37 da Constituição Federal. (item 311 deste relatório)

e) **Dar ciência** ao Ministério da Saúde, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que a ausência de implementação efetiva de um controle eletrônico de ponto para todos os servidores pode comprometer a eficiência e a confiabilidade no monitoramento da assiduidade e produtividade dos trabalhadores, em afronta ao Decreto 1.867/1996, bem como aos entendimentos firmados nos Acórdãos 29/2017-TCU-Plenário, 2091/2021-TCU-Plenário e 2552/2024-TCU-Plenário. (item 312 deste relatório)

f) **Dar ciência** à Secretaria Executiva do Ministério da Saúde, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que a prática de descentralizar unidades de saúde sem a devida apresentação de estudos técnicos fundamentados, contraria o disposto no art. 37 da Constituição Federal, e infringe os termos da Portaria GM/MS 2.500, de 28 de setembro de 2017. (item 124 deste relatório)

g) **Dar ciência** à Secretaria Executiva do Ministério da Saúde, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que a prática de descentralizar unidades de saúde, sem a elaboração de orçamento e cronograma de desembolso congruentes com os orçamentos de unidades de saúde de mesmo porte e que ofereçam os mesmos tipos de serviço, contraria o disposto no art. 37 da Constituição Federal. (item 223 deste relatório)

h) **Dar ciência** à Secretaria Executiva do Ministério da Saúde, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que a aplicação de recursos de custeio do Sistema Único de Saúde (SUS) em despesas de capital (construção de novo prédio) está em desacordo com os arts. 12 e 13 da Lei 4.320/1964; o art. 37 da Constituição Federal de 1988; a Lei 14.822/2024; a Lei 15.121/2025; e o art. 5º, parágrafo único, inciso V, da Portaria de Consolidação 6, de 28 de setembro de 2017. (item 370 deste relatório)

i) **Nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315, de 2020**, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de que, no segundo ciclo do acompanhamento, sejam analisadas questões relacionadas ao processo de descentralização do Hospital Federal de Bonsucesso, do Hospital do Andaraí e do Hospital Cardoso Fontes, abrangendo as áreas orçamentária, pessoal, produção assistencial, estoques, gestão de patrimônio, regulação e custos hospitalares, ressaltando-se que a verificação do atendimento das determinações será realizada no 2º ciclo do Acompanhamento."

É o relatório.

VOTO

Trata-se de acompanhamento destinado a examinar o processo de descentralização da gestão dos seis hospitais federais do Rio de Janeiro vinculados ao Ministério da Saúde: Hospital Federal de Bonsucesso, Hospital Federal do Andaraí, Hospital Federal Cardoso Fontes, Hospital Federal da Lagoa, Hospital Federal de Ipanema e Hospital Federal dos Servidores do Estado.

2. A fiscalização foi autorizada por meio do Acórdão 1.050/2025-TCU-Plenário, em contexto de reestruturação dos hospitais federais do Rio de Janeiro mediante a transferência de sua gestão a outros entes. Trabalhos anteriores deste Tribunal já haviam identificado deficiências relevantes nessas unidades, especialmente nas áreas de pessoal, estoques, infraestrutura, equipamentos e regulação dos serviços, o que, aliado à materialidade dos recursos envolvidos e à importância dos hospitais para a rede assistencial, justificava o acompanhamento desse processo.

3. A descentralização foi concebida como resposta a esse quadro histórico de precariedade, mediante arranjos institucionais definidos de acordo com as características de cada hospital. As seis unidades respondem por cerca de 10% dos leitos hospitalares existentes no município do Rio de Janeiro e possuem gastos anuais estimados em R$ 2 bilhões, circunstâncias que evidenciam a relevância assistencial e a materialidade do processo de reestruturação.

4. A gestão do Hospital Federal de Bonsucesso foi transferida ao Grupo Hospitalar Conceição. Os hospitais do Andaraí e Cardoso Fontes foram municipalizados, com a gestão

operacional compartilhada com entidades municipais e organizações sociais contratadas pelo município do Rio de Janeiro. Quanto às demais unidades, à época da fiscalização, encontravam-se em fase inicial a integração do Hospital Federal dos Servidores do Estado com o Hospital Universitário Gaffrée e Guinle, com perspectiva de futura gestão pela Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh, atual HU Brasil), e a transferência do Hospital Federal da Lagoa para a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz). A transição do Hospital Federal de Ipanema ainda não havia sido iniciada.

5. Neste primeiro ciclo, a fiscalização concentrou-se no planejamento e na fundamentação das decisões adotadas, na execução orçamentária e financeira, na gestão de pessoal e nos mecanismos de governança e controle instituídos durante a transição. Como parte dos novos arranjos ainda se encontrava em implantação, não foi possível avaliar conclusivamente sua eficiência e seus impactos assistenciais, questão que deverá ser aprofundada no segundo ciclo, mediante o confronto entre os recursos empregados e os dados de produção, custos, pessoal e capacidade operacional.

6. A unidade instrutora identificou, no período examinado, quatro achados principais, relativos à insuficiência dos estudos técnicos de viabilidade e impacto destinados a fundamentar a descentralização, a fragilidades no planejamento e na execução dos recursos orçamentários e financeiros, a deficiências no remanejamento e no controle de frequência dos servidores estatutários e à utilização de recursos de custeio do Sistema Único de Saúde (SUS) em despesas de capital. Também foram examinados o controle de estoques, a apuração de custos, a gestão patrimonial e a regulação dos serviços, temas nos quais não se caracterizaram irregularidades neste primeiro momento, mas que, diante dos desafios ainda existentes, deverão ser aprofundados oportunamente.

7. Ao final, propôs a expedição de determinações para correção das irregularidades identificadas e obtenção de informações adicionais, a ciência ao Ministério da Saúde acerca das fragilidades constatadas e a continuidade do acompanhamento em novo ciclo.

8. Estando os autos em meu Gabinete, o Ministério da Saúde apresentou manifestação (peças 408-413) com informações atualizadas sobre a evolução da reestruturação, incluindo o estágio das medidas de transição e resultados assistenciais posteriores ao período fiscalizado. Por se tratar de processo ainda em desenvolvimento, considero esses elementos supervenientes no exame dos principais achados, sem perder de vista o período a que se referem as constatações da fiscalização.

9. No que se refere à preparação das transferências de gestão, a fiscalização constatou que, à exceção do processo relativo ao Hospital Federal dos Servidores do Estado, as decisões de atribuir a administração das unidades a outros entes e instituições, bem como a definição dos recursos federais necessários aos novos arranjos, não foram precedidas de planejamento técnico e orçamentário suficientemente estruturado.

10. Como já assinalado, a situação crítica dos hospitais exigia resposta célere do Ministério da Saúde e impunha condicionantes relevantes ao processo decisório, mas esse contexto não afastava a necessidade de adequada motivação das escolhas realizadas.

11. As transferências foram determinadas por portarias ministeriais cujas propostas, nos termos da Portaria-GM/MS 2.500/2017, deveriam explicitar, entre outros aspectos, o problema a ser solucionado, os objetivos pretendidos, a estratégia de implementação e o impacto orçamentário-financeiro da medida, requisitos que também se mostravam necessários à demonstração da compatibilidade das soluções escolhidas com os princípios da eficiência e da economicidade.

12. Conforme as informações analisadas pela unidade especializada, todavia, os relatórios situacionais e diagnósticos elaborados pelo Ministério foram relevantes para retratar as deficiências assistenciais, administrativas e estruturais das unidades, mas os elementos então disponíveis não demonstravam, com a abrangência necessária, as razões para a escolha de cada modelo e sua viabilidade técnica, econômica e operacional, incluindo alternativas consideradas, projeções de custos e benefícios, necessidades de pessoal e infraestrutura, riscos da transição, metas assistenciais e indicadores de resultados.

13. Essa insuficiência foi verificada nos processos relativos aos hospitais de Bonsucesso, Andaraí, Cardoso Fontes e Lagoa. Situação distinta ocorreu no Hospital Federal dos Servidores do

Estado, cuja proposta de integração com o Hospital Universitário Gaffrée e Guinle contou com diagnósticos mais abrangentes, estimativas dos recursos necessários e plano de transição, demonstrando que a urgência da intervenção não era incompatível com uma estruturação técnica mais consistente.

14. Em sua manifestação posterior, o Ministério ressaltou que as decisões foram subsidiadas por estudos, análises e reuniões técnicas, que os instrumentos de reestruturação estabeleceram metas e indicadores e que estão sendo adotadas medidas para aprimorar a governança, entre elas a instituição de comissão destinada ao acompanhamento do processo.

15. Esses elementos evidenciam o aperfeiçoamento posterior da estruturação e do monitoramento da reestruturação, mas não alteram a conclusão de que, no momento das transferências, a fundamentação disponível não apresentava o grau de desenvolvimento necessário, sem prejuízo de que os aprimoramentos posteriormente promovidos e os resultados já alcançados sejam considerados na avaliação global dos novos modelos de gestão.

16. A fiscalização registrou, ainda, que os acordos de cooperação relativos aos hospitais do Andaraí e Cardoso Fontes tiveram sua vigência encerrada em março de 2025 sem prorrogação tempestiva. Posteriormente, o Ministério informou que as obrigações e metas previstas nesses instrumentos foram cumpridas e que as demais medidas de reestruturação encontram-se amparadas pelas portarias que disciplinam a transferência da gestão. Diante dessas informações, entendo não se mostrar necessária, neste momento, a expedição da ciência proposta pela unidade instrutora quanto a esse ponto.

17. As fragilidades no planejamento também se refletiram na dimensão orçamentária. Enquanto a transferência do Hospital Federal de Bonsucesso ao Grupo Hospitalar Conceição foi formalizada mediante termo de execução descentralizada que estabeleceu valor global e cronograma de desembolso, os acordos referentes aos hospitais do Andaraí e Cardoso Fontes não continham estimativa orçamentária nem programação financeira correspondente.

18. O financiamento dessas duas unidades foi posteriormente viabilizado pelo acréscimo de aproximadamente R$ 610,5 milhões ao limite financeiro de média e alta complexidade (Teto MAC) do município e por duas parcelas adicionais de cerca de R$ 150 milhões cada, totalizando repasses federais superiores a R$ 910 milhões.

19. Esse montante contrastou, em princípio, com as estimativas então elaboradas pelas áreas técnicas do Ministério da Saúde, que haviam calculado em aproximadamente R$ 422,2 milhões os recursos anuais necessários aos dois hospitais, diferença que, segundo a fiscalização, não havia sido suficientemente explicada.

20. Em sua manifestação mais recente, o Ministério esclareceu que a definição dos recursos considerou informações sobre custos, produção assistencial, capacidade dos hospitais, necessidade de pessoal e condições de funcionamento das unidades, esclarecimentos que demonstram a existência de parâmetros técnicos para a definição dos repasses, ainda que não permitam compreender de forma suficiente a definição de montante superior a R$ 910 milhões diante da estimativa anterior.

21. Além dos valores transferidos ao Fundo Municipal de Saúde, a União permaneceu responsável por despesas com servidores estatutários e contratos administrativos não sub-rogados ao município. Considerados esses dispêndios e excluídas, para fins de comparabilidade, as obras, os gastos federais com os hospitais do Andaraí e Cardoso Fontes alcançaram cerca de R$ 1,13 bilhão em 2025, acréscimo nominal de 97% em relação ao exercício anterior e valor significativamente superior aos R$ 512,1 milhões de 2023. No Hospital Federal de Bonsucesso, por sua vez, as despesas consolidadas em 2025 foram de aproximadamente R$ 677,1 milhões, sem incremento de magnitude equivalente.

22. O aumento das despesas, contudo, não permite concluir, por si só, pela ineficiência do modelo, tendo em vista que a ampliação da oferta de leitos, a reabertura de serviços, a contratação de profissionais e a recuperação da infraestrutura podem justificar maiores custos quando acompanhadas de expansão relevante da capacidade operacional e da produção assistencial, com aumento de leitos

disponíveis, internações, cirurgias e atendimentos de emergência, além da retomada ou ampliação de serviços anteriormente comprometidos.

23. Esses resultados são positivos e devem ser considerados na avaliação da reestruturação, mas ainda não permitem aferir sua economicidade, que depende do exame conjunto dos recursos empregados, da capacidade instalada, da produção e dos resultados alcançados. Essa análise deverá ser aprofundada no segundo ciclo do acompanhamento, a partir de informações consolidadas e validadas.

24. A reorganização da força de trabalho constitui uma das etapas mais sensíveis da descentralização. A permanência temporária de servidores federais nas unidades transferidas pode ser necessária para preservar a continuidade da assistência durante a transição, mas essa solução deve estar vinculada ao adequado dimensionamento das necessidades à adoção efetiva das providências de cessão ou remanejamento.

25. Nesse sentido, o Ministério informou ter adotado medidas progressivas para disciplinar essa movimentação, inclusive com prorrogação de prazos quando considerada necessária para evitar riscos de desassistência.

26. Embora compatíveis com as cautelas inerentes à transição, essas providências ainda não haviam conduzido, até o encerramento da fiscalização, à conclusão do remanejamento. Em dezembro de 2025, aproximadamente um ano após o início do processo, permaneciam registrados no Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape) 1.248 servidores estatutários ativos e 1.154 trabalhadores temporários vinculados ao Hospital Federal de Bonsucesso, além de 658 servidores estatutários e 28 temporários no Andaraí e no Cardoso Fontes. Também foram identificadas divergências entre esses registros e as informações dos novos gestores, circunstâncias que dificultavam o dimensionamento da força de trabalho e geravam risco de sobreposição de despesas com pessoal.

27. O quadro atual, segundo informações posteriores do Ministério, é substancialmente mais avançado, com mais de 90% das movimentações concluídas nas três unidades e pendências concentradas em situações funcionais específicas, como afastamentos e outras ocorrências funcionais.

28. No entanto, essa evolução não altera o fato de que, cerca de um ano após o início da transição, o remanejamento ainda se encontrava significativamente incompleto, o que corroborava os riscos identificados na fiscalização. Caberá ao próximo ciclo do acompanhamento verificar a conclusão das pendências e a consistência das informações sobre a força de trabalho.

29. Quanto ao controle de frequência, a fiscalização apontou fragilidades nos mecanismos então disponíveis, esclarecendo o Ministério da Saúde que o sistema anteriormente utilizado se tornara obsoleto e que outra plataforma ainda dependia de ajustes às jornadas e escalas hospitalares.

30. No caso de servidores cedidos, porém, assiste razão à pasta que o acompanhamento direto da frequência cabe ao órgão cessionário ao qual o servidor se encontra administrativamente subordinado, a quem incumbe também comunicar ao órgão cedente as ocorrências funcionais pertinentes.

31. Assim, a ausência de controle eletrônico diretamente realizado pelo Ministério não caracteriza, por si só, deficiência quanto a esses agentes, permanecendo com o órgão de origem o dever de receber e acompanhar adequadamente as informações de frequência e as ocorrências funcionais comunicadas pelos cessionários.

32. No tocante aos recursos transferidos para os hospitais do Andaraí e Cardoso Fontes, a fiscalização identificou sua utilização em obras incompatíveis com a vinculação dos valores à manutenção das ações e dos serviços públicos de saúde.

33. Os repasses ao Fundo Municipal de Saúde destinavam-se ao custeio das unidades municipalizadas e a ação orçamentária que os suportou, materializada mediante incremento do limite financeiro de média e alta complexidade (Teto MAC), estava igualmente vinculada a despesas correntes. A Portaria de Consolidação-GM/MS 6/2017 admite o emprego desses recursos em reparos e adaptações de imóveis, mas veda seu uso em construções novas e ampliações.

34. Foi constatada, especificamente, a utilização dessa fonte na construção da emergência de trauma do Hospital Federal do Andaraí, erguida no local de prédio anteriormente demolido, e da nova emergência clínica do Hospital Federal Cardoso Fontes, implantada em área antes destinada a

estacionamento. Os contratos relativos às duas obras somam R$ 23,4 milhões, dos quais R$ 6,7 milhões haviam sido pagos até agosto de 2025, sem que a documentação então disponível permitisse aferir a existência de desembolsos posteriores. Em seus comentários à fiscalização, o próprio Ministério reconheceu que a aplicação contrariava a Portaria de Consolidação-GM/MS 6/2017.

35. Cabe, todavia, distinguir a regularidade do repasse realizado pelo Ministério da Saúde da posterior aplicação dos recursos pelo município do Rio de Janeiro. Os valores foram transferidos ao fundo municipal para despesas de custeio, tendo a decisão quanto ao seu emprego nas obras sido adotada no âmbito da gestão municipal.

36. Essa circunstância delimita a responsabilidade pela aplicação irregular, mas não altera sua natureza. Embora as obras permaneçam inseridas na área da saúde e se destinem à melhoria da capacidade assistencial, os recursos foram empregados em objetos incompatíveis com a modalidade de financiamento utilizada, configurando desvio de objeto, uma vez que, preservada a destinação setorial dos repasses, foi desatendida sua vinculação específica.

37. A jurisprudência deste Tribunal distingue o desvio de objeto do desvio de finalidade. Conforme o Acórdão 3.990/2016-TCU-Primeira Câmara, de minha relatoria, a aplicação de recursos federais vinculados à saúde em objeto diverso do previsto, ainda que preservada a finalidade setorial, impõe, nos termos do art. 27, inciso I, da Lei Complementar 141/2012, a devolução dos valores correspondentes ao fundo de saúde que os recebeu.

38. Por essa razão, entendo cabível determinar ao município do Rio de Janeiro a recomposição, com recursos próprios, dos pagamentos realizados com valores do Bloco de Manutenção, incluindo os desembolsos eventualmente realizados após agosto de 2025, bem como a adoção de providências para impedir novos pagamentos com a mesma fonte.

39. Ademais, a fiscalização registrou outras obras cuja classificação não se mostra tão evidente. A construção de passarelas entre os blocos do Hospital Federal Cardoso Fontes apresenta, em princípio, características de nova estrutura permanente, mas não foi individualizada no desvio de objeto submetido aos gestores. Há, ainda, intervenções de natureza diversa, como ampliação de área de internação, cobertura de área externa e instalação de plataforma técnica, cujas descrições nos autos não permitem concluir, de forma individualizada, se correspondem a reparos e adaptações admitidos pela norma ou a construções novas e ampliações.

40. Nesse cenário, entendo cabível determinar também ao Ministério da Saúde que examine as demais obras e intervenções financiadas com os recursos transferidos aos dois hospitais, inclusive as passarelas do Hospital Federal Cardoso Fontes, a fim de identificar eventual utilização de recursos do Bloco de Manutenção em objetos incompatíveis com essa modalidade de financiamento e, se for o caso, adotar as providências cabíveis para que o município do Rio de Janeiro recomponha o fundo municipal.

41. Por fim, a fiscalização examinou o controle de estoques, a apuração de custos, a gestão patrimonial e a regulação dos serviços nos hospitais de Bonsucesso, Andaraí e Cardoso Fontes, sem identificar irregularidades quanto a esses aspectos.

42. Quanto aos estoques e aos custos hospitalares, foram constatadas iniciativas de implantação ou aperfeiçoamento de sistemas e metodologias, embora parte das soluções ainda estivesse em fase de implementação ou adaptação, com limitações relacionadas à ausência de dados históricos confiáveis e à integração dos sistemas.

43. Na gestão patrimonial, estavam em andamento inventários e procedimentos relacionados aos bens das unidades. As informações mais recentes do Ministério indicam avanço nessa frente, com a conclusão dos inventários nos três hospitais, embora ainda existam etapas de transferência patrimonial pendentes.

44. Quanto à regulação, haviam sido atualizados os planos de oferta e propostas ampliações dos serviços, mas parte dos resultados ainda se encontrava abaixo das metas pactuadas.

45. Esses temas deverão permanecer no escopo do próximo ciclo, especialmente para verificar o funcionamento dos sistemas implantados, a confiabilidade das informações produzidas, a conclusão da transferência patrimonial e os resultados alcançados na oferta regulada de serviços.

46. Em síntese, a descentralização foi adotada como resposta a deficiências históricas que comprometiam o funcionamento dos hospitais e a qualidade da assistência.

47. O primeiro ciclo identificou fragilidades no planejamento técnico e financeiro, na reorganização da força de trabalho e nos mecanismos de controle, além da utilização irregular de recursos destinados à manutenção dos serviços de saúde.

48. As informações posteriores apresentadas pelo Ministério revelam, ao mesmo tempo, avanços relevantes na implementação da reestruturação, especialmente na capacidade e na produção assistencial, no remanejamento de pessoal e na gestão patrimonial, evolução que deve ser considerada nos encaminhamentos ora propostos.

49. Por fim, permanece necessária para avaliar, com base em informações consolidadas e validadas, os resultados assistenciais e a economicidade dos novos modelos, especialmente em Bonsucesso, Andaraí e Cardoso Fontes. O segundo ciclo deverá examinar a relação entre os recursos empregados e os serviços prestados, a adequação da força de trabalho e a efetividade dos sistemas de controle, custos, gestão patrimonial e regulação.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 26 de agosto de 2026.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator

ACÓRDÃO Nº 2315/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.539/2025-1.
1.1. Apenso: 017.304/2025-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Acompanhamento.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Unidades Jurisdicionadas: Hospital Federal Cardoso Fontes; Hospital Federal da Lagoa; Hospital Federal de Bonsucesso; Hospital Federal do Andaraí; Hospital Federal dos Servidores do Estado; Hospital Federal Ipanema; Ministério da Saúde.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde).
8. Representação legal: Givaldo Barbosa Macedo Junior (30250/OAB-BA), Rayanna Silva Carvalho (9005/OAB-PI) e outros, representando Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este relatório do primeiro ciclo do acompanhamento destinado a examinar o processo de descentralização da gestão dos seis hospitais federais do Rio de Janeiro vinculados ao Ministério da Saúde: Hospital Federal de Bonsucesso, Hospital Federal do Andaraí, Hospital Federal Cardoso Fontes, Hospital Federal da Lagoa, Hospital Federal de Ipanema e Hospital Federal dos Servidores do Estado,

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. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, determinar ao município do Rio de Janeiro que, no prazo de 60 (sessenta) dias, contado da ciência:

9.1.1. apure os valores irregularmente pagos com recursos federais do Bloco de Manutenção das Ações e dos Serviços Públicos de Saúde na construção da emergência de trauma do Hospital Federal do Andaraí e da emergência clínica do Hospital Federal Cardoso Fontes, inclusive os

desembolsos realizados após agosto de 2025;

9.1.2. recomponha, com recursos próprios, o Fundo Municipal de Saúde do Rio de Janeiro pelo montante apurado na forma do subitem anterior, devidamente atualizado, nos termos do art. 27, inciso I, da Lei Complementar 141/2012, encaminhando a este Tribunal a correspondente documentação comprobatória;

9.1.3. adote as providências necessárias para impedir que eventuais parcelas ainda não pagas das intervenções mencionadas no subitem 9.1.1 sejam quitadas com recursos do Bloco de Manutenção;

9.2. com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, determinar ao Ministério da Saúde que, no prazo de 90 (noventa) dias, contado da ciência, examine as demais obras e intervenções financiadas com recursos transferidos para os hospitais do Andaraí e Cardoso Fontes, inclusive as passarelas de ligação entre os blocos deste último, a fim de identificar eventual utilização de recursos do Bloco de Manutenção em construções novas ou ampliações e adotar as providências cabíveis para a recomposição do Fundo Municipal pelo município do Rio de Janeiro, encaminhando a este Tribunal relatório conclusivo sobre as medidas adotadas;

9.3. com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, determinar ao Ministério da Saúde que encaminhe a este Tribunal, no prazo de 90 (noventa) dias, contado da ciência, relatório conclusivo sobre o exame realizado no subitem 9.2 supra, com a identificação das intervenções analisadas, dos valores pagos, das fontes utilizadas e das providências adotadas;

9.4. com fundamento no art. 7º, § 3º, da Resolução-TCU 315/2020, determinar ao Grupo Hospitalar Conceição e à Secretaria Municipal de Saúde do Rio de Janeiro que, quanto ao Hospital Federal de Bonsucesso e aos hospitais do Andaraí e Cardoso Fontes, respectivamente, encaminhem ao Tribunal, no prazo de 15 (quinze) dias, contado da ciência desta deliberação, informações sobre a produção assistencial relativa ao exercício de 2025, as quais deverão ser apresentadas mês a mês, com o maior detalhamento possível da produção por setores, por tipo de atendimento e por indicadores, devendo ser incluídos, por exemplo, dados sobre internação, cirurgia, unidade de tratamento intensivo, pronto socorro, consultas ambulatoriais, consultas não ambulatoriais, serviços auxiliares de diagnóstico e terapia (SADT), atendimento infantil, atendimento neonatal, atendimento adulto, além de indicadores como giro de leitos, taxa de ocupação, número de leitos operacionais, número de saídas, número de horas de salas cirúrgicas disponíveis e utilizadas, tempo médio de permanência, número de salas cirúrgicas, número de consultórios médicos e não médicos, número e tipo de exames, e número de procedimentos realizados, como hemodiálises, quimioterapias e procedimentos de hemodinâmica, entre outros.

9.5. com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, dar ciência ao Ministério da Saúde de que:

9.5.1. a prática de descentralizar unidades de saúde sem a apresentação de estudos técnicos suficientemente fundamentados contraria o disposto no art. 37 da Constituição Federal de 1988 e infringe os termos da Portaria-GM/MS 2.500/2017;

9.5.2. a definição dos recursos destinados às unidades descentralizadas sem demonstração suficientemente clara dos critérios e estimativas que fundamentam os valores a serem transferidos compromete a adequada motivação do planejamento orçamentário e financeiro, em desacordo com o princípio da eficiência previsto no art. 37 da Constituição Federal;

9.5.3. a ausência de medidas efetivas e tempestivas para o remanejamento de pessoal oriundo do processo de descentralização dos hospitais federais, especialmente no caso dos servidores estatutários que manifestaram o desejo de não permanecer nas unidades descentralizadas, pode comprometer a adequada utilização de recursos públicos, em afronta ao art. 37 da Constituição Federal de 1988;

9.6. orientar a Unidade de Auditoria Especializada em Saúde para que o segundo ciclo deste acompanhamento abranja os hospitais de Bonsucesso, Andaraí e Cardoso Fontes e contemple a

avaliação:

9.6.1. da execução orçamentária e financeira e de sua relação com a capacidade operacional e a produção assistencial;

9.6.2. da adequação e do custo da força de trabalho;

9.6.3. do controle de estoques, da apuração de custos, da gestão patrimonial e da regulação dos serviços;

9.6.4. do cumprimento das determinações constantes dos subitens 9.1 a 9.4 deste acórdão;

9.7. encaminhar cópia desta deliberação ao Ministério da Saúde, ao município do Rio de Janeiro, à Secretaria Municipal de Saúde do Rio de Janeiro e ao Grupo Hospitalar Conceição.

10. Ata n° 33/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 26/8/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2315-33/26-P.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), 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 VII – Plenário
TC 011.750/2026-0.
Natureza: Representação.
Unidade Jurisdicionada: Autoridade Portuária de Santos S.A.
Representação legal: Anéia Viana da Silva (314766/OAB-SP), representando DTA Engenharia Ltda.; João Paulo Cunha (52369/OAB-DF), Pedro Yago Araujo Rodrigues (79141/OAB-DF) e outros, representando Etesco Construções e Comércio Ltda.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. AUTORIDADE PORTUÁRIA DE SANTOS S.A. LICITAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO DA OBRA DE APROFUNDAMENTO DO CANAL DO PORTO DE SANTOS. SUPOSTAS IRREGULARIDADES NA NEGATIVA DE PROVIMENTO AO RECURSO ADMINISTRATIVO DA REPRESENTANTE E NA ACEITAÇÃO DA PROPOSTA DA EMPRESA VENCEDORA. OITIVA PRÉVIA. CONHECIMENTO. INDEFERIMENTO DE CAUTELAR. DETERMINAÇÃO PARA ANULAÇÃO DO CERTAME E DO CONTRATO DELE DECORRENTE. INDEFERIMENTO DO PEDIDO DE INGRESSO NOS AUTOS FORMULADO POR LICITANTE.

RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências havidas no andamento do processo até o momento, resumindo os fundamentos das peças acostadas aos autos, adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução da unidade responsável pela análise da demanda (peça 59), que contou com a anuência do seu corpo diretivo (peças 60-61), bem como do posicionamento do Ministério Público junto ao TCU (peça 74):

"**INTRODUÇÃO**

1. Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Licitação Eletrônica 51/2025, Edital Regime da Lei das Estatais - RLE 51/2025, promovida pela Autoridade Portuária de Santos S.A - APS, com valor estimado de R$ 712.257.955,73 (peça 6, p. 2), cujo objeto é a contratação de empresa ou consórcio de empresas para a realização da obra de aprofundamento do canal do Porto Organizado de Santos para a profundidade de projeto de 16,00m DHN, incluindo as etapas de licenciamento ambiental do empreendimento, elaboração dos Projetos Básico e Executivo, execução da dragagem de aprofundamento e da dragagem de manutenção do novo gabarito alcançado por um período de dois anos, bem como demais serviços e operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto, pelo prazo de 60 meses (peça 4, p. 1).
2. A Licitação em análise é regida pela Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais) e Regulamento próprio da entidade e a plataforma eletrônica utilizada para a seleção do contratado foi a plataforma do Banco do Brasil - licitações-e (https://www.licitacoes-e.com.br).
3. Houve assinatura do contrato decorrente da licitação com a sociedade empresária Jan de Nul do Brasil Dragagem (08.651.815/0001-42), no valor de R$ 619.780.813,76, com vigência de 60 meses a partir de 12/6/2026 (peça 58).

HISTÓRICO

4. O representante alegou, em suma, a ocorrência das seguintes irregularidades (peça 1):

a) a decisão do Presidente da APS, de 19/5/2026, ao negar provimento ao Recurso Administrativo da DTA, manteve a proposta da JDN com base em documentos não disponibilizados integralmente à recorrente, especialmente FI 75/2026, FI 273/2025, relatório da Comissão de Licitação e processo administrativo (peça 1, p. 8-10 e 19);

b) a JDN, empresa vencedora do certame, ofertou desconto de 92,43% nas horas de paralisação dos equipamentos, especialmente nos itens 3.9, 5.1.16 e 5.2.9 do Termo de Referência, em desconformidade com a lógica de exequibilidade da proposta e com a necessidade de análise de preços unitários em obras e serviços de engenharia. A peça associa a conduta a possível jogo de planilha, pois preços artificialmente baixos em itens de baixa materialização poderiam deslocar a remuneração para itens mais sensíveis a aditivos (peça 1, p. 12-13 e 20-21);

c) no grupo 5.2, relativo à dragagem de manutenção com equipamento estacionário, a proposta da JDN seria incompatível com custos reais de execução, pois teria apresentado preço de R$ 41,49/m³ contra R$ 74,24/m³ do Pregão APS 40/2023, além de redução de 82,38% na hora de paralisação de equipamento estacionário e de 94,80% na hora de paralisação TSHD Galileu Galilei (peça 1, 21-22);

d) o Termo de Referência da RLE 51/2025 estabeleceu, no item 12.2.2, produtividade mínima de 3.000 m³/dia para a dragagem de manutenção com equipamento estacionário, mas a JDN teria alcançado apenas 2.972 m³/dia quando considerados os dados reais dos equipamentos (peça 1, p. 13-14 e 22-23);

e) aponta adulteração de dados técnicos na proposta Rev. 02 da JDN, com alteração do volume do *clamshell* BUCYRUS B-88 de 10,0 m³ para 10,1 m³ e declaração de capacidade do batelão 'A TOCO' de 510 m³, embora a peça afirme que a capacidade real de cisterna seria de 472,16 m³. Segundo a DTA, esses parâmetros teriam sido modificados para elevar artificialmente a produtividade calculada e superar o requisito mínimo de 3.000 m³/dia (peça 1, p. 13-14 e 22-23);

f) a planilha eletrônica da JDN evidenciaria o uso do comando '*Goal Seek Value*' ou 'Atingir Meta', mecanismo que partiria de um valor final pretendido e ajustaria parâmetros intermediários para fechar a planilha, invertendo a lógica regular de composição de custos (peça 1, 10-11);

g) a JDN não utilizou as distâncias médias entre os trechos de dragagem e o Polígono de Disposição Oceânica previstas nas Tabelas 5 e 9 do Termo de Referência, em desacordo com os itens 3.2.1.4 e 3.2.2.2 do TR. Segundo a Peça, a própria APS teria reconhecido a desconformidade na segunda diligência de 19/11/2025, mas posteriormente acolheu justificativa da JDN sem análise técnica suficiente (peça 1, p. 14-15 e 25-26); e

h) a APS extrapolou os limites do saneamento ao permitir sucessivas alterações na proposta da JDN, que teria apresentado três valores globais distintos: R$ 620.057.146,89, em 26/9/2025; R$ 619.973.243,76, em 4/11/2025; e R$ 619.780.813,76, em 24/11/2025. A peça sustenta que as diligências não se limitaram a esclarecimentos formais, mas envolveram nova planilha de preços, novas CPUs, nova memória de cálculo,

revisão de distâncias, alteração de parâmetros físicos dos equipamentos e redistribuição de descontos (peça 1, p. 14-17 e 25-27).

5. A instrução prévia (peça 29) avaliou como admissível a representação e reconheceu a presença do perigo da demora, bem como a ausência de perigo da demora reverso. Quanto à plausibilidade jurídica, registrou que os documentos então disponíveis não permitiam conclusão segura sobre as alegações relacionadas à exequibilidade global da proposta da Jan de Nul do Brasil Dragagem Ltda., aos preços de paralisação e ao possível jogo de planilha, à comparação com os valores do Pregão APS 40/2023, ao atendimento da produtividade mínima de 3.000 m³/dia, aos parâmetros físicos do *clamshell* BUCYRUS B-88 e do batelão 'A TOCO' e às distâncias de navegação até o Polígono de Disposição Oceânica.

6. A instrução considerou que a FI 75/2026 e o Parecer Sujud/Gejad 164/2026 não apresentavam, nos trechos examinados, elementos técnicos suficientes para aferir o impacto das premissas questionadas sobre a viabilidade econômica e operacional do conjunto da proposta. Em razão dessa insuficiência, propôs-se a realização de oitiva prévia da Autoridade Portuária de Santos S.A., para que apresentasse manifestação técnica específica e documentação de suporte sobre os pontos questionados, esclarecendo especialmente se eventuais inconsistências em itens isolados comprometeriam a exequibilidade global da oferta, sem majoração do valor proposto, à luz dos Acórdãos Acórdão 637/2017-TCU-Plenário, relator Ministro Aroldo Cedraz e Acórdão 830/2018-TCU-Plenário, relator Ministro-Substituto André Luís de Carvalho. A apreciação da medida cautelar ficou condicionada ao exame dos esclarecimentos a serem prestados pela entidade.

7. A proposta foi acolhida pelo Exmo. Ministro-Relator Bruno Dantas, que conheceu da representação e autorizou a realização de oitiva prévia da Autoridade Portuária de Santos S.A. - APS, nos termos do item 39.3 da instrução constante da peça 29, para obtenção de esclarecimentos adicionais destinados a subsidiar o exame da plausibilidade jurídica das alegações relacionadas à exequibilidade da proposta da JDN, à condução das diligências promovidas pela Administração e à decisão sobre o recurso administrativo da DTA. Quanto ao pedido de medida cautelar, o Relator considerou que os elementos então constantes dos autos não permitiam a formação de juízo seguro acerca da presença dos pressupostos necessários à adoção da medida excepcional. Determinou, ainda, o encaminhamento à APS de cópia do despacho e da instrução técnica, bem como o posterior retorno dos autos à AudContratações para prosseguimento do feito, com a celeridade requerida pelo caso (peça 46).

8. Promovida a **oitiva prévia** 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

9. Consoante o art. 276 do Regimento Interno/TCU, o Relator poderá, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao Erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, determinando a suspensão do procedimento impugnado, até que o Tribunal julgue o mérito da questão. Tal providência deverá ser adotada quando presentes os pressupostos da plausibilidade jurídica e do perigo da demora, e ausente o do perigo da demora reverso.

I.1. Perigo da demora

10. Está afastado o pressuposto do perigo da demora, pois o contrato já foi assinado (peça 58).

I.2. Perigo da demora reverso

11. Quanto ao perigo da demora reverso, está afastada a presença do pressuposto, pois, apesar da essencialidade do objeto para a unidade jurisdicionada, a obra de engenharia é medida de médio prazo.

I.3. Plausibilidade jurídica

12. Foi encaminhado em 26/6/2026 ofício de oitiva prévia à Unidade Jurisdicionada (peça 47) acerca dos indícios de irregularidades apontados nesta representação e para a obtenção de informações adicionais àquelas já existentes nestes autos. Em resposta, a Unidade Jurisdicionada apresentou os documentos acostados às peças 49 a 55. Segue a análise dos pontos questionados.

Item 39.3 'g' (peça 29): informe se houve solicitação formal de acesso ao processo administrativo da RLE 51/2025 por meio do SIC/Ouvidoria, indicando número de protocolo, data de recebimento, providências adotadas e resposta final eventualmente expedida.

Análise:

13. O questionamento formulado na oitiva teve finalidade exclusivamente informacional: verificar se a representante observou a orientação da APS de encaminhar o pedido de acesso ao processo administrativo por meio do SIC/Ouvidoria (peça 23, p. 1) e se a entidade efetivamente recebeu, processou e analisou essa

solicitação.

14. A documentação encaminhada comprova que a DTA formalizou, em 25/5/2026, pedido de acesso integral ao processo administrativo da RLE 51/2025 por meio da Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação, sob o NUP 00118.000278/2026-15. O prazo de resposta foi prorrogado em 15/6/2026, em razão da complexidade da demanda, e a APS apresentou resposta conclusiva em 24/6/2026 (peça 55).
15. Na resposta final, a APS informou não ser possível disponibilizar integralmente o processo naquele momento, em razão da existência de mandado de segurança relacionado ao procedimento e de seus possíveis reflexos sobre a execução contratual, com referência ao art. 7º, § 3º, e ao art. 22, ambos da Lei 12.527/2011 (peça 55, p. 2).
16. Dessa forma, restou confirmado que a representante seguiu a orientação da APS quanto à utilização do SIC/Ouvidoria e que o pedido foi formalmente recebido, processado e objeto de análise e resposta pela entidade. Considerando o objetivo específico da oitiva, não se mostra necessário examinar, neste tópico, os fundamentos utilizados para restringir o acesso.

Item 39.3 'b' (peça 29): manifestação técnica específica, acompanhada da documentação de suporte existente, sobre a análise realizada pela APS quanto aos preços de paralisação questionados pela DTA Engenharia Ltda. No recurso administrativo, especialmente quanto à exequibilidade dos valores ofertados pela Jan de Nul do Brasil Dragagem Ltda. e à alegação de possível jogo de planilha.

Análise:

17. A documentação comprova, inicialmente, que a APS identificou tempestivamente a concentração dos descontos na proposta da JDN. Na FI 246/2025, a área técnica registrou descontos de 86,42% nos itens de mobilização e desmobilização do grupo 5.2, de 85,91% no item de horas paradas e média de 51,14% nos demais serviços desse grupo. Diante da assimetria, reconheceu a necessidade de análise adicional sobre a exequibilidade e a coerência dos preços e propôs diligência para reavaliação da distribuição dos descontos e confirmação da exequibilidade dos serviços (peça 50, p. 4-5).
18. Após a primeira diligência, a FI 259/2025 registrou que a distribuição desigual dos descontos permanecia, inclusive com reduções superiores a 90% nos itens 3.9 e 5.1.16, relativos à paralisação de TSHD, e superiores a 80% nos itens de mobilização e desmobilização dos equipamentos estacionários. A JDN justificou que os valores decorriam de sua estrutura própria de custos, insumos, mão de obra, equipamentos e estratégia operacional, reafirmando a exequibilidade da proposta. A APS não encerrou imediatamente a análise, tendo recomendado aprofundamento jurídico e técnico dos itens com descontos mais expressivos (peça 51, p. 4-6).
19. Esse encadeamento comprova que os descontos não foram aceitos de forma automática. A APS identificou a assimetria, solicitou esclarecimentos e submeteu os elementos apresentados pela JDN a avaliações sucessivas. Assim, encontra-se demonstrada a existência de verificação administrativa efetiva sobre os preços questionados.
20. Quanto aos itens de mobilização e desmobilização, a APS esclareceu que esses serviços ocorrem uma única vez para cada frente ou equipamento mobilizado, não estando sujeitos, em condições ordinárias, a medições recorrentes ou a sucessivas variações quantitativas durante a execução. A entidade também destacou que esses custos podem variar significativamente de acordo com a localização e a disponibilidade dos equipamentos, a logística de deslocamento, a existência de frota própria ou vinculada ao mesmo grupo econômico e a forma de alocação dos custos indiretos pela licitante (peça 49, p. 7-8).
21. Essas características reduzem o risco de obtenção de vantagem indevida mediante futura alteração dos quantitativos de mobilização e desmobilização. A diferença em relação ao orçamento da Administração, portanto, não permite, isoladamente, presumir manipulação da planilha, especialmente porque os valores ofertados permaneceram inferiores aos referenciais máximos definidos para a licitação (peça 49, p. 6-8).
22. Em relação às horas paradas, a APS explicou que as paralisações decorrem da própria dinâmica operacional do Porto de Santos, especialmente da programação, entrada, saída e manobra de navios. Por essa razão, a quantidade e a duração das interrupções não podem ser previamente determinadas com exatidão pela Administração ou pela contratada, pois dependem das condições efetivamente verificadas durante a execução dos serviços (peça 49, p. 9-10).
23. As horas paradas efetivamente ocorridas serão medidas e remuneradas pelos próprios preços unitários ofertados pela JDN. Assim, eventual subavaliação desses valores não autoriza futura reprecificação nem transferência automática dos custos à Administração, permanecendo o risco econômico com a contratada. Além disso, não foi indicado mecanismo pelo qual a JDN pudesse controlar a ocorrência das paralisações ou manipular os quantitativos medidos para obter remuneração indevida (peça 49, p. 9-10).
24. A imprevisibilidade recai propriamente sobre a quantidade de horas paradas, e não sobre a existência de custos de disponibilidade dos equipamentos e das equipes durante as interrupções. Entretanto, a licitante possui

liberdade para distribuir esses custos entre os diversos itens da proposta, desde que preserve a exequibilidade global e permaneça vinculada aos preços ofertados. Nesse contexto, não se mostra necessário que o preço isolado da hora parada reproduza integralmente todos os custos associados à disponibilidade operacional, desde que eventual insuficiência seja absorvida pela própria contratada, sem majoração do preço global.

25. Quanto à alegação de jogo de planilha, a APS apresentou elementos suficientes para afastá-la. A existência de descontos heterogêneos não demonstra, por si só, manipulação, sendo necessária a identificação de estrutura de preços capaz de proporcionar vantagem indevida mediante acréscimos em itens sobreavaliados ou supressões em itens subavaliados. No caso, os itens de mobilização e desmobilização possuem ocorrência delimitada, enquanto as horas paradas dependem de eventos operacionais não controlados pela JDN e serão remuneradas pelos valores reduzidos ofertados. Não foi evidenciada, portanto, combinação entre preços e quantitativos que permitisse antever benefício indevido à contratada (peça 49, p. 7-10).
26. Dessa forma, considera-se que a APS **respondeu satisfatoriamente ao questionamento**. A documentação demonstra que os preços de paralisação e a distribuição dos descontos foram efetivamente examinados e que as características dos itens reduzem o risco de manipulação da planilha. Em especial, a imprevisibilidade das horas paradas, a ausência de controle desses eventos pela JDN e a vinculação da contratada aos preços ofertados permitem concluir que os descontos elevados não evidenciam, por si sós, inexequibilidade ou jogo de planilha.
27. Em função do exposto, considera-se **improcedente** a alegação do representante quanto a este tópico.

Item 39.3 ‘c’ (peça 29): manifestação técnica específica, acompanhada da documentação de suporte existente, sobre as discrepâncias apontadas pela DTA Engenharia Ltda. entre os preços ofertados pela Jan de Nul do Brasil Dragagem Ltda. Na RLE 51/2025 e os valores praticados no Pregão APS 40/2023, inclusive quanto à alegada redução expressiva em itens de paralisação e à suposta equivalência artificial entre metodologias executivas distintas

Análise:

28. Por meio da oitiva, solicitou-se manifestação técnica específica, acompanhada da documentação de suporte existente, acerca das discrepâncias apontadas entre os preços ofertados pela JDN na RLE 51/2025 e os valores praticados no Pregão APS 40/2023, inclusive quanto às reduções nos itens de paralisação e à alegada equivalência entre metodologias executivas distintas.
29. Na resposta, a APS apresentou considerações gerais sobre os fatores que podem justificar preços inferiores aos referenciais da Administração. Segundo a entidade, a formação dos preços em serviços complexos de dragagem pode variar em razão da estrutura interna de custos da licitante, ganhos de escala, sinergias operacionais, disponibilidade de equipamentos, experiência acumulada e metodologia executiva adotada. A APS também sustentou que a exequibilidade não deve ser aferida mediante comparação isolada de determinados preços unitários, mas pela avaliação da proposta em seu conjunto (peça 49, p. 10-14).
30. Essas considerações são tecnicamente plausíveis e permitem reconhecer que a simples existência de preço inferior ao de contratação anterior não comprova, por si só, inexequibilidade. Contratações realizadas em momentos distintos podem apresentar diferenças de escopo, volumes, condições operacionais, alocação de riscos, produtividade, metodologia executiva, frota disponível e estratégia comercial.
31. Contudo, a APS não realizou a comparação específica solicitada na oitiva. Não consta da resposta cotejo entre o Pregão APS 40/2023 e a RLE 51/2025 quanto às respectivas datas-base, objetos, quantitativos, equipamentos empregados, produtividades, condições de execução, distâncias operacionais, regime contratual, composição dos custos ou critérios de remuneração. Tampouco foram apresentados cálculos destinados a explicar as diferenças indicadas nos preços por metro cúbico e nos valores das horas de paralisação.
32. A FI 273/2025 registra a manutenção de descontos superiores a 90% em itens de paralisação de TSHD, superiores a 80% nos itens de mobilização, desmobilização e paralisação dos equipamentos estacionários e superiores a 49% nos demais serviços do grupo 5.2. O documento informa que a JDN apresentou justificativas, planilhas, memórias de cálculo e composições de preços (peça 52, p. 3-5).
33. Também não se identificou, na resposta principal, demonstração específica acerca da alegação de equivalência artificial entre a dragagem executada por TSHD e aquela realizada com equipamento estacionário. A APS menciona genericamente que diferentes metodologias e estruturas empresariais podem produzir custos distintos, mas não demonstra como foram formados os preços de cada método nem por que a proximidade ou diferença entre eles seria tecnicamente coerente no caso concreto (peça 49, p. 10-14).
34. Dessa forma, é possível considerar que a APS **não respondeu satisfatoriamente a esse questionamento específico**. A resposta apresenta fundamentos gerais aptos a afastar a utilização automática do Pregão APS 40/2023 como parâmetro conclusivo de inexequibilidade, mas não realiza a análise comparativa objetiva

requerida na oitiva.

35. No entanto, embora a APS não tenha apresentado cotejo analítico específico entre a RLE 51/2025 e o Pregão APS 40/2023, a documentação encaminhada demonstra que a formação dos preços da JDN foi examinada com base nas planilhas, composições de preços unitários, memórias de cálculo, metodologia, equipamentos e parâmetros operacionais próprios do certame. Os valores praticados em contratação anterior não constituem parâmetro vinculante, especialmente sem demonstração de identidade entre escopo, data-base, condições de execução, produtividade e distribuição de riscos. Assim, a ausência de comparação direta entre os certames não impede a avaliação da proposta nem permite identificar irregularidade quanto a esse ponto, devendo as diferenças de preços ser compreendidas no contexto da estrutura operacional e da estratégia comercial da licitante.
36. Em função do exposto, considera-se **improcedente** a alegação do representante quanto a este tópico.

Item 39.3 'd' (peça 29): manifestação técnica específica, acompanhada da documentação de suporte existente, sobre a forma como foi avaliado o atendimento da produtividade mínima exigida no Termo de Referência para a dragagem de manutenção com equipamento estacionário, diante da alegação da DTA Engenharia Ltda. De que a proposta da Jan de Nul do Brasil Dragagem Ltda. não alcançaria o patamar mínimo de 3.000 m³/dia.

Análise:

37. A documentação demonstra que a produtividade dos equipamentos estacionários foi objeto de verificação específica pela APS durante o julgamento da proposta. Após a primeira diligência, a FI 259/2025 registrou que os cálculos apresentados pela JDN para a dragagem de manutenção dos berços de atracação resultavam em produtividade *in situ* inferior a 3.000 m³/dia. Diante dessa constatação, a área técnica recomendou nova diligência para apresentação de esclarecimentos e saneamento das inconsistências identificadas na memória de cálculo, não tendo considerado atendido o requisito apenas com base nas declarações iniciais da licitante (peça 51, p. 4 e 6).
38. Em resposta à segunda diligência, a JDN apresentou memória de cálculo revisada, com indicação dos equipamentos e embarcações efetivamente considerados na composição dos preços e discriminação, por trecho e subtrecho, do tempo de enchimento da cisterna, dos tempos de carregamento e descarga, do tempo de viagem, das velocidades de navegação e dos demais fatores empregados na determinação do ciclo de dragagem. A FI 273/2025 registra que, após a revisão desses cálculos, foram obtidos valores de produtividade *in situ* superiores a 3.000 m³/dia (peça 52, p. 3-4).
39. Na resposta à oitiva, a APS esclareceu que o Termo de Referência estabeleceu o resultado mínimo de 3.000 m³/dia, mas não impôs metodologia executiva única nem fixou exaustivamente todos os parâmetros operacionais a serem utilizados pelas licitantes. Assim, cabia a cada proponente definir os equipamentos, a configuração operacional e as premissas técnicas de sua solução, competindo à APS verificar a consistência dos estudos e o atendimento ao resultado mínimo exigido (peça 49, p. 19).
40. A APS informou, ainda, que a divergência inicialmente encontrada decorria de inconsistência em uma das memórias de cálculo, posteriormente corrigida pela JDN. Após o recebimento das planilhas revisadas, das memórias de cálculo atualizadas e dos esclarecimentos complementares, a área técnica reavaliou os estudos e concluiu que os parâmetros operacionais revisados demonstravam produtividade superior ao mínimo previsto no item 12.2.2 do Termo de Referência. Esses estudos passaram a integrar os elementos utilizados para a aceitação da proposta, tendo a FI 273/2025 consignado que não remanesciam dúvidas impeditivas ao prosseguimento para a fase de habilitação técnica (peça 49, p. 19-22; peça 52, p. 4-5).
41. O encadeamento documental permite verificar que não houve simples aceitação de uma afirmação da JDN. A área técnica identificou objetivamente que o cálculo inicial retornava produtividade inferior à exigida, determinou o saneamento da inconsistência, recebeu memória de cálculo revisada e voltou a examinar o resultado antes de concluir pelo atendimento do requisito. A alteração de premissas ou parâmetros utilizados na memória de cálculo será examinada separadamente no tópico referente às características físicas dos equipamentos; neste ponto, importa registrar que a produtividade resultante dos cálculos revisados foi efetivamente conferida pela APS.
42. Dessa forma, considera-se que a APS **respondeu satisfatoriamente ao questionamento**. A documentação comprova que o requisito de produtividade mínima foi objeto de análise técnica específica e que, após a correção das inconsistências identificadas, os cálculos revisados resultaram em produtividade *in situ* superior a 3.000 m³/dia. Não se identificam, portanto, elementos suficientes para concluir pelo descumprimento do item 12.2.2 do Termo de Referência quanto a esse aspecto.
43. Em função do exposto, considera-se **improcedente** a alegação do representante quanto a este tópico.

Item 39.3 'e' (peça 29):. manifestação técnica específica, acompanhada da documentação de suporte existente, sobre os parâmetros físicos dos equipamentos indicados na proposta da Jan de Nul do Brasil Dragagem Ltda., especialmente quanto à capacidade da caçamba do *clamshell* BUCYRUS B-88 e à capacidade do batelão 'A TOCO', em face dos questionamentos formulados pela DTA Engenharia Ltda.

Análise:

44. A APS esclareceu que a alteração da capacidade da caçamba do *clamshell* BUCYRUS B-88, de 10,0 m³ para 10,10 m³, decorreu da correção de uma inconsistência pontual na memória de cálculo. Segundo a resposta, a JDN informou que o equipamento efetivamente considerado possuía capacidade de 10,10 m³ e que dispunha de estrutura de engenharia e de fabricação apta a adaptar e otimizar os equipamentos empregados na execução. Após a apresentação das planilhas e memórias revisadas, a APS reavaliou os estudos e concluiu que a produtividade mínima de 3.000 m³/dia permanecia atendida (peça 49, p. 18-21).
45. O aspecto relevante não é apenas a diferença nominal de 0,10 m³, equivalente a aproximadamente 1% da capacidade inicialmente informada, mas a possibilidade de essa alteração ter sido introduzida exclusivamente para superar artificialmente o requisito de produtividade. A sequência documental, contudo, demonstra que a mudança ocorreu em resposta a diligência instaurada justamente porque a APS havia identificado produtividade inferior a 3.000 m³/dia na memória inicialmente apresentada. A Administração solicitou o saneamento, recebeu estudos revisados e procedeu a nova avaliação antes de autorizar o prosseguimento do certame (peça 51, p. 4-6; peça 52, p. 3-5).
46. Embora a resposta não esteja acompanhada de documento específico certificando isoladamente a capacidade de 10,10 m³, a APS avaliou o parâmetro dentro do conjunto operacional proposto e verificou o resultado produzido pela memória de cálculo revisada. Considerando a pequena expressão quantitativa da diferença, a possibilidade de adaptação técnica do equipamento e a posterior validação da produtividade do conjunto, não se identifica elemento suficiente para concluir que o ajuste tenha representado adulteração ou utilização de dado tecnicamente inviável.
47. Quanto ao batelão 'A TOCO', a APS enfrentou diretamente a divergência entre a capacidade de 510 m³ considerada pela JDN e a capacidade de 472,16 m³ indicada em documento apresentado pela representante. A entidade registrou que equipamentos flutuantes podem ser submetidos a intervenções e reconfigurações ao longo de sua vida operacional, razão pela qual um documento anterior não demonstraria necessariamente a capacidade atual da embarcação (peça 49, p. 22-23).
48. Mais relevante, entretanto, foi a análise do impacto operacional da divergência. A APS explicou que a produtividade do sistema formado pelo *clamshell* e pelos batelões não seria limitada pela capacidade individual de transporte destes últimos, mas pela taxa produtiva do equipamento escavador, que constituiria o gargalo do conjunto. Segundo os cálculos examinados, caso a capacidade dos batelões fosse o fator limitante, o sistema alcançaria potencial produtivo entre 8.500 m³/dia e 10.073 m³/dia, muito superior ao mínimo de 3.000 m³/dia previsto no Termo de Referência (peça 49, p. 23-24).
49. A APS também considerou expressamente o cenário mais desfavorável apontado pela representante. Mesmo adotando, para fins de análise, a capacidade de 472,16 m³, a entidade concluiu que não haveria alteração do gargalo operacional nem redução da produtividade global do conjunto para patamar inferior ao exigido. Assim, a diferença entre 472,16 m³ e 510 m³ não teria impacto econômico ou operacional relevante sobre o resultado da proposta (peça 49, p. 24-25).
50. Nesse ponto, a resposta relativa ao batelão mostra-se particularmente consistente, pois não se limita a contestar qual das capacidades seria correta. A APS demonstrou que, mesmo admitindo a capacidade inferior, a conclusão sobre a produtividade permaneceria inalterada. Dessa forma, a controvérsia nominal sobre o volume da cisterna perde relevância para o atendimento do requisito técnico efetivamente estabelecido no certame.
51. Portanto, conclui-se que a APS **respondeu satisfatoriamente ao questionamento**. A alteração da capacidade do *clamshell* foi submetida à reavaliação técnica no âmbito da memória de cálculo revisada e possui reduzida expressão quantitativa. Quanto ao batelão, foi demonstrado que a capacidade de transporte não constituía o fator limitante do sistema e que mesmo o valor inferior de 472,16 m³ não comprometeria a produtividade mínima. Não se identificam, portanto, elementos que permitam caracterizar irregularidade na utilização desses parâmetros físicos ou impacto relevante sobre a exequibilidade da proposta.
52. Em função do exposto, considera-se **improcedente** a alegação do representante quanto a este tópico.

Item 39.3 'f' (peça 29): manifestação técnica específica, acompanhada da documentação de suporte existente, sobre as distâncias de navegação até o Polígono de Disposição Oceânica — PDO utilizadas pela Jan de Nul do Brasil Dragagem Ltda., diante da alegação de não observância das distâncias previstas nas Tabelas 5 e 9 do Termo de Referência.

Análise:

53. A documentação demonstra que a divergência entre as distâncias utilizadas pela JDN e aquelas constantes das Tabelas 5 e 9 do Termo de Referência foi identificada pela própria APS durante o julgamento da proposta. A FI 259/2025 registrou expressamente que a licitante não havia utilizado as distâncias médias previstas para os trechos de dragagem e para os grupos de berços, circunstância que, associada à produtividade inicialmente inferior a 3.000 m³/dia, motivou a realização de nova diligência (peça 51, p. 4).
54. Em resposta à diligência, a JDN apresentou justificativa específica sobre as distâncias empregadas. A FI 273/2025 registrou a análise desses esclarecimentos e consignou que os cálculos da dragagem de manutenção com equipamento estacionário foram revisados, passando a indicar produtividade *in situ* superior a 3.000 m³/dia (peça 52, p. 1-4).
55. Na resposta à oitiva, a APS esclareceu que as distâncias das Tabelas 5 e 9 foram definidas no Termo de Referência como **médias aproximadas**, calculadas a partir dos centros geométricos das áreas de dragagem, dos grupos de berços e do PDO. Segundo a entidade, esses valores foram utilizados como referências para a elaboração do orçamento estimativo, não constituindo rotas de navegação rígidas ou trajetos obrigatoriamente reproduzidos durante a execução contratual (peça 49, p. 15).
56. A APS explicou que a distância efetivamente percorrida depende da posição da frente de dragagem dentro de cada trecho, do ponto de carregamento, da rota navegável, do tráfego aquaviário, das restrições existentes no canal e do ponto de descarte utilizado dentro da área licenciada. Assim, pequenas variações em relação às médias do Termo de Referência seriam compatíveis com a natureza operacional do serviço e com a metodologia executiva de cada licitante (peça 49, p. 15-17).
57. A resposta também apresentou quadro comparativo entre os valores do Termo de Referência e aqueles considerados pela JDN. Verifica-se que as diferenças não ocorreram sempre no sentido de redução das distâncias. Em alguns trechos e grupos, a JDN utilizou valores superiores aos referenciais; em outros, valores inferiores; e, nos trechos 2, 3 e 4, foram adotadas exatamente as mesmas distâncias. Esse comportamento afasta a hipótese de redução uniforme ou sistemática destinada a diminuir artificialmente os tempos de navegação e os custos da proposta (peça 49, p. 16).
58. Além disso, a APS informou que os parâmetros utilizados permaneceram dentro dos próprios polígonos das áreas de dragagem e do PDO considerados pela Administração, não representando adoção de local diverso de disposição nem alteração substancial das rotas. As diferenças foram avaliadas em conjunto com as memórias de cálculo, os tempos de carregamento, deslocamento, descarte, retorno e reposicionamento, uma vez que a produtividade do ciclo não depende exclusivamente da distância percorrida (peça 49, p. 16-18).
59. O encadeamento dos documentos demonstra, portanto, que a APS não desconsiderou a divergência. O ponto foi identificado, submetido a diligência específica e reavaliado em conjunto com os demais parâmetros operacionais. A apresentação do quadro comparativo e a ausência de tendência sistemática de redução conferem suporte à conclusão de que as diferenças decorreram da metodologia e da localização efetiva das frentes de serviço, e não de manipulação destinada a elevar artificialmente a produtividade.
60. Dessa forma, considera-se que a APS **respondeu satisfatoriamente ao questionamento**. As distâncias das Tabelas 5 e 9 possuíam natureza média e referencial, e as variações adotadas pela JDN foram justificadas por fatores operacionais próprios da execução. Como os valores não foram uniformemente reduzidos e não se demonstrou impacto material sobre os ciclos, os preços ou a produtividade final, não se identifica irregularidade quanto à utilização das distâncias de navegação até o PDO.
61. Em função do exposto, considera-se **improcedente** a alegação do representante quanto a este tópico.

Item 39.3 'a' (peça 29): manifestação técnica sobre a aferição da exequibilidade global da proposta apresentada pela Jan de Nul do Brasil Dragagem Ltda. Na RLE 51/2025, considerando os questionamentos formulados pela DTA Engenharia Ltda. Em sede recursal quanto a preços de paralisação, possível jogo de planilha, produtividade, distâncias ao PDO, parâmetros físicos de equipamentos e demais premissas técnicas da proposta, esclarecendo e demonstrando se eventual inexequibilidade de itens específicos teria impacto suficiente para comprometer a exequibilidade da proposta global, à luz do entendimento do TCU de que inconsistências em itens isolados da planilha de custos não implicam, necessariamente, inexequibilidade da proposta, devendo a avaliação recair sobre a viabilidade econômica do conjunto da oferta, sem majoração do valor global proposto.

Fundamento legal ou jurisprudencial: Acórdão 637/2017-TCU-Plenário, relator Ministro Aroldo Cedraz; Acórdão 830/2018-TCU-Plenário, relator Ministro-Substituto André Luís de Carvalho

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre o indício de irregularidade:

62. A APS afirmou que a exequibilidade da proposta da JDN não passou a ser examinada apenas após o recurso

administrativo ou a representação ao TCU. Segundo a entidade, a própria área técnica identificou, durante o julgamento da proposta comercial, concentração de descontos em determinados grupos de serviços, circunstância que motivou a instauração de diligências específicas para verificar a formação dos preços e a viabilidade técnica e econômica da oferta (peça 49, p. 10).

63. Nesse contexto, a APS relatou que a FI 246/2025 registrou erros aritméticos e de arredondamento, diferenças na aplicação do BDI e distribuição desigual dos descontos, especialmente nos serviços de dragagem de manutenção com equipamentos estacionários. Em razão dessas ocorrências, a área técnica propôs que a JDN esclarecesse a formação dos preços, saneasse as inconsistências, reavaliasse a distribuição dos descontos e confirmasse expressamente a exequibilidade dos serviços pelos valores ofertados (peça 49, p. 10; peça 50, p. 3-5).
64. Em resposta à primeira diligência, a JDN sustentou que os preços decorriam de sua estrutura interna de custos, dos ganhos de escala, das sinergias operacionais, da metodologia executiva e da experiência acumulada em contratos de dragagem de características semelhantes. A empresa afirmou que os descontos mais expressivos em determinados itens não comprometiam a execução e confirmou a viabilidade técnica e financeira da proposta (peça 49, p. 10-12; peça 51, p. 3-5).
65. A APS informou que a análise não foi encerrada com esses primeiros esclarecimentos. Por meio da FI 259/2025, foram solicitadas informações complementares sobre as composições de preços, memórias de cálculo, parâmetros operacionais, produtividade dos equipamentos e demais elementos utilizados na elaboração da proposta. Em atendimento, a JDN apresentou planilhas revisadas e novos esclarecimentos, reiterando que, após as correções e atualizações, a proposta permanecia viável sob os aspectos técnico e econômico (peça 49, p. 11; peça 51, p. 3-6).
66. Concluídas as diligências, a Gerência de Infraestrutura Aquaviária registrou, na FI 273/2025, que não remanesciam dúvidas impeditivas ao prosseguimento do certame para a fase de habilitação técnica. Conforme a APS, essa conclusão resultou da análise das planilhas de preços revisadas, das composições de preços unitários, das memórias de cálculo, dos equipamentos indicados e dos parâmetros operacionais apresentados pela licitante (peça 49, p. 11; peça 52, p. 3-5).
67. A entidade acrescentou que, em sede recursal, os questionamentos da DTA se referiam, em grande medida, aos mesmos aspectos que já haviam motivado as diligências realizadas durante o julgamento da proposta. Segundo a APS, a FI 75/2026 reavaliou a matéria e registrou que a proposta da JDN estava acompanhada de planilha de preços, memórias de cálculo, composições de preços unitários, indicação de equipamentos, BDI, encargos sociais e demais elementos necessários à avaliação da exequibilidade. A manifestação técnica teria concluído pela inexistência de elementos objetivos capazes de demonstrar inviabilidade técnica ou econômica, conclusão posteriormente adotada pelo Parecer Sujud/Gejad 164/2026 (peça 49, p. 11-13; peça 54, p. 2-4).
68. Como fundamento complementar, a APS examinou a proposta sob a perspectiva do preço global. Informou que o orçamento estimado da contratação era de R$ 712.257.955,73 e que a proposta final da JDN alcançou R$ 619.780.813,76. A entidade considerou que essa redução seria compatível com a dinâmica competitiva do certame e não caracterizaria preço global irrisório, simbólico ou manifestamente inexequível (peça 49, p. 13-14).
69. A APS também informou que o limite de exequibilidade calculado para o certame correspondia a R$ 448.534.933,36. Como o valor global da JDN se encontrava substancialmente acima desse parâmetro, entendeu que não haveria, sob o enfoque global, elemento objetivo que permitisse concluir pela inexequibilidade da oferta (peça 49, p. 14).
70. Ainda segundo a entidade, a exequibilidade não deveria ser aferida mediante comparação isolada de preços unitários. Em contratação complexa de engenharia de dragagem, a formação dos preços dependeria da estrutura operacional da licitante, da disponibilidade de equipamentos, de sua experiência técnica, dos ganhos de escala, da metodologia executiva e de sua estratégia empresarial. Por essa razão, caberia à licitante distribuir custos, margens, riscos e descontos entre os itens da planilha, desde que o valor global permanecesse compatível com a execução do objeto e não houvesse demonstração objetiva de inviabilidade técnica ou econômica (peça 49, p. 14).
71. A APS ressaltou, por fim, que os descontos expressivos em itens específicos não foram desconsiderados. A entidade afirmou que esses valores foram identificados, submetidos a diligências e reavaliados juntamente com as memórias de cálculo e os parâmetros operacionais. Após as sucessivas análises técnicas, a apreciação jurídica e a reapreciação em sede recursal, a Administração manteve o entendimento de que a proposta era globalmente exequível e de que não haviam surgido elementos técnicos supervenientes capazes de infirmar essa conclusão (peça 49, p. 14 e 26-27).

Análise:

72. O questionamento formulado à APS teve por finalidade verificar se os pontos suscitados pela DTA — preços de paralisação, possível jogo de planilha, produtividade, distâncias ao PDO, parâmetros físicos dos equipamentos e demais premissas técnicas — teriam repercussão suficiente para comprometer a exequibilidade da proposta global da JDN. Desse modo, o exame não deve se limitar à constatação de que determinados preços unitários ou parâmetros se afastaram dos referenciais da Administração, mas deve avaliar se essas diferenças, consideradas individualmente ou em conjunto, inviabilizam a execução integral do objeto pelo valor global ofertado.

73. Segundo a jurisprudência do TCU, a eventual inexequibilidade de itens isolados de uma planilha de custos não implica necessariamente a inexequibilidade da proposta. O Tribunal assentou que o valor global constitui o parâmetro central da avaliação, em prestígio à competitividade e à seleção da proposta mais vantajosa, razão pela qual preços unitários reduzidos ou inconsistências localizadas devem ser examinados quanto ao impacto concreto sobre a execução do objeto, e não tratados como causa automática de desclassificação (Acórdão 637/2017-TCU-Plenário, relator Ministro Aroldo Cedraz).

74. Também segundo a jurisprudência do TCU, erros materiais, omissões ou inconsistências em planilhas de custos e preços não conduzem necessariamente à desclassificação da proposta. Nessas situações, a Administração deve promover diligências para esclarecer ou corrigir as falhas, desde que não haja majoração do valor global originalmente ofertado. Quando a proposta é considerada exequível, cabe à própria licitante suportar o ônus decorrente de eventual erro ou subavaliação, sem transferência posterior desse custo à Administração (Acórdão 830/2018-TCU-Plenário, relator Ministro-Substituto André Luís de Carvalho).

75. No caso concreto, os questionamentos formulados pela DTA recaem sobre itens específicos e premissas parciais da composição da proposta da JDN. A mera existência de descontos elevados, ajustes em memórias de cálculo ou divergências de parâmetros não caracteriza inexequibilidade global. Para produzir esse efeito, seria necessário que tais ocorrências inviabilizassem a metodologia executiva, reduzissem a produtividade para patamar inferior ao exigido ou impusessem custos incompatíveis com o valor total ofertado.

76. O primeiro elemento objetivo da análise é o posicionamento econômico da proposta. O orçamento estimado pela APS foi de R$ 712.257.955,73, enquanto a proposta final da JDN alcançou R$ 619.780.813,76, correspondente a desconto global de aproximadamente 13%. A APS informou, ainda, que o limite de exequibilidade calculado para o certame era de R$ 448.534.933,36, valor aproximadamente R$ 171,2 milhões inferior à oferta vencedora (peça 49, p. 13-14).

77. A posição da proposta acima do limite matemático de exequibilidade não comprova, isoladamente, sua viabilidade. Esse parâmetro deve ser utilizado como elemento complementar, pois uma oferta pode permanecer acima do limite e, ainda assim, conter premissas tecnicamente incompatíveis com a execução. No caso concreto, entretanto, esse risco foi afastado pela análise individual das premissas questionadas, pela revisão das memórias de cálculo e das composições de preços, pela confirmação da produtividade mínima e pela demonstração de que as divergências relativas aos equipamentos e às distâncias não comprometem o desempenho operacional. Assim, a distância entre o valor da proposta e o limite matemático corrobora objetivamente a conclusão de exequibilidade global.

78. A proposta da JDN também se encontra inserida na faixa competitiva revelada pelo próprio certame. A Etesco apresentou oferta de R$ 610.000.000,00; a DTA, de R$ 626.028.890,00; a Dragabras, de R$ 640.775.439,34; e a Dratec, de R$ 648.000.000,00. O preço da JDN ficou entre as propostas da Etesco e da DTA e aproximadamente 1% abaixo da oferta da própria representante. Esse dado demonstra que o valor global da vencedora não se mostrou isolado nem artificialmente deslocado para baixo em relação às demais propostas competitivas (peça 49, p. 13-14).

79. A proximidade entre as propostas não substitui o exame técnico da exequibilidade, mas afasta a hipótese de anomalia global do preço e reforça a necessidade de demonstrar repercussão concreta dos itens questionados. Como os valores ofertados pelas principais licitantes se concentraram em faixa próxima, a diferença global entre a JDN e a DTA não sustenta, por si, alegação de inviabilidade econômica da proposta vencedora.

80. A APS, ademais, submeteu a proposta a procedimento técnico progressivo. Na FI 246/2025, foram identificados erros aritméticos, falhas de arredondamento, diferenças relacionadas ao BDI e distribuição desigual dos descontos. A área técnica destacou descontos de 86,42% nos serviços de mobilização e desmobilização, de 85,91% nas horas paradas e de aproximadamente 51,14% nos demais serviços do grupo 5.2, concluindo pela necessidade de aprofundar a verificação da coerência e da exequibilidade dos valores ofertados (peça 50, p. 3-5).

81. A primeira manifestação da JDN não encerrou o exame. A FI 259/2025 registrou que permanecia a distribuição desigual dos descontos, que as distâncias utilizadas não correspondiam integralmente às médias das Tabelas 5 e

9 do Termo de Referência e que a memória inicialmente apresentada para a dragagem de manutenção com equipamento estacionário resultava em produtividade inferior a 3.000 m³/dia. A APS determinou nova diligência para esclarecimento e revisão dessas premissas (peça 51, p. 3-6).

82. Após a apresentação de planilhas revisadas, composições de preços unitários, memórias de cálculo atualizadas, indicação dos equipamentos e detalhamento dos ciclos operacionais, a FI 273/2025 registrou que não remanesciam dúvidas impeditivas ao prosseguimento do certame. O documento consignou, em particular, que os cálculos revisados para a dragagem de manutenção passaram a demonstrar produtividade *in situ* superior ao mínimo de 3.000 m³/dia (peça 52, p. 3-5).
83. Esse encadeamento comprova que a APS não presumiu a exequibilidade nem se limitou à declaração unilateral da JDN. A entidade identificou inconsistências concretas, promoveu diligências sucessivas, rejeitou como insuficientes os primeiros esclarecimentos e somente aceitou a proposta após o exame da documentação revisada. A aferição ocorreu durante o julgamento da oferta e incidiu precisamente sobre as premissas que poderiam comprometer sua execução.
84. As correções realizadas durante as diligências não produziram majoração do valor global. A JDN permaneceu vinculada ao preço final de R$ 619.780.813,76. Desse modo, eventual insuficiência residual de preço unitário, erro de apropriação de custos ou subavaliação de risco deverá ser absorvida pela própria empresa, sem transferência do ônus econômico à APS. A forma de saneamento adotada é compatível com o entendimento do TCU de que falhas em planilhas podem ser corrigidas desde que preservado o valor global e mantida com a licitante a responsabilidade pelas premissas de sua proposta (Acórdão 830/2018-TCU-Plenário, relator Ministro-Substituto André Luís de Carvalho).
85. Quanto aos preços das horas de paralisação, a APS esclareceu que os quantitativos efetivamente medidos dependem da dinâmica operacional do Porto de Santos, especialmente da programação, entrada, saída e movimentação dos navios. A JDN não controla a ocorrência das paralisações, e as horas verificadas durante a execução serão remuneradas pelos próprios preços unitários ofertados, sem reprecificação. Eventual insuficiência desses valores permanecerá, portanto, inserida no risco econômico assumido pela contratada e não comprometerá o valor global da contratação (peça 49, p. 7-10).
86. Em relação à mobilização e à desmobilização, a APS demonstrou que esses serviços ocorrerão uma única vez para cada frente ou equipamento e que seus custos variam conforme a localização e a disponibilidade da frota, a propriedade dos equipamentos, a logística de deslocamento e a forma de apropriação dos custos indiretos. Essas características explicam a possibilidade de descontos expressivos e reduzem a oportunidade de obtenção de vantagem posterior mediante alterações quantitativas desses itens (peça 49, p. 7-9).
87. A distribuição heterogênea dos descontos não configurou jogo de planilha. Não foi identificada combinação entre itens subavaliados e itens sobreavaliados capaz de gerar vantagem indevida à JDN mediante aumento dos quantitativos mais caros e redução dos mais baratos. Os itens questionados permaneceram abaixo dos referenciais da Administração, e o risco de eventual insuficiência econômica continua atribuído à contratada. A concentração dos descontos justificou as diligências, mas não revelou estrutura de preços apta a comprometer a execução ou produzir desequilíbrio em prejuízo da APS (peça 49, p. 6-10; peça 50, p. 3-5).
88. A ausência de cotejo analítico direto entre a RLE 51/2025 e o Pregão APS 40/2023 também não compromete a aferição da exequibilidade. Não consta dos documentos demonstração de identidade entre data-base, escopo, volumes, equipamentos, condições operacionais, produtividade ou distribuição de riscos das duas contratações. Os preços da JDN foram avaliados com base nas planilhas, composições, memórias de cálculo e metodologia próprias do certame em exame, que constituem os elementos diretamente relacionados à execução do objeto licitado (peça 49, p. 10-14; peça 52, p. 3-5).
89. No tocante à produtividade, a APS identificou que os cálculos inicialmente apresentados não atingiam o mínimo exigido, determinou a revisão das premissas e examinou a memória atualizada. Os novos cálculos demonstraram produtividade superior a 3.000 m³/dia. O requisito técnico objetivo foi, portanto, efetivamente verificado antes da aceitação da proposta, e não subsiste incompatibilidade entre a metodologia executiva apresentada pela JDN e a produtividade prevista no Termo de Referência (peça 51, p. 4-6; peça 52, p. 3-5).
90. As divergências relacionadas aos parâmetros físicos dos equipamentos também não comprometeram a produtividade global. A alteração da capacidade da caçamba do *clamshell* BUCYRUS B-88, de 10,0 m³ para 10,10 m³, possui expressão quantitativa reduzida e foi incorporada à memória de cálculo revisada. Quanto ao batelão 'A TOCO', a APS demonstrou que a capacidade individual da embarcação não constitui o gargalo operacional do sistema e que, mesmo adotado o valor inferior de 472,16 m³, a produtividade do conjunto permanece acima do mínimo exigido (peça 49, p. 19-25).
91. As distâncias de navegação até o PDO foram esclarecidas como médias referenciais calculadas a partir dos

centros geométricos das áreas de dragagem, dos grupos de berços e do polígono de disposição. A comparação apresentada pela APS demonstra que a JDN não reduziu uniformemente os percursos: em alguns trechos utilizou valores inferiores, em outros superiores e, em parte deles, os mesmos valores do Termo de Referência. As variações foram analisadas conjuntamente com os tempos de carregamento, deslocamento, descarte, retorno e reposicionamento e não produziram comprometimento da produtividade ou dos custos globais (peça 49, p. 15-18).

92. Os questionamentos específicos foram, assim, integralmente avaliados quanto à sua repercussão técnica e econômica. Os preços das paralisações mantêm o risco com a JDN; não foi caracterizado jogo de planilha; a produtividade mínima foi confirmada; os parâmetros físicos dos equipamentos não alteraram o resultado operacional; e as distâncias ao PDO foram justificadas e incorporadas aos ciclos de produção.
93. Também não existe efeito cumulativo capaz de inviabilizar a oferta. As ocorrências não incidem de forma convergente sobre os custos ou a produtividade. Parte das inconsistências foi corrigida, parte foi esclarecida como variação metodológica e as diferenças residuais foram demonstradas como materialmente irrelevantes ou mantidas no risco econômico da contratada. O conjunto dessas circunstâncias confirma a capacidade de execução pelo preço global ofertado.
94. Segundo o entendimento do TCU, preços reduzidos ou falhas pontuais devem ser avaliados conforme sua repercussão sobre a proposta global. A desclassificação somente se justifica quando esses aspectos inviabilizam a execução integral do objeto. No presente caso, nenhum dos itens ou parâmetros questionados, isoladamente ou em conjunto, compromete a execução da proposta de R$ 619.780.813,76 (Acórdão 637/2017-TCU-Plenário, relator Ministro Aroldo Cedraz).
95. A exequibilidade não exige demonstração absoluta e antecipada de todos os custos que serão efetivamente incorridos durante os 60 meses de execução. Exige elementos objetivos que comprovem a existência de solução técnica, equipamentos, produtividade, metodologia operacional e estrutura econômica compatíveis com o objeto. Esses elementos foram apresentados nas planilhas, composições de preços unitários, memórias de cálculo, parâmetros operacionais e respostas às diligências examinadas pela APS.
96. A liberdade empresarial para distribuir custos, margens e riscos entre os itens da planilha não impede o controle da exequibilidade, mas afasta a exigência de que cada preço unitário reproduza isoladamente o orçamento estimativo da Administração. No caso concreto, a alocação diferenciada dos descontos não comprometeu o resultado global, não alterou os requisitos técnicos e não transferiu à APS os riscos econômicos assumidos pela JDN.
97. O valor global da JDN encontra-se dentro da faixa competitiva do certame, aproximadamente R$ 171,2 milhões acima do limite matemático de exequibilidade e próximo da proposta da própria DTA. Os ajustes promovidos durante as diligências não majoraram o preço global, e as premissas técnicas revisadas demonstraram compatibilidade com a produtividade, os equipamentos e a metodologia necessários à execução.
98. Diante desses elementos, a APS **demonstrou satisfatoriamente a exequibilidade global da proposta** da JDN. Os pontos específicos formulados pela DTA foram examinados quanto ao impacto sobre a execução e não revelaram repercussão técnica ou econômica capaz de inviabilizar o objeto pelo preço ofertado.
99. As inconsistências identificadas foram corrigidas, esclarecidas ou mantidas sob o risco da própria licitante, sem majoração do valor global e sem comprometimento da produtividade. A proposta permanece econômica e operacionalmente viável, não se identificando irregularidade material relativa à inexequibilidade da oferta ou à incapacidade da JDN de executar o objeto pelo valor de R$ 619.780.813,76.
100. Em função do exposto, considera-se **improcedente** a alegação do representante quanto a este tópico.

MANIFESTAÇÃO TÉCNICA DO REPRESENTANTE (peça 57)

101. Após a apresentação da resposta da APS, a DTA protocolou manifestação na qual reiterou o pedido de medida cautelar e sustentou que a entidade teria apresentado exposição predominantemente narrativa e retrospectiva, sem demonstrar, de forma objetiva e controlável, como foram validadas as premissas da proposta da JDN. Segundo o representante, a existência de diligências e manifestações internas não comprovaria, por si só, que os preços, a produtividade, as distâncias ao PDO e os parâmetros físicos dos equipamentos foram tecnicamente avaliados pela Administração (peça 57, p. 1-2).
102. A DTA também alegou que a resposta da APS não teria apresentado cálculos próprios, composições críticas de custos ou cotejos suficientemente detalhados para demonstrar a exequibilidade dos descontos incidentes sobre mobilização, desmobilização e horas de paralisação. A petição reiterou as assimetrias registradas nas FI 246/2025 e 259/2025 e afirmou que as declarações da própria JDN não substituiriam uma análise técnica independente da entidade contratante (peça 57, p. 2-6).
103. Quanto aos demais pontos, o representante sustentou que a comparação com o Pregão APS 40/2023

permaneceu sem enfrentamento objetivo; que a produtividade mínima de 3.000 m³/dia não teria sido demonstrada mediante cálculo elaborado pela APS; que os parâmetros do *clamshell* BUCYRUS B-88 e do batelão 'A TOCO' não teriam sido confrontados com documentos técnicos oficiais; e que as distâncias ao PDO continuariam sem demonstração de seu impacto nos ciclos e custos da dragagem. A petição concluiu que a FI 273/2025 seria meramente conclusiva, que a FI 75/2026 não teria enfrentado adequadamente o recurso administrativo e que a resposta posterior à oitiva não poderia suprir eventual deficiência da motivação original (peça 57, p. 6-10).

Análise:

104. A manifestação da DTA não apresenta elemento técnico novo capaz de infirmar os esclarecimentos e documentos encaminhados pela APS. A petição reproduz trechos das folhas de informação, da resposta à oitiva e da instrução preliminar, mas não apresenta composição de preços alternativa, memória de produtividade revisada, simulação de ciclos operacionais, análise de sensibilidade ou quantificação do impacto econômico das divergências alegadas. Em consequência, a representante reafirma dúvidas quanto ao nível de detalhamento da exposição administrativa, mas não demonstra que a proposta de R$ 619.780.813,76 seja incapaz de suportar os custos da execução.

105. A petição também desloca parcialmente o objeto do exame ao concentrar sua argumentação na alegada insuficiência da FI 75/2026 (peça 54). O questionamento formulado pelo TCU à APS foi dirigido à aferição material da exequibilidade global da proposta e ao impacto dos preços de paralisação, da distribuição dos descontos, da produtividade, das distâncias ao PDO e dos parâmetros dos equipamentos. Assim, a questão decisiva nesta fase não é saber se cada argumento da DTA foi reproduzido individualmente na decisão administrativa, mas se os documentos apresentados demonstram que as premissas questionadas comprometem, ou não, a execução do objeto.

106. Eventual deficiência de fundamentação de determinado documento administrativo não se confunde com inexequibilidade da proposta. A primeira questão se relaciona à forma de exposição do juízo adotado; a segunda exige demonstração de inviabilidade técnica ou econômica. A manifestação da DTA procura fazer decorrer a inexequibilidade da alegada falta de detalhamento da FI 75/2026, mas não comprova que os equipamentos, a produtividade, os ciclos ou os preços globais sejam incompatíveis com a execução contratual.

107. Tampouco procede a afirmação de que a resposta à oitiva teria criado retrospectivamente uma análise técnica inexistente. Os documentos relevantes foram produzidos durante o julgamento da proposta. A FI 246/2025 (peça 50, p. 3-5) identificou erros e assimetrias de descontos e recomendou aprofundamento; a FI 259/2025 (peça 51, p. 3-6) registrou que ainda subsistiam questões relativas a preços, distâncias e produtividade; e a FI 273/2025 (peça 52, p. 3-5) examinou os elementos revisados e concluiu pelo atendimento das condições necessárias ao prosseguimento do certame. A resposta à oitiva organizou e explicou esse percurso documental preexistente, não constituindo fundamento técnico integralmente elaborado apenas após a atuação do TCU.

108. A DTA adota, ainda, padrão de comprovação que exigiria da APS a reconstrução integral da proposta empresarial da JDN. A petição demanda cálculo próprio da entidade para produtividade, composição crítica própria das horas paradas e validação autônoma de cada premissa operacional. A Administração, contudo, não precisa elaborar uma segunda proposta comercial nem reproduzir a estrutura interna de custos da licitante. Cabe-lhe verificar a coerência das planilhas, CPUs, memórias, equipamentos e parâmetros apresentados e formar juízo técnico fundamentado sobre sua viabilidade.

109. De igual modo, não cabe ao controle externo substituir integralmente a equipe técnica da entidade contratante no exame especializado dos documentos da licitante. A atuação do Tribunal deve avaliar se o juízo administrativo possui suporte documental, se as premissas são coerentes e se a conclusão se mantém dentro dos limites da legalidade e da razoabilidade, sem que seja necessário elaborar nova solução de engenharia ou novo orçamento empresarial em substituição aos apresentados no certame (Acórdão 584/2013-TCU-Plenário, relator Ministro Benjamin Zymler).

110. Quanto à distribuição desigual dos descontos, a DTA parte de premissa correta ao afirmar que o fato de todos os preços permanecerem abaixo do orçamento estimativo não afasta, isoladamente, qualquer possibilidade de jogo de planilha. Segundo a representante, a controvérsia estaria na concentração de descontos em itens de baixa materialização ou potencialmente sujeitos a variações quantitativas, e não apenas na existência de preços superiores ao orçamento (peça 57, p. 4-5). A resposta da APS, porém, não se limitou a invocar a ausência de preços superiores aos referenciais. A entidade examinou as características dos itens com maiores descontos e concluiu que não havia mecanismo concreto de alteração quantitativa capaz de produzir vantagem indevida à JDN.

111. Para caracterizar jogo de planilha, seria necessário demonstrar combinação entre itens subavaliados e

relativamente sobreavaliados, acompanhada da possibilidade concreta de aumento dos quantitativos mais vantajosos à contratada e redução dos itens menos remuneradores. A DTA identifica descontos heterogêneos e afirma que a concentração ocorreu em itens sensíveis, mas não aponta qual item estaria sobreavaliado, qual alteração quantitativa seria previsível nem qual vantagem econômica seria obtida pela JDN durante a execução (peça 57, p. 4-5).

112. Os serviços de mobilização e desmobilização ocorrerão uma única vez para cada frente ou equipamento, o que restringe a possibilidade de manipulação quantitativa. Já as horas paradas decorrem da dinâmica do Porto de Santos, especialmente da entrada, saída, programação e movimentação dos navios, eventos que não estão sob controle da JDN. Os quantitativos efetivamente verificados serão remunerados pelos próprios preços unitários reduzidos ofertados pela empresa, sem reprecificação posterior (peça 49, p. 6-10).

113. Os serviços de mobilização e desmobilização ocorrerão uma única vez para cada frente ou equipamento, o que restringe a possibilidade de manipulação quantitativa. Já as horas paradas decorrem da dinâmica do Porto de Santos, especialmente da entrada, saída, programação e movimentação dos navios, eventos que não estão sob controle da JDN. Os quantitativos efetivamente verificados serão remunerados pelos próprios preços unitários reduzidos ofertados pela empresa, sem reprecificação posterior (peça 49, p. 6-10).

114. A concentração de descontos justificou as diligências realizadas pela APS, mas não demonstrou estrutura de preços destinada a gerar benefício futuro à contratada. A manifestação da DTA sustenta que as assimetrias permaneceriam sem validação suficiente, mas não identifica alteração contratual previsível que permita à JDN ampliar a remuneração de itens relativamente mais elevados ou evitar a execução daqueles submetidos aos maiores descontos (peça 57, p. 2-5).

115. Quanto às horas de paralisação, a DTA sustenta que deveriam ser demonstrados, isoladamente, os custos de disponibilidade dos equipamentos, tripulação, encargos, manutenção e estrutura operacional, bem como apresentado cotejo com o orçamento estimado da APS (peça 57, p. 5-6). Esse raciocínio desconsidera que, em uma proposta global, a licitante pode distribuir custos fixos, indiretos, margens e riscos entre diferentes itens, desde que o conjunto da oferta permaneça executável e não haja majoração posterior do valor contratado.

116. A APS esclareceu, ademais, que eventual insuficiência dos preços de paralisação permanecerá sob responsabilidade da JDN, que continuará vinculada aos valores unitários ofertados. Não consta previsão de reprecificação automática ou de transferência desses custos à Administração. Considerada exequível a proposta global, o ônus de eventual erro, omissão ou subavaliação deve ser suportado pela própria licitante, sem aumento do valor ofertado (Acórdão 830/2018-TCU-Plenário, relator Ministro-Substituto André Luís de Carvalho).

117. A manutenção das assimetrias após a primeira diligência também não comprova que o procedimento de verificação tenha sido ineficaz. A DTA invoca a FI 259/2025 para afirmar que os descontos superiores a 90%, 80% e 50% permaneceram após os primeiros esclarecimentos (peça 57, p. 3-4). Contudo, a finalidade da diligência não era impor uniformidade artificial entre os itens. Cabia à JDN justificar a viabilidade de sua estrutura de preços e à APS avaliar se a concentração dos descontos comprometia a execução global. A ausência de linearidade não constitui, por si, falha ou inexequibilidade (peça 51, p. 3-6).

118. A comparação com o Pregão APS 40/2023 igualmente não demonstra inexequibilidade. A DTA sustenta que a APS deveria ter cotejado objetivamente data-base, escopo, equipamentos, produtividade, custos, condições operacionais e regime de execução das duas contratações (peça 57, p. 6-7). Para que os valores da contratação anterior constituíssem parâmetro decisivo, porém, seria necessário demonstrar previamente a comparabilidade entre esses elementos. A manifestação reitera as diferenças de preços, mas não comprova a identidade das condições econômicas e operacionais dos dois certames.

119. A APS não estava obrigada a reproduzir os valores da contratação anterior nem a desclassificar proposta formada a partir de estrutura de custos distinta. A entidade poderia avaliar a exequibilidade com base nas CPUs, memórias, equipamentos, metodologia e condições específicas da RLE 51/2025. A ausência de cotejo exaustivo com o Pregão APS 40/2023 não invalida a análise da proposta atual, sobretudo porque a própria DTA não demonstrou a equivalência integral entre os objetos comparados (peça 57, p. 6-7).

120. Quanto à produtividade mínima, a petição afirma que a APS apenas teria enunciado uma conclusão, sem explicitar cálculo próprio, parâmetros aceitos, distâncias, tempos de ciclo e capacidade final validada (peça 57, p. 7). A documentação demonstra situação diversa. A FI 259/2025 registrou que os cálculos inicialmente apresentados indicavam produtividade inferior a 3.000 m³/dia e, por essa razão, determinou nova diligência (peça 51, p. 4-6). Após a revisão das premissas e da memória, a FI 273/2025 consignou que os valores apurados superavam o mínimo previsto no Termo de Referência (peça 52, p. 3-5).

121. A Administração podia validar a memória revisada apresentada pela JDN, sem necessidade de elaborar metodologia própria distinta, desde que verificasse a coerência dos equipamentos, ciclos e parâmetros

empregados. A petição não aponta erro aritmético específico no cálculo revisado, tempo de ciclo tecnicamente impossível, distância incompatível ou fator operacional que reduza novamente o resultado para patamar inferior a 3.000 m³/dia (peça 57, p. 7).

122. A objeção da DTA dirige-se, assim, predominantemente à autoria e ao nível de detalhamento da exposição do cálculo, mas não infirma tecnicamente o resultado validado. A mera exigência de que a APS apresente cálculo inteiramente próprio não demonstra que a produtividade aceita seja incorreta.
123. As alegações relativas aos parâmetros físicos dos equipamentos também não afastam a conclusão alcançada. A DTA sustenta que a APS não teria confrontado os documentos técnicos do *clamshell* BUCYRUS B-88 e do batelão 'A TOCO' com os valores utilizados pela JDN, bem como que a indicação do equipamento escavador como gargalo dependeria de cálculo técnico próprio (peça 57, p. 7-8). Quanto ao batelão, entretanto, a APS considerou expressamente o valor de 472,16 m³ indicado pela representante e demonstrou que, mesmo nesse cenário, a capacidade de transporte não passaria a constituir o gargalo operacional do sistema. Segundo a análise apresentada, os batelões permitiriam produtividade potencial entre 8.500 m³/dia e 10.073 m³/dia, permanecendo o equipamento escavador como fator limitante, de modo que o conjunto continuaria acima do mínimo de 3.000 m³/dia (peça 49, p. 22-25).
124. A análise da APS não dependeu, portanto, da aceitação automática da capacidade de 510 m³. A entidade examinou o cenário defendido pela própria DTA e demonstrou que a conclusão operacional permaneceria inalterada. A petição afirma que esse raciocínio demandaria demonstração própria, mas não apresenta cálculo que contradiga os valores indicados pela APS ou mostre que o batelão seria efetivamente o gargalo do sistema (peça 57, p. 7-8).
125. Quanto às distâncias ao PDO, a DTA afirma que a APS não teria demonstrado quais valores foram utilizados, quais seriam as distâncias oficiais, quais correções foram admitidas e qual impacto resultou sobre os custos e a produtividade (peça 57, p. 8-9). Essa alegação não corresponde ao conteúdo da resposta à oitiva. A entidade apresentou quadro comparativo entre as distâncias constantes do Termo de Referência e aquelas adotadas pela JDN. A comparação evidenciou que as variações não ocorreram uniformemente no sentido de redução: em alguns trechos foram utilizados valores inferiores, em outros superiores e, nos trechos 2, 3 e 4, as mesmas distâncias referenciais (peça 49, p. 15-18).
126. A APS esclareceu ainda que as distâncias das Tabelas 5 e 9 eram médias aproximadas, calculadas a partir dos centros geométricos das áreas de dragagem, dos grupos de berços e do PDO, e não rotas rígidas obrigatórias. A distância efetiva depende da posição da frente de serviço, do ponto de descarte, da rota navegável e das condições operacionais do canal. A DTA não aponta qual distância adotada seria tecnicamente impossível nem demonstra, mediante cálculo, que as variações comprometeriam a produtividade ou os custos globais (peça 57, p. 8-9).
127. A crítica dirigida à FI 273/2025 também decorre de leitura fragmentada do processo. A DTA destaca a afirmação de que não remanesciam dúvidas e sustenta que o documento seria conclusivo, mas não demonstrativo, por não reproduzir toda a cadeia de cálculos, premissas e validações (peça 57, p. 9). A frase conclusiva, entretanto, não constitui isoladamente toda a fundamentação da análise. O documento deve ser interpretado em conjunto com a FI 246/2025, que identificou os problemas; com a FI 259/2025, que registrou a permanência de inconsistências e recomendou nova diligência; e com as planilhas, CPUs, memórias e esclarecimentos posteriormente examinados.
128. Não existe exigência de que toda a cadeia técnica esteja integralmente reproduzida em uma única folha de informação. A conclusão administrativa pode resultar de documentos sucessivos e complementares constantes do processo. A DTA isola a parte conclusiva da FI 273/2025 e desconsidera o procedimento técnico que a antecedeu (peça 57, p. 9).
129. A manifestação da representante também não enfrenta adequadamente os indicadores econômicos globais da proposta. Embora desenvolva críticas aos itens específicos e à densidade das análises administrativas, a petição não demonstra o impacto agregado desses pontos sobre o valor global da oferta. O valor da JDN, de R$ 619.780.813,76, situa-se aproximadamente R$ 171,2 milhões acima do limite matemático de exequibilidade calculado pela APS e dentro da faixa competitiva revelada pelo certame. A proposta ficou entre a oferta da Etesco, de R$ 610.000.000,00, e a da própria DTA, de R$ 626.028.890,00 (peça 49, p. 13-14).
130. A posição acima do limite matemático não comprova, isoladamente, a viabilidade da oferta, pois uma proposta pode superar esse parâmetro e ainda conter premissas incompatíveis com a execução. No caso concreto, contudo, as premissas questionadas foram individualmente examinadas, a produtividade mínima foi confirmada e não se identificou impacto material decorrente dos equipamentos, das distâncias ou dos preços de paralisação. A distância em relação ao limite e a proximidade das demais propostas corroboram, portanto, a conclusão de

exequibilidade global.

131. A DTA também não demonstra por que sua própria proposta, de R$ 626.028.890,00, seria executável, enquanto a oferta da JDN, aproximadamente 1% inferior, seria economicamente inviável. Essa proximidade não substitui a análise técnica, mas afasta a hipótese de que o preço vencedor esteja globalmente apartado dos valores praticados pelas demais concorrentes. A petição não apresenta exame que reconcilie essa proximidade de valores com a alegação de inexequibilidade global da JDN.
132. Tampouco foi demonstrado efeito cumulativo das ocorrências alegadas. A petição trata descontos, distâncias, produtividade e parâmetros físicos em capítulos sucessivos, atribuindo-lhes insuficiências convergentes na análise da APS. A documentação demonstra, contudo, que parte das inconsistências foi corrigida, parte corresponde a variação metodológica e as diferenças residuais não afetam os requisitos operacionais ou permanecem sob o risco econômico da contratada.
133. Não há, na manifestação, cálculo agregado que demonstre déficit financeiro, redução de produtividade ou incapacidade operacional resultante da soma desses fatores. A afirmação de que os pontos se reforçam mutuamente não substitui a demonstração objetiva de seu efeito conjunto.
134. Segundo a jurisprudência do TCU, a inexequibilidade de preços ou itens isolados não conduz automaticamente à inexequibilidade da proposta, devendo a avaliação considerar a viabilidade econômica do conjunto. A desclassificação exige demonstração de que as inconsistências comprometem efetivamente a execução global, o que não foi apresentado na manifestação da DTA (Acórdão 637/2017-TCU-Plenário, relator Ministro Aroldo Cedraz).
135. Dessa forma, a manifestação da DTA não altera as conclusões alcançadas a partir da resposta à oitiva. A representante reitera objeções já examinadas, mas não identifica erro concreto nas memórias revisadas, não quantifica impacto econômico global, não demonstra alteração quantitativa apta a configurar jogo de planilha e não apresenta cálculo que afaste a produtividade validada pela APS.
136. Conclui-se, portanto, que **os argumentos apresentados pelo representante não infirmam a demonstração de exequibilidade** da proposta da JDN. Os pontos específicos foram examinados quanto à sua repercussão técnica e econômica, e nenhum deles, isoladamente ou em conjunto, compromete a execução do objeto pelo valor global ofertado.

CONCLUSÃO

137. Diante do exposto, propõe-se o **conhecimento** da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014.
138. Além disso, com relação aos pressupostos para a eventual adoção de medida cautelar, verifica-se que está afastado o perigo da demora; está afastado 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**.
139. Quanto aos indícios de irregularidades, os elementos constantes dos autos permitem, desde já, a avaliação quanto ao **mérito** da presente representação como **improcedente**.
140. Por fim, diante dos encaminhamentos propostos, entende-se que não haverá impacto relevante na unidade jurisdicionada e/ou na sociedade.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

141. Não houve pedido de ingresso aos autos.
142. Não houve pedido de vista e/ou cópia. Houve um pedido, por parte da representante, de acesso integral aos documentos futuramente juntados pela APS e prazo razoável para manifestação complementar (peça 57, p. 12, item ‘f’). Entende-se que o pedido é inoportuno, devendo ser apreciado caso novos documentos sejam apresentados.
143. Não houve pedido de sustentação oral.
144. Não há processos conexos e apensos.
145. Por meio da peça 45, **o Exmo. Sr. Procurador de Contas Júlio Marcelo de Oliveira requereu a oportunidade de oficiar nos autos** após a instrução de mérito da unidade técnica.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

146. Em virtude do exposto, propõe-se:

146.1. **conhecer** da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;

146.2. No **mérito**, considerar a presente representação **improcedente**;

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

146.4. **informar** à Autoridade Portuária de Santos S.A - APS 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;

146.5. **arquivar** os presentes autos, nos termos do art. 250, I, c/c art. 169, V, do Regimento Interno/TCU."

O MPTCU, por seu turno, produziu o seguinte parecer:

"Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, oferecida pela empresa DTA Engenharia Ltda., em 24/5/2026, versando sobre possíveis irregularidades ocorridas na Licitação Eletrônica 51/2025, Edital Regime da Lei das Estatais - RLE 51/2025, promovida pela Autoridade Portuária de Santos S.A. - APS, visando à realização da obra de aprofundamento do canal do Porto Organizado de Santos para a profundidade de projeto, incluindo as etapas de licenciamento ambiental do empreendimento, elaboração dos projetos básico e executivo e execução da dragagem de aprofundamento e da dragagem de manutenção, bem como outros serviços (peças 1 a 26). A licitação sob exame é regida pela Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais) e por Regulamento próprio da entidade, sendo que a plataforma eletrônica utilizada para a seleção do contratado foi a do Banco do Brasil - licitações-e (https://www.licitacoes-e.com.br).

I

Convém, de início, registrar os eventos mais relevantes relacionados à condução da referida licitação pela Autoridade Portuária de Santos S.A. - APS e aqueles relativos aos processos que se desenvolvem no Tribunal acerca de tal certame, pois importam para a solução deste feito. Apresenta-se, primeiramente, uma visão geral sobre o andamento da licitação ora sob exame. Em seguida, são destacadas as ocorrências mais relevantes verificadas nos processos TC 024.321/2025-7 e em seu apenso, TC 024.204/2025-0, os quais tratam desse mesmo certame, inclusive de questionamentos coincidentes, embora tramitem separadamente deste feito.

Licitação Eletrônica 51/2025

Em 23/7/2025, a APS publicou o Edital RLE 51/2025 (peça 4), lançando a licitação para a dragagem de aprofundamento do Porto de Santos até a profundidade de 16,00 m DHN (Diretoria de Hidrografia e Navegação), com prazo de vigência de 60 meses. A sessão de abertura das propostas ocorreu em 26/9/2025, contando com a participação de sete licitantes. O Consórcio Santos Dragagem, liderado pela Etesco Construções e Comércio Ltda., apresentou a melhor proposta, no valor de R$ 610.000.000,00, mas foi desclassificado pela comissão de licitação em 29/9/2025, que considerou que a proposta estava eivada de vício insanável.

Em seguida, a APS convocou a empresa Jan de Nul do Brasil Dragagem Ltda. (JDN), que havia apresentado proposta no valor global de R$ 620.057.146,89. Em 3/11/2025, a APS realizou a primeira diligência à JDN, solicitando redistribuição de descontos, ajustes no BDI e saneamento de inconsistências, oportunidade em que recomendou uma melhor distribuição dos descontos entre os itens de serviço. No mesmo dia, a DTA Engenharia Ltda. apresentou à APS manifestação, apontando desconformidades na proposta da JDN, como horas paradas de equipamentos com desconto de 92,43%, jogo de planilha e incompatibilidades com o Termo de Referência (TR).

Em 4/11/2025, a JDN apresentou a revisão 01 de sua proposta, com valor ajustado para R$ 619.973.243,76, incluindo nova planilha de preços, novas composições de preços unitários (CPUs) e memória de cálculo, resultando em uma redução de R$ 83.903,13. Contudo, em 6/11/2025, a DTA reiterou os vícios apontados, destacando que o desconto de 92% permanecia e que o jogo de planilha subsistia.

Em 19/11/2025, a APS realizou uma segunda diligência à JDN, por constatar que esta empresa não utilizara as distâncias das Tabelas 5 e 9 do Termo de Referência e que a produtividade ficou abaixo da produtividade exigida de 3.000 m³/dia, solicitando adequações. Em 24/11/2025, a JDN apresentou a revisão 02 de sua proposta, com valor ajustado para R$ 619.780.813,76, incluindo alterações nos equipamentos, como alteração do volume do clamshell de 10,0 para 10,1 m³ e declaração de capacidade do batelão com 510 m³, quando o real seria de 472,16 m³. Em 26/11/2025, a DTA apontou essas alterações e reiterou sua alegação de vícios materiais insanáveis na proposta da JDN.

Em 8/12/2025, a APS habilitou a JDN, o que levou a DTA e a Etesco a interpor recursos administrativos. No dia seguinte, a DTA protocolou no TCU a Representação TC 024.204/2025-0, que foi distribuída originalmente ao Ministro Augusto Nardes, mais tarde redistribuída a Vossa Excelência. Em 11/12/2025, a Etesco também protocolou a Representação TC 024.321/2025-7, igualmente sob a relatoria de Vossa Excelência.

Em 16/1/2026, o TCU proferiu o Acórdão 10/2026 - Plenário, nos autos desse último processo, deferindo medida cautelar para suspender a RLE 51/2025, reconhecendo indícios de jogo de planilha e reformulação substancial da proposta da JDN. Em 3/2/2026, Vossa Excelência apensou o TC 024.204/2025-0 ao TC

024.321/2025-7.

Posteriormente, em 6/5/2026, o TCU proferiu o Acórdão 1.135/2026 - Plenário, por meio do qual o Tribunal julgou parcialmente procedente a representação da Etesco, deu ciência à APS de 'impropriedades/falhas identificadas na Licitação 51/2025', revogou a medida cautelar anteriormente concedida e determinou o arquivamento do processo.

A empresa Etesco opôs embargos de declaração contra essa última decisão, os quais foram conhecidos, mas rejeitados, por meio do Acórdão 1.214/2026-TCU-Plenário, na sessão de 13/5/2026. Inconformada, protocolou, em 9/6/2026, pedido de reexame contra o Acórdão 1.135/2026-TCU-Plenário, o qual tramita sob relatoria do Ministro Benjamin Zymler.

O contrato para realização do objeto da licitação sob exame foi assinado com a sociedade empresária Jan de Nul do Brasil Dragagem (08.651.815/0001-42), no valor de R$ 619.780.813,76, com vigência de 60 meses a partir de 12/6/2026 (peça 58).

Em 5/8/2026, o Tribunal decidiu restabelecer providência cautelar, nos autos do TC 024.321/2025-7, por meio do Acórdão 2.037/2026 - Plenário, ao apreciar agravo apresentado pela empresa Etesco, oportunidade em que determinou à Autoridade Portuária de Santos S.A. que se abstenha de expedir ordem de início de serviços do Contrato APS 120/2026 ou suspenda os seus efeitos até a decisão de mérito daquele processo, e a promoção da oitiva da APS e da sociedade Jan de Nul do Brasil Dragagem Ltda.

TC 024.204/2025-0

A representação anteriormente oferecida pela DTA, acima mencionada, apontou as seguintes ocorrências:

a) diligências excessivas e ilegais: a APS realizou duas rodadas completas de diligências direcionadas exclusivamente à licitante Jan de Nul do Brasil Dragagem Ltda. (JDN), ultrapassando os limites legais de saneamento previstos na Lei 13.303/2016 e na Lei 14.133/2021, pois indicou valores, percentuais e subitens a serem ajustados; recomendou 'melhor distribuição dos descontos' e 'reavaliação de preços'; e configurou o que a autora denomina 'diligência ativa', influenciando diretamente a formação da proposta;

b) vícios insanáveis na proposta da JDN: b.1) preço irrisório: desconto de 92,43% nas 'horas em paralisação' em relação ao orçamento da APS; b.2) jogo de planilha: grandes descontos em itens de baixa materialização e descontos mínimos em itens com maior potencial de aditivos;

c) descumprimento técnico: produtividade dos berços e velocidade máxima de navegação em desacordo com o Termo de Referência;

d) reformulação substancial da proposta: a JDN apresentou três valores globais distintos, caracterizando não saneamento, mas substituição da proposta original: R$ 620.057.146,89 — proposta original (26/9/2025); R$ 619.973.243,76 - após a 1ª diligência (4/11/2025); e R$ 619.780.813,76 - após a 2ª diligência (24/11/2025).

Além disso, foram alterados elementos técnicos relevantes, como volume do equipamento clamshell BUCYRUS B-88 (de 10 m³ para 10,10 m³) e volume da cisterna do batelão 'A TOCO' (510 m³ declarados × 472,16 m³ reais).

A DTA alegou ainda violação da isonomia e da competitividade, visto que as oportunidades de ajuste teriam sido concedidas exclusivamente à JDN, gerando vantagem competitiva indevida em relação às demais licitantes, assimetria entre os participantes do certame e violação aos princípios da isonomia, da legalidade e do julgamento objetivo (art. 37 da CF/88).

Acrescentou que, após as duas diligências e os sucessivos ajustes, a APS aceitou a proposta da JDN em 28/11/2025, mesmo com produtividades ainda inferiores ao mínimo exigido pelo edital (2.972,37 m³/dia < 3.000 m³/dia) e preços flagrantemente inexequíveis em itens críticos (ex.: hora parada da draga hopper ofertada por R$ 1.064,27, contra R$ 20.475,11 do orçamento de referência).

Naquela oportunidade, a DTA não requereu suspensão ou medida cautelar, limitando-se a solicitar o recebimento da notícia de fato; ciência formal do TCU sobre as irregularidades; acompanhamento preventivo do certame, especialmente na fase recursal; e, alternativamente, recebimento como denúncia (art. 234 do RITCU).

Vossa Excelência, por meio do despacho de peça 20 do TC 024.204/2025-0, datado de 10/2/2026, determinou a realização de diligência junto à APS, com fundamento nos arts. 157 e 187 do Regimento Interno, para o encaminhamento da análise do recurso interposto pela DTA e dos demais documentos e informações técnicas necessários ao esclarecimento das questões por ela levantadas, bem como a designação de interlocutor, determinando ainda que, após concluída a diligência, o processo fosse apensado ao TC 024.321/2025-7, em razão de conexão, com fundamento no art. 36 da Resolução-TCU 259/2014. Esse processo foi então apensado ao TC 024.321/2025-7.

TC 024.321/2025-7

A empresa Etesco, líder do Consórcio Santos Dragagem, como já antecipado acima, ofereceu representação

contra possíveis irregularidades praticadas pela APS, com base nos fundamentos que foram assim sintetizados pela unidade técnica (peças 1 e 20 daquele processo):

a) a proposta comercial da representante, Etesco Construções e Comércio Ltda., foi desclassificada sob alegação de vício insanável, referente à ausência inicial da planilha de composição de preços unitários. Após identificação do vício, a Comissão Especial de Licitação (CEL) instaurou diligência formal e concedeu prazo para apresentação do documento, o que foi cumprido tempestivamente, sem alteração do valor global ofertado. Posteriormente, sem fato novo ou alteração normativa, a CEL teria revertido seu entendimento e desclassificado a proposta, ignorando o atendimento à diligência e a natureza sanável do vício (peça 1, p. 2-3, 8-12);

b) a representante protocolizou requerimento administrativo buscando reconsideração do ato de desclassificação e o processamento regular da fase recursal prevista no edital, mas a APS não teria analisado o pedido, paralisando o direito de defesa e recurso e frustrando o controle da própria Administração (peça 1, p. 3, 5-7);

c) enquanto sua proposta teria sido desclassificada por vício formal sanável, a empresa Jan de Nul do Brasil Dragagem Ltda. recebeu múltiplas oportunidades para complementar documentos e ajustar informações, inclusive após a habilitação, em situações similares ou mais complexas. Tal conduta teria violado os princípios da isonomia e da igualdade entre os participantes (peça 1, p. 13-14); e

d) a desclassificação da proposta da representante, que ofertou o menor preço (R$ 610.000.000,00), teria resultado na habilitação de proposta superior (R$ 620.057.146,89), gerando potencial prejuízo ao erário de R$ 10.057.146,89. A representante sustenta que sua proposta era plenamente capaz de atender às exigências técnicas do edital e que a ausência inicial da planilha de custos não comprometeu a análise de exequibilidade, pois o documento foi posteriormente entregue na diligência instaurada e cumprida dentro do prazo fixado pela própria comissão (peça 1, p. 15).

Ao final, a Etesco requereu, em essência: a) concessão de medida cautelar para sustar o andamento do certame; e b) anulação de sua desclassificação do certame (peça 1, p. 19, do referido processo).

Após exame das alegações e dos fundamentos trazidos pela Etesco ao processo, Vossa Excelência, ao divergir da unidade técnica, considerou presentes os requisitos para a concessão de medida cautelar e necessária a obtenção de esclarecimentos adicionais, deferindo a cautelar, com fundamento no art. 276 do Regimento Interno, para determinar à APS a imediata suspensão do andamento da Licitação Eletrônica 51/2025, e promovendo a oitiva da APS e da Jan de Nul do Brasil Dragagem Ltda., com fulcro no art. 276, § 3º, do RITCU, sobre os pressupostos da medida cautelar e sobre a fundamentação técnico-jurídica da desclassificação da proposta mais vantajosa, a eventual não uniformidade de critérios de saneamento e de condução do julgamento e a avaliação técnica quanto à manutenção das condições de habilitação do Consórcio Santos Dragagem após a retirada da consorciada minoritária, à luz do Acórdão 2.130/2016-TCU-Plenário e do princípio do *pas de nullité sans grief*, além dos indícios de jogo de planilha na proposta de preços da JDN (peça 73 daquele processo).

Essa medida cautelar foi referendada por meio do Acórdão 10/2026 - Plenário, proferido na sessão de 21/1/2026. Após examinar as respostas às oitivas determinadas por Vossa Excelência, a unidade técnica propôs o conhecimento da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes do art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno e o art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014; no mérito, sua procedência parcial; e determinação à APS, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, para que anulasse o ato de desclassificação do Consórcio Santos Dragagem e os atos subsequentes, retornando a licitação à fase de julgamento das propostas, com a ressalva de que, caso as propostas mais bem classificadas em relação à da Jan de Nul fossem novamente desclassificadas ou as licitantes inabilitadas, na análise da proposta da JDN deveriam ser avaliadas as questões levantadas pela DTA Engenharia Ltda. Em seu recurso administrativo (peças 96 a 98 daquele processo).

O Tribunal, no entanto, ao encampar o voto de Vossa Excelência, decidiu, por meio do Acórdão 1.135/2026 - Plenário:

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

9.2. revogar a cautelar referendada por meio do item 9.1 do Acórdão 10/2026-TCU-Plenário;

9.3. dar ciência à Autoridade Portuária de Santos S.A - APS, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas na Licitação 51/2025, para fins de adoção de medidas corretivas e preventivas no âmbito de futuros certames:

9.3.1. desclassificação indevida de proposta mais bem classificada, após o atendimento, pelo licitante, de diligência regularmente instaurada pela Comissão Especial de Licitação, nos termos do art. 56 da Lei 13.303/2016, em afronta à jurisprudência desta Corte de Contas, que atribui à Administração o dever de

promover diligências para sanar dúvidas ou falhas que não alterem a essência da proposta, especialmente quando não há modificação do preço global ofertado (...);
9.3.2. adoção de critérios não uniformes na condução das diligências realizadas no curso do julgamento das propostas, tendo sido admitidos ajustes na proposta da licitante declarada vencedora, sem impacto substancial sobre o preço global, ao passo que se recusou o saneamento de falha formal imputada à proposta da Etesco Construções e Comércio Ltda., mesmo após a apresentação tempestiva da documentação em sede de diligência, em afronta aos princípios da isonomia, da impessoalidade e do julgamento objetivo (...);
9.4. informar à Autoridade Portuária de Santos S.A, à Etesco Construções e Comércio Ltda., à Jan de Nul do Brasil Dragagem Ltda. e à DTA Engenharia Ltda. deste acórdão; e
9.5. arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, V, do Regimento Interno/TCU.'
A Etesco opôs embargos de declaração contra essa deliberação, os quais foram conhecidos, mas rejeitados, por meio do Acórdão 1.214/2026 - Plenário. Em 9/6/2026, essa empresa protocolou pedido de reexame, que foi distribuído ao Ministro Benjamin Zymler. Esse relator, por meio do despacho de peça 136 daquele processo, ao divergir do juízo de admissibilidade que propunha o não conhecimento do pedido de reexame, conheceu do recurso e declarou suspensos os efeitos dos subitens 9.1 e 9.2 do Acórdão 1.135/2026-Plenário, o que implicava o restabelecimento da medida cautelar referendada por meio do subitem 9.1 do Acórdão 10/2026-Plenário, até o julgamento de mérito daquele processo, determinando ainda ciência à recorrente e à APS, abertura de prazo para contrarrazões da Jan de Nul e remessa à AudRecursos para instrução de mérito.
Na mesma data do anterior despacho, porém, ao tomar ciência de que o contrato com a vencedora do certame, JDN, já havia sido assinado, reformulou a posição adotada e declarou suspensos os efeitos, tão somente, do subitem 9.1 do Acórdão 1.135/2026-Plenário. Determinou ainda que fosse dada ciência à APS e aberto prazo para que a Jan de Nul do Brasil Dragagem Ltda. oferecesse contrarrazões recursais (despacho à peça 137 do TC 024.321/2025-7).
Na sessão do dia 5/8/2026, o Tribunal, por meio do Acórdão 2.037/2026 - Plenário, deliberou acerca de expediente denominado 'pedido de reconsideração' contra esse último despacho, nos seguintes termos:
'9.1. receber o expediente recursal como agravo, para, no mérito, dar-lhe provimento;
9.2. determinar cautelarmente, com fulcro no art. 276, caput, do Regimento Interno do TCU (RITCU), à Autoridade Portuária de Santos S.A. que se abstenha de expedir ordem de início de serviços do Contrato APS 120/2026 ou suspenda os seus efeitos até a decisão de mérito deste processo;
9.3. promover a oitiva da APS e da sociedade Jan de Nul do Brasil Dragagem Ltda., com fundamento no art. 276, § 3º, do RITCU para que, no prazo de 15 dias, manifeste-se sobre a presença dos pressupostos da mencionada medida cautelar;
9.4. dar ciência desta deliberação à agravante, à empresa Jan de Nul do Brasil Dragagem Ltda. e à Autoridade Portuária de Santos S.A.'
A execução do contrato celebrado com a empresa Jan de Nul do Brasil Dragagem Ltda. encontra-se, portanto, suspensa, em decorrência dessa deliberação proferida por meio do Acórdão 2.037/2026-TCU-Plenário. O Tribunal ainda não julgou o mérito do pedido de reexame interposto contra o Acórdão 1.135/2026 - Plenário.

Nova representação da DTA

O presente processo é uma nova representação oferecida pela DTA, que, em sua quase totalidade, reitera os mesmos questionamentos que já haviam constado da anterior representação que foi autuada como TC 024.204/2025-0, já referido acima. Os questionamentos oferecidos pela DTA, por meio dessa última representação, foram assim sintetizados na instrução de peça 29:
a) a decisão do Presidente da APS, de 19/5/2026, ao negar provimento ao recurso administrativo da DTA, manteve a proposta da JDN com base em documentos não disponibilizados integralmente à recorrente, especialmente FI 75/2026, FI 273/2025, relatório da Comissão de Licitação e processo administrativo (peça 1, p. 8-10 e 19);
b) a JDN, empresa vencedora do certame, ofertou desconto de 92,43% nas horas de paralisação dos equipamentos, especialmente nos itens 3.9, 5.1.16 e 5.2.9 do Termo de Referência, em desconformidade com a lógica de exequibilidade da proposta e com a necessidade de análise de preços unitários em obras e serviços de engenharia. A peça associa a conduta a possível jogo de planilha, pois preços artificialmente baixos em itens de baixa materialização poderiam deslocar a remuneração para itens mais sensíveis a aditivos (peça 1, p. 12-13 e 20-21);
c) no grupo 5.2, relativo à dragagem de manutenção com equipamento estacionário, a proposta da JDN seria incompatível com custos reais de execução, pois teria apresentado preço de R$ 41,49/m³ contra R$ 74,24/m³ do Pregão APS 40/2023, além de redução de 82,38% na hora de paralisação de equipamento estacionário e de

94,80% na hora de paralisação TSHD Galileu Galilei (peça 1, p. 21-22);

d) o Termo de Referência da RLE 51/2025 estabeleceu, no item 12.2.2, produtividade mínima de 3.000 m³/dia para a dragagem de manutenção com equipamento estacionário, mas a JDN teria alcançado apenas 2.972 m³/dia quando considerados os dados reais dos equipamentos (peça 1, p. 13-14 e 22-23);

e) aponta adulteração de dados técnicos na proposta Rev. 02 da JDN, com alteração do volume do clamshell BUCYRUS B-88 de 10,0 m³ para 10,1 m³ e declaração de capacidade do batelão 'A TOCO' de 510 m³, embora a peça afirme que a capacidade real de cisterna seria de 472,16 m³. Segundo a DTA, esses parâmetros teriam sido modificados para elevar artificialmente a produtividade calculada e superar o requisito mínimo de 3.000 m³/dia (peça 1, p. 13-14 e 22-23);

f) a planilha eletrônica da JDN evidenciaria o uso do comando 'Goal Seek Value' ou 'Atingir Meta', mecanismo que partiria de um valor final pretendido e ajustaria parâmetros intermediários para fechar a planilha, invertendo a lógica regular de composição de custos (peça 1, p. 10-11);

g) a JDN não utilizou as distâncias médias entre os trechos de dragagem e o Polígono de Disposição Oceânica previstas nas Tabelas 5 e 9 do Termo de Referência, em desacordo com os itens 3.2.1.4 e 3.2.2.2 do TR. Segundo a peça, a própria APS teria reconhecido a desconformidade na segunda diligência de 19/11/2025, mas posteriormente acolheu justificativa da JDN sem análise técnica suficiente (peça 1, p. 14-15 e 25-26); e

h) a APS extrapolou os limites do saneamento ao permitir sucessivas alterações na proposta da JDN, que teria apresentado três valores globais distintos: R$ 620.057.146,89, em 26/9/2025; R$ 619.973.243,76, em 4/11/2025; e R$ 619.780.813,76, em 24/11/2025. A peça sustenta que as diligências não se limitaram a esclarecimentos formais, mas envolveram nova planilha de preços, novas CPUs, nova memória de cálculo, revisão de distâncias, alteração de parâmetros físicos dos equipamentos e redistribuição de descontos (peça 1, p. 14-17 e 25-27).

Ao final, a DTA requereu: a) a suspensão cautelar do certame; b) o reconhecimento de vícios insanáveis na proposta da Jan de Nul do Brasil Dragagem Ltda.; c) a disponibilização de documentos pela APS à representante; d) a desclassificação da proposta da empresa JDN; e) a expedição de determinação à APS para que analise a proposta da DTA; f) a expedição de determinação à APS para disponibilizar ao público, por meio do portal Licitações-e, todos os documentos técnicos que embasem decisões na fase de julgamento de propostas; g) a oitiva da empresa JDN sobre as irregularidades apontadas; e h) a ciência à APS sobre a impertinência de diligências que ultrapassem a busca pelo saneamento de erros formais e irrelevantes.

Em seguida, Vossa Excelência, ao acatar proposta da unidade técnica, autorizou a realização de oitiva da APS acerca dessas questões (peça 46), a fim de reunir elementos necessários para deliberar sobre o pedido de medida cautelar feito pela representante. A unidade técnica, após se debruçar sobre as imputações acima enunciadas e sobre os esclarecimentos oferecidos pela APS, anotou que os elementos contidos nos autos já permitiam a formação de juízo de mérito pela improcedência da representação. Passa-se, em seguida, a sintetizar os fundamentos por ela apresentados para embasar tal solução, contidos na instrução de peça 59:

Item 39.3 'b' - Análise dos preços de paralisação, exequibilidade da proposta da JDN e alegação de jogo de planilha

A documentação apresentada pela APS evidencia que os preços questionados pela DTA foram efetivamente submetidos a análise administrativa e não foram aceitos de forma automática. Na FI 246/2025, a APS identificou expressiva concentração de descontos em determinados itens da proposta da JDN, destacando 86,42% de desconto nos itens de mobilização e desmobilização; 85,91% de desconto em horas paradas; e média de 51,14% de desconto nos demais itens do mesmo grupo.

Diante dessa distribuição atípica, a APS reconheceu a necessidade de aprofundamento da análise e instaurou diligência para validação da exequibilidade e coerência dos valores. Após os esclarecimentos da JDN, a FI 259/2025 registrou que continuavam existindo descontos extremamente elevados, inclusive superiores a 90% em determinados itens relacionados à paralisação da draga TSHD. A APS não encerrou imediatamente a avaliação, recomendando novas análises técnicas e jurídicas.

A JDN justificou os preços com base em sua estrutura própria de custos, logística operacional, disponibilidade de equipamentos, mão de obra e estratégia empresarial. A APS considerou que os elementos apresentados eram compatíveis com uma análise de exequibilidade. No tocante aos itens de mobilização e desmobilização, a APS argumentou que tais serviços normalmente ocorrem apenas uma vez durante a execução contratual, reduzindo significativamente o risco de manipulação por futuras alterações quantitativas.

Quanto às horas paradas, a APS destacou que tais eventos decorrem da dinâmica operacional do Porto de Santos e não podem ser controlados pela contratada. Além disso, eventual subprecificação permaneceria sob risco econômico da própria JDN, sem possibilidade automática de reequilíbrio ou reprecificação. Por fim, a APS

concluiu que não havia evidências concretas de jogo de planilha, pois não foi demonstrada combinação entre preços artificialmente elevados e quantitativos suscetíveis de ampliação futura.

Item 39.3 'c' - Discrepâncias entre os preços da RLE 51/2025 e do Pregão APS 40/2023

A oitiva buscou esclarecer se a APS havia realizado análise técnica específica sobre as diferenças apontadas pela DTA entre os preços ofertados pela JDN na RLE 51/2025 e os valores praticados anteriormente no Pregão APS 40/2023, especialmente no que se refere aos itens de paralisação e à alegada equiparação indevida entre metodologias executivas distintas.

Em resposta, a APS apresentou fundamentos técnicos gerais para justificar a possibilidade de preços significativamente inferiores em contratos de dragagem. Argumentou que fatores como estrutura de custos, disponibilidade de equipamentos, ganhos de escala, sinergias operacionais, produtividade, metodologia executiva e estratégia comercial podem explicar diferenças relevantes entre propostas e contratos distintos.

A APS também sustentou que a exequibilidade não deve ser aferida por comparação isolada de determinados itens ou preços unitários, mas sim pela análise da proposta como um todo. Contudo, a análise verificou que a entidade não respondeu exatamente ao que foi solicitado. Embora tenha fornecido explicações conceituais plausíveis, não realizou comparação objetiva entre os dois certames. Não houve demonstração específica sobre diferenças entre datas-base, escopo dos contratos, quantitativos envolvidos, equipamentos empregados, produtividades estimadas, distâncias operacionais, metodologia executiva, composição de custos e critérios de remuneração.

Também não foram apresentados cálculos destinados a justificar diretamente as diferenças de preços por metro cúbico ou dos valores de paralisação. Apesar dessa deficiência, a documentação comprova que a APS efetivamente examinou a proposta da JDN com base em elementos próprios da RLE 51/2025, incluindo planilhas de composição de preços, memórias de cálculo, metodologia operacional, equipamentos empregados e parâmetros técnicos do certame. Assim, concluiu que a ausência de comparação específica entre os dois procedimentos licitatórios não invalida a análise realizada nem constitui indício de irregularidade.

Item 39.3 'd' - Avaliação da produtividade mínima de 3.000 m³/dia para equipamento estacionário

O questionamento buscava verificar se a APS havia analisado adequadamente a alegação da DTA de que a proposta da JDN não atenderia à produtividade mínima exigida no item 12.2.2 do Termo de Referência para dragagem de manutenção com equipamento estacionário. A documentação contida nos autos demonstra que a APS realizou análise técnica específica e aprofundada sobre esse requisito. Durante a primeira diligência, a área técnica identificou que os cálculos inicialmente apresentados pela JDN resultavam em produtividade *in situ* inferior ao mínimo contratualmente exigido de 3.000 m³/dia.

Esse aspecto não foi ignorado pela Administração. Ao contrário, a FI 259/2025 registrou a inconsistência e recomendou nova diligência para que a licitante esclarecesse e corrigisse os elementos utilizados na memória de cálculo. Em resposta, a JDN apresentou documentação revisada contendo memória de cálculo atualizada, discriminação dos equipamentos utilizados, tempos de enchimento, de carregamento e descarga e de viagem, velocidades operacionais e parâmetros específicos dos ciclos de dragagem. Após reavaliação desses dados, a FI 273/2025 concluiu que a produtividade revisada passou a superar o patamar mínimo exigido no Termo de Referência.

A APS esclareceu ainda que o edital não impunha uma metodologia operacional única. O requisito exigido era atingir determinado resultado de produtividade, cabendo à licitante definir os meios técnicos para alcançá-lo. Com base nos novos estudos, planilhas e memórias de cálculo, a área técnica concluiu que o requisito foi efetivamente atendido, inexistindo impedimento para continuidade da proposta nas etapas subsequentes.

Item 39.3 'e' - Parâmetros físicos dos equipamentos da JDN (clamshell BUCYRUS B-88 e batelão 'A TOCO')

A oitiva buscou verificar se os parâmetros físicos informados pela JDN para determinados equipamentos continham inconsistências capazes de comprometer a exequibilidade da proposta, especialmente quanto à capacidade da caçamba do clamshell BUCYRUS B-88 e à capacidade do batelão 'A TOCO'. Em relação ao clamshell, a controvérsia surgiu porque a capacidade da caçamba foi alterada de 10,0 m³ para 10,10 m³ após diligência da APS. A alteração ocorreu justamente quando a área técnica havia identificado que a produtividade inicialmente calculada não atingia o mínimo exigido de 3.000 m³/dia.

A APS esclareceu que a mudança decorreu da correção de uma inconsistência da memória de cálculo e que a JDN informou utilizar equipamento com capacidade efetiva de 10,10 m³, além de possuir capacidade técnica para adaptações operacionais dos equipamentos utilizados. Após a apresentação das memórias revisadas, a APS reavaliou os cálculos e concluiu que o requisito de produtividade continuava atendido.

Quanto ao batelão 'A TOCO', a DTA sustentava que a capacidade real seria de 472,16 m³, enquanto a JDN

utilizou 510 m³ em seus cálculos. A APS enfrentou diretamente essa divergência. Primeiro, observou que embarcações podem sofrer modificações ao longo da vida útil, de modo que documentos antigos não necessariamente refletem a capacidade operacional atual. Mais importante, contudo, foi a análise do impacto prático da divergência. A APS demonstrou que a produtividade do sistema não era limitada pelo batelão, mas pela produção do equipamento escavador (clamshell), que constituía o verdadeiro gargalo operacional. Assim, mesmo assumindo a capacidade inferior defendida pela DTA (472,16 m³), a produtividade global permaneceria acima do mínimo contratual exigido.

Item 39.3 'f' - Distâncias de navegação até o Polígono de Disposição Oceânica (PDO)

A DTA alegou que a JDN teria utilizado distâncias de navegação diferentes das previstas nas Tabelas 5 e 9 do Termo de Referência, o que poderia influenciar artificialmente os cálculos de produtividade e custo. A documentação demonstra que a própria APS identificou essa divergência durante o julgamento da proposta. A questão foi registrada na FI 259/2025 e motivou diligência específica, já que as distâncias utilizadas não correspondiam integralmente às referências do Termo de Referência.

Após os esclarecimentos prestados pela JDN, a APS reavaliou os cálculos e concluiu que a produtividade revisada se revelou superior ao mínimo exigido. A principal linha de defesa da APS consistiu em afirmar que as distâncias constantes das tabelas do Termo de Referência possuíam caráter referencial e médio, calculadas por critérios geométricos, não constituindo rotas obrigatórias de execução. Segundo a APS, a distância real depende de múltiplas variáveis operacionais: posição efetiva da frente de dragagem, ponto de carregamento, rotas navegáveis disponíveis, restrições operacionais do canal, tráfego marítimo e ponto efetivo de descarte dentro do PDO.

Além disso, o quadro comparativo apresentado demonstrou que a JDN não reduziu sistematicamente todas as distâncias. Em alguns trechos utilizou valores maiores, em outros menores e, em determinados casos, exatamente os mesmos valores da Administração.

Item 39.3 'a' - Exequibilidade global da proposta da JDN

Este é o item central de toda a controvérsia, na visão da unidade técnica. A questão submetida à APS foi verificar se os diversos apontamentos formulados pela DTA, considerados individualmente ou em conjunto, teriam capacidade para comprometer a exequibilidade global da proposta vencedora. A APS demonstrou que a análise de exequibilidade ocorreu desde a fase de julgamento da proposta e não apenas após os recursos apresentados.

Durante a instrução do certame, foram identificados erros aritméticos, inconsistências de arredondamento, questões relacionadas ao BDI, concentração de descontos, divergências de parâmetros operacionais e inconsistências de produtividade. Esses aspectos geraram diligências sucessivas, culminando na apresentação de planilhas revisadas, memórias de cálculo atualizadas, composições de preços e esclarecimentos complementares. Após as reavaliações, a APS concluiu que não subsistiam dúvidas impeditivas à aceitação da proposta.

Sob a perspectiva econômica, verificou-se que o orçamento estimado era de R$ 712,3 milhões; a proposta da JDN, de R$ 619,8 milhões; o desconto global, de 12,98%; e o limite matemático de exequibilidade, de R$ 448,5 milhões. A proposta vencedora permaneceu cerca de R$ 171,2 milhões acima do limite de exequibilidade, evidenciando margem considerável de segurança.

Além disso, os preços ofertados pelas demais concorrentes situaram-se em faixa bastante próxima da proposta vencedora: Etesco, R$ 610,0 milhões; JDN, R$ 619,8 milhões; DTA, R$ 626,0 milhões; Dragabras, R$ 640,8 milhões; e Dratec, R$ 648,0 milhões.

Esse cenário afasta a hipótese de preço anormalmente baixo. A instrução aponta que a quase totalidade dos questionamentos da DTA foi enfrentada tecnicamente pela APS e que nenhuma das inconsistências apontadas, isoladamente ou em conjunto, foi considerada suficiente para afastar a exequibilidade global da proposta da JDN. O único ponto com deficiência relevante de resposta foi o item 39.3-c, relativo à comparação específica com o Pregão APS 40/2023, mas essa lacuna não foi considerada capaz de evidenciar irregularidade ou comprometer a validade da análise de exequibilidade.

A AudContratações acrescenta que a jurisprudência do Tribunal aponta no sentido de que preços unitários baixos ou inconsistências pontuais em planilhas não tornam automaticamente uma proposta inexequível: o que importa é o valor global. Falhas, erros ou omissões nas planilhas também não levam obrigatoriamente à desclassificação; nesses casos, a Administração deve realizar diligências para sanar os problemas, sem que o valor total seja aumentado. Se a proposta for considerada exequível, o licitante assume os riscos de eventuais erros ou subavaliações, não podendo repassá-los à Administração depois (Acórdãos 637/2017 e 830/2018, ambos do TCU-Plenário).

A empresa Etesco, após a manifestação da unidade técnica, apresentou, nestes autos, petição em que defende sua posição jurídica no certame e, ao final, pede (peça 63):

a) seja admitida como interessada neste processo;

b) seja juntada e considerada a documentação por ela apresentada;

c) cautelarmente, sejam suspensos os efeitos da contratação decorrente da Licitação Eletrônica RLE 51/2025;

d) seja preservada a continuidade da dragagem de manutenção do canal, por meio do contrato vigente atual;

e) seja assinado prazo para que a APS disponibilize cópia integral do processo administrativo da RLE 51/2025;

f) seja determinada oitiva da APS e da Jan de Nul do Brasil Dragagem Ltda., para que, objetivamente, apresentem:

(i) a memória analítica de composição do custo da hora de paralisação, item a item, com discriminação de tripulação, combustível em stand-by, seguros, custos portuários, manutenção e custo de oportunidade do ativo;

(ii) a documentação oficial do clamshell e do batelão indicados na proposta, confrontada com os parâmetros declarados na Rev. 02; e

(iii) a justificativa técnica para a não utilização das distâncias das Tabelas 5 e 9 do Termo de Referência;

g) no mérito, seja julgada procedente esta representação para desclassificar a proposta da JDN; e

h) seja o presente feito, em seguida, sobrestado até solução do seu pedido de reexame, interposto nos autos do TC 024.321/2025-7.

II

Antes de abordar o aspecto substancial das impugnações oferecidas pela DTA, considera-se necessário verificar a viabilidade jurídica de enfrentá-las no âmbito deste processo, uma vez que já haviam constado como objeto da anterior representação oferecida pela DTA.

O processo TC 024.204/2025-0 foi autuado a partir de representação formulada pela DTA Engenharia Ltda., mesma autora da representação objeto deste processo, com alegações relativas às diligências realizadas em favor da Jan de Nul. A DTA sustentara que as diligências de 3/11/2025 e 19/11/2025 teriam extrapolado os limites do saneamento, permitido alterações substanciais na proposta da JDN e mantido vícios relacionados a preços, produtividade, parâmetros operacionais e possível jogo de planilha.

Veja-se, pois, que tais questionamentos são basicamente os mesmos apresentados pela DTA no presente processo. Na instrução inicial daquele processo, a unidade técnica sugeriu o conhecimento da representação, mas anotou que não havia elementos suficientes para formação de juízo conclusivo sobre a pertinência das impugnações, propondo diligência à APS e posterior apensamento ao TC 024.321/2025-7, em razão da conexão temática e do estágio mais avançado deste último processo.

Após a diligência, a APS informou que o recurso administrativo da DTA ainda não havia sido analisado, pois a tramitação do certame tinha sido interrompida pela medida cautelar deferida no TC 024.321/2025-7. Em razão disso, a unidade instrutora, na instrução final do TC 024.321/2025-7, entendeu que não seria necessário examinar de forma autônoma e exauriente, naquele momento, as alegações da DTA sobre a proposta da Jan de Nul. Isso porque, na sua lógica, a tendência do processo seria a de revalidar a proposta do consórcio liderado pela Etesco. A proposta de retorno da licitação à fase de julgamento permitiria à APS reavaliar as propostas na ordem de classificação e, caso as propostas mais bem classificadas em relação à Jan de Nul fossem novamente desclassificadas ou as licitantes inabilitadas, os questionamentos da DTA seriam então examinados.

O Tribunal, porém, com base em voto de Vossa Excelência, rejeitou a proposta da unidade instrutora de determinar a reinclusão da Etesco no certame. A representação foi considerada parcialmente procedente apenas para reconhecer a impropriedade da motivação originalmente adotada pela APS, baseada na ausência inicial da planilha de custos e do BDI, mas manteve a exclusão da proposta da Etesco em razão da alteração da composição do consórcio e da ausência de demonstração suficiente de preservação da confiabilidade e da exequibilidade da proposta.

A deliberação do Tribunal manteve, ao final, a decisão da Comissão Especial de Licitação quanto ao resultado da exclusão da Etesco. Por esses motivos, as alegações da DTA, apontadas no TC 024.204/2025-0, deixaram de ser apreciadas pelo Tribunal, naquele outro processo. Em síntese, o Tribunal não deliberou sobre as impugnações deduzidas pela DTA naquela anterior representação.

Poder-se-ia aventar, pelos motivos acima enunciados, eventual necessidade de retomada das questões ora suscitadas pela DTA no âmbito do processo TC 024.321/2025-7, que tem como apenso a representação original dessa empresa (TC 024.204/2025-0). A rigor, teria sido melhor ter resolvido as impugnações feitas pela DTA no TC 024.204/2025-0, no bojo do processo ao qual foi apensado (TC 024.321/2025-7). Especialmente porque a verificação da higidez da proposta da JDN tinha voltado a ser necessária, visto que ela se manteve na condição de vencedora do certame. Ademais, a apreciação conjunta das impugnações contidas nas representações da

Etesco e da DTA teria sido proveitosa, visto que reuniria, em um mesmo processo, o exame sobre a regularidade da condução do certame licitatório. Não parece, contudo, recomendável o apensamento deste processo à representação da Etesco, que tem como apenso a anterior representação da DTA, visto que se encontram em fases processuais distintas. Afigura-se mais produtivo, pois, dar seguimento à apreciação das impugnações neste processo.

Dessa constatação decorrem duas consequências práticas, que se proporão ao final. A primeira é a de que, apreciadas neste feito, de forma integral, as impugnações que a DTA deduzira no TC 024.204/2025-0, cumpre declarar exaurido o objeto daquele processo, hoje apensado ao TC 024.321/2025-7, evitando-se que permaneça pendente de solução matéria já decidida. A segunda é a de que, tramitando o pedido de reexame interposto contra o Acórdão 1.135/2026 - Plenário sob relatoria diversa, convém que se dê ciência da deliberação a ser proferida neste processo ao Relator do TC 024.321/2025-7 e à AudRecursos, de modo a prevenir a prolação de decisões contraditórias sobre um mesmo certame.

III

O Ministério Público de Contas considera que, em relação aos aspectos substanciais objeto das alegações oferecidas pela empresa DTA nesta nova representação, não se demonstrou fundamento apto a justificar a desclassificação da proposta vencedora, alinhando-se, nesse ponto, às conclusões da unidade técnica contidas na instrução de peça 59. O exame dos elementos contidos nos autos, contudo, revela necessidade de adoção de providências pelo Tribunal para garantir a regular execução do contrato que resultar da licitação sob exame e que vier a ser efetivamente implementado. Passa-se, pois, a tratar da questão atinente à concepção do certame e a seus desdobramentos, que guardam relação direta com as impugnações da representante, e, em seguida, a justificar por que a representação, embora não conduza à desclassificação pretendida, deve ser considerada parcialmente procedente.

Regime de execução contratual e preservação da equação econômico-financeira da avença

Antes do exame específico sobre as questões suscitadas pela representante, considera-se pertinente registrar aspecto da modelagem da contratação que, embora não tenha sido objeto de apontamento na instrução precedente, assume particular relevância para a futura execução contratual e, sobretudo, para a preservação da vantajosidade econômica obtida no certame. Especialmente porque a tese principal da representante é a de que a proposta da vencedora do certame viabilizaria futuro jogo de planilha.

A Licitação RLE 51/2025 foi concebida sob o regime de contratação integrada. O objeto descrito no item 1.1 do edital consiste na ‘contratação de empresa ou consórcio de empresas para a realização da obra de aprofundamento do canal do Porto Organizado de Santos para a profundidade de projeto de 16,00m DHN, incluindo as etapas de licenciamento ambiental do empreendimento, elaboração dos Projetos Básico e Executivo, execução da dragagem de aprofundamento e da dragagem de manutenção do novo gabarito alcançado por um período de 02 (dois) anos, bem como demais serviços e operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto, pelo prazo de 60 (sessenta) meses’ (peça 4, p. 1).

Não há, portanto, e esse dado é fundamental, projeto básico previamente elaborado pela APS. Os projetos básico e executivo integram as prestações atribuídas à futura contratada e o Termo de Referência estabelece que sua elaboração deverá observar as premissas e as informações constantes do ‘Anteprojeto de Dragagem de Aprofundamento do Canal de Acesso Aquaviário do Complexo Portuário de Santos - SP’, elaborado pelo Instituto Nacional de Pesquisas Hidroviárias - INPH (peça 5, p. 10).

A opção foi expressamente justificada no item 2.1 do Termo de Referência, intitulado ‘Justificativas para a Utilização da Contratação Integrada’. Após reproduzir o conceito legal desse regime, a APS consignou que a transferência ao particular do encargo de elaborar o projeto básico permitiria incorporar sua experiência técnica ao empreendimento, com potenciais ganhos de eficiência. De forma ainda mais significativa, registrou que a ampliação das responsabilidades atribuídas ao particular implicaria correspondente transferência de riscos: ‘A previsão de transferência do encargo de formular o Projeto Básico para contratação de obras e serviços de engenharia de dragagem promove uma lógica de cooperação mais acentuada com o particular, porque envolve esse parceiro privado na elaboração do projeto, possibilitando a obtenção de ganhos de eficiência na execução do contrato, dada a sua potencial expertise’ (peça 5, p. 4).

Prossegue o Termo de Referência (peça 5, p. 5):

‘(...). Por outro lado, promove-se o deslocamento de uma parcela maior dos riscos relativos à execução do contrato ao particular, na proporcional medida das novas responsabilidades assumidas em razão da concepção do projeto a ser implantado.

A CONTRATADA, ao assumir a responsabilidade pelos Projetos Básico e Executivo, também assume os riscos associados à execução da obra ou serviço, não podendo alegar falhas nos projetos ou qualquer problema de

execução para modificar o contrato.'

Logo em seguida, afirma-se que caberá à contratada 'planejar, gerenciar e executar integralmente as fases do empreendimento com os custos por ela apresentados na proposta financeira e nos prazos estabelecidos' pela APS (peça 5, p. 5). A justificativa econômica do regime segue a mesma linha: a APS declarou pretender transferir às empresas especializadas o desenvolvimento dos projetos básico e executivo e 'a definição do melhor método a ser utilizado na execução da obra', concentrando etapas e riscos e buscando celeridade, economia e eficácia (peça 5, p. 7).

A modelagem encontra correspondência no art. 42, inciso VI, da Lei 13.303/2016, que define a contratação integrada como aquela que compreende a elaboração dos projetos básico e executivo e a execução das obras e demais operações necessárias à entrega final do objeto. Por sua vez, o art. 43, inciso VI, admite esse regime quando presentes as condições ali enumeradas, sendo significativo que o § 1º do mesmo dispositivo dispense precisamente a contratação integrada da existência de projeto básico previamente à licitação.

Ocorre que, paralelamente a essa concepção, os documentos que embasam a licitação introduziram elementos próprios de regime de execução substancialmente distinto. Com efeito, o item 10 do Termo de Referência justifica expressamente a adoção da 'sistemática de medição e pagamento por preço unitário' para as dragagens de aprofundamento e de manutenção, invocando o Acórdão 1.977/2013-TCU-Plenário e afirmando que a empreitada por preço unitário seria indicada para obras portuárias, dragagem e derrocamento. Na sequência, apresenta planilha constituída por unidades e quantitativos estimados, inclusive volumes de dragagem discriminados em metros cúbicos por trechos e subtrechos (peça 5, pp. 107-109).

A minuta do contrato anexa ao edital qualificou expressamente a contratação como a ser executada 'pelo prazo de 60 (sessenta) meses, sob o regime de empreitada por preço unitário, referente à Licitação RLE 51/2025' (peça 4, p. 44). Tampouco se trata de referência isolada. O Termo de Referência informa que os quantitativos constantes da planilha possuem caráter estimativo e não constituem compromisso quanto à sua integral execução, podendo a execução ocorrer em quantitativos inferiores aos originalmente previstos. Mais adiante, estabelece que somente os serviços efetivamente executados serão medidos para fins de faturamento e reitera serem meramente estimadas as quantidades constantes das planilhas. Em relação especificamente à dragagem de aprofundamento, prevê pagamento pelo metro cúbico *in situ* efetivamente dragado, apurado mediante levantamentos hidrográficos realizados pela contratante.

A minuta contratual, assim como o contrato já firmado com a JDN (Contrato APS 120/2026), também incorpora ampla disciplina de alterações quantitativas. A cláusula décima segunda admite a alteração da avença, entre outras hipóteses, 'quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto' (alínea 'b', peça 4, p. 58, e peça 58, p. 16). Na alínea 'g', prevê ainda, expressamente: 'Para os acréscimos e supressões sobre o objeto contratual, nos limites e condições estabelecidos no art. 81, parágrafos 1º, 2º, 5º e 6º, da Lei 13.303/2016' (peça 4, p. 59, e peça 58, p. 17).

A matriz de riscos contida no Termo de Referência e anexada ao contrato firmado com a JDN confirma que essa possibilidade integrou deliberadamente a modelagem. Seu item 25 cuida dos 'serviços em quantidades superiores/inferiores ao estimado no Termo de Referência', aloca o risco à contratante/contratada, registra expressamente a possibilidade de aditivo e estabelece que 'será passível de aditivo o serviço efetivamente executado, de acordo com os critérios de medição, resguardados os limites previstos em lei' (peça 5, p. 168, e peça 58, p. 34). O extrato do contrato que veio a ser celebrado com a JDN e que foi publicado no Diário Oficial da União, em 16/6/2026, edição 110, seção 3, p. 180, dispõe que sua execução se dará sob 'regime de empreitada por preço unitário' (peça 58, p. 2).

Tem-se, portanto, uma contratação que, de um lado, transfere à contratada a elaboração do projeto básico e do projeto executivo, atribuindo-lhe liberdade para desenvolver a solução técnica e assumindo, segundo a própria justificativa do Termo de Referência, os riscos correspondentes; do outro, remunera parcelas relevantes do empreendimento segundo quantitativos efetivamente executados e admite a alteração desses quantitativos e do correspondente valor contratual.

Da incompatibilidade entre os referidos regimes

Essa justaposição merece especial atenção. A Lei 13.303/2016 não trata a contratação integrada e a empreitada por preço unitário como aspectos complementares de um mesmo regime. Ao contrário, enumera-os separadamente no art. 43: a empreitada por preços unitários (EPU) figura no inciso I, para objetos que possuam 'imprecisão inerente de quantitativos em seus itens orçamentários', enquanto a contratação integrada aparece no inciso VI, nas hipóteses previstas na lei. A diferença não é meramente nominativa, é substancial. A EPU pressupõe, como regra, projeto básico preexistente e deixa com a contratante parcela relevante do risco inerente às quantidades efetivamente necessárias. A contratação integrada, diversamente, é justamente a exceção legal à

exigência de projeto básico antecedente, porque transfere ao contratado a elaboração desse documento, acompanhada de parcela correspondente dos riscos relacionados às soluções que venha a adotar.

A distinção torna-se ainda mais pronunciada diante do art. 81 da Lei das Estatais. Seu *caput* prevê cláusulas de alteração contratual para os contratos celebrados nos regimes dos incisos I a V do art. 43, **deixando de mencionar precisamente o inciso VI**, referente à contratação integrada. Entre essas hipóteses, estão a modificação quantitativa do objeto e os acréscimos ou supressões de que tratam os §§ 1º e 2º. O § 8º, por sua vez, veda a celebração de aditivos decorrentes de eventos alocados na matriz de riscos como de responsabilidade da contratada.

Impõe-se extrair desse silêncio legislativo a consequência que dele decorre. Não se trata de lacuna, mas de opção sistemática, coerente com a lógica do regime: se a contratada concebe a solução técnica e é remunerada pelo resultado que se comprometeu a entregar, não há razão para submetê-la ao mecanismo de acréscimos e supressões próprio das empreitadas em que a Administração define previamente o que deve ser executado. Segue-se daí que a alínea 'g' da cláusula décima segunda do Contrato APS 120/2026, que prevê acréscimos e supressões 'nos limites e condições estabelecidos no art. 81, parágrafos 1º, 2º, 5º e 6º, da Lei 13.303/2016', carece de amparo legal. Não se cuida, pois, apenas de risco a ser administrado mediante procedimento de controle, mas de estipulação contratual desprovida de base normativa, que a vontade das partes não tem aptidão para convalidar.

Dois outros dispositivos da mesma lei confirmam essa exegese e demonstram que o arcabouço normativo já contém a vedação. O primeiro é o art. 81, § 8º, acima referido, que veda o aditamento fundado em evento alocado à contratada na matriz de riscos. O segundo é o art. 42, inciso X, que define a matriz de riscos como cláusula contratual definidora de riscos e responsabilidades entre as partes e caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato. Se é a própria matriz que caracteriza esse equilíbrio inicial, o aditamento fundado em evento por ela atribuído à contratada não rompe apenas o que foi pactuado: rompe o equilíbrio tal como a lei o define.

A orientação é, ademais, a mesma que informa os demais estatutos de contratação pública. No Regime Diferenciado de Contratações, o art. 9º, § 4º, da Lei 12.462/2011 admite, na contratação integrada, a alteração dos valores contratuais apenas para recomposição do equilíbrio decorrente de caso fortuito, força maior, fato do príncipe ou álea econômica extraordinária, e por necessidade de alteração do projeto por requisição expressa da Administração. A Lei 14.133/2021, em seu art. 133, disciplina em termos análogos a alteração nas contratações integrada e semi-integrada. Não há, no ordenamento jurídico pátrio, autorização para converter imprecisão de projeto elaborado pelo próprio contratado em acréscimo de sua remuneração.

A questão foi enfrentada de modo particularmente próximo ao presente caso no Acórdão 1.873/2024-TCU-Plenário (Ministro-Relator Vital do Rêgo), também referente a dragagem de acesso a complexo portuário e igualmente regida pela Lei 13.303/2016. Naquela oportunidade, a unidade especializada constatou que, embora o edital tivesse adotado a contratação integrada, 'a modelagem de execução se enquadra no regime de contratação por preços unitários, descaracterizando a ideia geral do regime de contratação integrada'. No relatório do Acórdão 1.873/2024-Plenário, ficou assente que 'a contratação integrada é incompatível com a empreitada por preço unitário, pois são regimes de contratação distintos'.

Ao final, o Tribunal deu ciência à PortosRio de que 'a alteração dos valores contratuais em decorrência de acréscimos de quantidades por imprecisão nos projetos é incompatível com o regime de contratação integrada, pois afronta o disposto nos arts. 6º, inciso XXXII, e 133 da Lei 14.133/2021, c/c arts. 43 e 81 da Lei 13.303/2016, e a jurisprudência desta Corte, a exemplo do Acórdão 831/2023-TCU-Plenário'.

Merece registro o objeto preciso daquela censura. O que o Tribunal reputou incompatível com a contratação integrada não foi a medição por unidade de serviço executado, nem a nomenclatura empregada nos documentos da licitação, mas a alteração dos valores contratuais em decorrência de acréscimos de quantidades por imprecisão nos projetos. O precedente, portanto, não determina requalificar o contrato: determina não aplicar, em contratação integrada, o mecanismo de aditamento quantitativo por causa imputável ao próprio contratado.

O fundamento econômico dessa orientação é especialmente pertinente à contratação ora examinada. Na contratação integrada, a liberdade concedida ao particular para desenvolver o projeto constitui a contrapartida da transferência dos riscos vinculados às soluções por ele concebidas. Como registrou o voto condutor do Acórdão 1.873/2024-Plenário, se o contratado possui liberdade para otimizar as soluções técnicas e econômicas, deve igualmente responder pelas imprecisões que resultem de seus próprios levantamentos, dimensionamentos e escolhas.

Do risco específico produzido pela modelagem adotada

No caso em exame, a superposição dos dois modelos produz risco adicional que não se apresenta, ao menos

com a mesma intensidade, numa empreitada por preço unitário convencional. Nesta última, o projeto básico que define a solução a executar precede a licitação e é elaborado sob responsabilidade da Administração. No presente contrato, porém, a própria contratada será responsável por desenvolver o projeto básico e, ao mesmo tempo, será remunerada, em diversas parcelas, segundo preços unitários aplicados aos quantitativos efetivamente executados.

Cria-se, assim, uma endogeneização parcial da base quantitativa de remuneração: a contratada possui influência, por meio das soluções técnicas, dos dimensionamentos, das metodologias e do parque de equipamentos definidos na fase de projeto, sobre elementos que posteriormente poderão repercutir na composição quantitativa e econômica da execução.

É necessário ressalvar que nem toda variação de quantidade estará sob domínio da contratada. A própria natureza da dragagem envolve incertezas físicas e a matriz de riscos contempla eventos cuja ocorrência somente pode ser constatada no desenvolvimento do empreendimento. O problema surge quando não se distingue adequadamente a variação exógena, decorrente de condição física ou evento efetivamente atribuído à APS, daquela variação endógena, decorrente da solução, do mal dimensionamento, da metodologia ou da insuficiência do projeto desenvolvido pela própria contratada.

A matriz de riscos já fornece importante elemento para essa distinção. Seu item 43 atribui exclusivamente à contratada, sem possibilidade de aditivo, o risco de definição insuficiente ou inadequada da quantidade, da dimensão ou das características operacionais dos equipamentos e da metodologia e dos procedimentos de execução, decorrente de falha na elaboração dos projetos de engenharia.

Também são alocados à contratada, sem aditamento, os custos decorrentes da ocorrência de novos interferentes causada por imprecisão ou insuficiência dos levantamentos realizados durante a elaboração dos projetos (item 31 da matriz de riscos).

Logo, o item 25 da matriz - que admite aditamento em virtude de quantidades efetivamente superiores ou inferiores às estimadas no Termo de Referência - não deve ser interpretado isoladamente, como autorização genérica para que qualquer quantitativo resultante do projeto elaborado pela contratada seja transferido para a APS. Sua aplicação deve ser compatibilizada com os demais riscos expressamente atribuídos à contratada e com a própria premissa do item 2.1 do Termo de Referência, segundo a qual a assunção da responsabilidade pelos projetos básico e executivo impede que falhas nesses documentos sejam utilizadas como fundamento para modificação do contrato.

A preocupação é também de natureza econômica. A proposta foi julgada por menor preço global, embora formada por preços unitários. A redistribuição posterior dos quantitativos pode alterar significativamente o resultado econômico da disputa: a redução de itens em que a vencedora tenha ofertado preços relativamente baixos e a elevação daqueles em que seus preços sejam relativamente mais elevados pode reduzir ou eliminar a vantagem econômica que a levou a vencer o certame, ainda que cada preço unitário, considerado isoladamente, permaneça abaixo do teto originalmente admitido.

Não se afirma que isso efetivamente virá a ocorrer, caso a JDN seja confirmada como vencedora do certame. O que se identifica é um risco estrutural dessa inusitada modelagem, que se torna particularmente relevante porque a mesma empresa incumbida de desenvolver o projeto será remunerada com base em planilha de preços unitários e esse risco estará presente seja qual for a empresa ou consórcio que efetivamente vier a realizar o objeto do certame sob análise.

Art. 31 da Lei 13.303/2016 e preservação da vantagem econômica da contratação

Entretanto, a Lei das Estatais fornece instrumental para que esse risco seja controlado ou mesmo suprimido. Seu art. 31 estabelece que as licitações e os contratos devem assegurar a seleção da proposta mais vantajosa e evitar operações caracterizadas por sobrepreço ou superfaturamento. Mais especificamente, o art. 31, § 1º, inciso II, alínea ‘c’, qualifica como hipótese de superfaturamento as alterações no orçamento de obras e serviços de engenharia que causem desequilíbrio econômico-financeiro do contrato em favor do contratado.

A preocupação encontra correspondência direta na própria minuta contratual, anexa ao edital. A alínea ‘f’ da cláusula décima segunda admite alterações destinadas ‘a restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato’ (peça 4, pp. 58/9).

Deve-se compreender essa garantia de modo bilateral. O equilíbrio econômico-financeiro não protege apenas a contratada contra o aumento extraordinário de seus encargos; impede também que alterações posteriores da planilha coloquem a Administração em posição econômica inferior àquela estabelecida no momento da competição. É precisamente essa segunda hipótese que o art. 31, § 1º, II, ‘c’, procura prevenir.

Da preservação do certame e da necessidade de solução prospectiva

A constatação merece, contudo, ser ponderada à luz do estágio em que se encontra o empreendimento e das consequências práticas de cada solução possível.

Registre-se, de início, que o Tribunal realizou auditoria de conformidade sobre a concepção do projeto e o Edital RLE 51/2025, no TC 017.428/2025-4, no âmbito do Fiscobras 2026, concluída pelo Acórdão 688/2026-TCU-Plenário, de 18/3/2026, quando a licitação já se encontrava em curso, sob a ementa 'ausência de irregularidades; oportunidades de melhoria; recomendações'. Cumpre precisar, todavia, que o alcance dessa deliberação não obsta as providências ora propostas.

Em primeiro lugar, a questão específica ora identificada - a incompatibilidade entre o regime de contratação integrada declarado no instrumento convocatório e a cláusula de acréscimos e supressões fundada no art. 81, §§ 1º e 2º, da Lei 13.303/2016 - não foi objeto de exame naquela fiscalização. O escopo do trabalho alcançou a adequação do regime de contratação, a regularidade e suficiência do edital e de seus anexos, a adequação do anteprojeto, do orçamento, dos custos unitários e da matriz de riscos, mas não a compatibilidade da cláusula décima segunda da minuta contratual com o art. 81 da Lei das Estatais.

Em segundo lugar, o próprio voto condutor ressalvou que as conclusões daquela fiscalização não se confundiam com as irregularidades examinadas na representação que tramita no TC 024.321/2025-7.

Em terceiro lugar, e principalmente, **a ausência de apontamento em fiscalização não convalida vício nem produz preclusão para o controle externo**. É reiterada a orientação desta Corte no sentido de que o exame de editais e a inexistência de censura anterior não geram coisa julgada administrativa nem direito adquirido à manutenção de cláusula desprovida de amparo legal, podendo o Tribunal apreciar a matéria sempre que provocado ou quando dela tome conhecimento no exercício de suas competências.

O que efetivamente recomenda cautela, portanto, não é a deliberação anterior, mas a proporcionalidade da providência. Soma-se à elevada relevância logística e econômica do aprofundamento do canal do Porto de Santos o estágio já alcançado pelo procedimento, além da circunstância de que o defeito ora identificado é de redação do instrumento convocatório, sanável por disciplina da execução e não de escolha do contratado.

A esse respeito, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro não só respalda, como preconiza a opção por solução prospectiva. O art. 20 do Decreto-lei 4.657/1942, com a redação conferida pela Lei 13.655/2018, determina que, nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. O art. 21 exige que a decisão que decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa indique de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas e, quando for o caso, as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas anormais ou excessivos. E o art. 22 impõe que, na interpretação de normas sobre gestão pública, sejam considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo.

Nessas condições, a anulação da licitação ou a imposição de solução que importe reconstrução integral de sua modelagem deve ser reservada a hipótese que se revele indispensável à proteção do interesse público, o que não se evidencia para o problema ora identificado, plenamente corrigível mediante providências que operem sobre a execução contratual. O precedente do Acórdão 1.873/2024-Plenário é instrutivo também sob esse aspecto: embora o Tribunal tenha considerado irregular cláusula que permitia acréscimos e supressões em contratação integrada, ponderou que o certame já havia sido concluído e o contrato assinado e, em vez de determinar sua invalidação, optou por medida prospectiva destinada a prevenir a materialização da possível irregularidade durante a execução.

Da vedação de aditamento quantitativo por causa endógena

Definida a natureza do defeito e afastada, por desnecessária, a invalidação do certame, a providência primária que disso decorre é a supressão de eficácia da estipulação que não encontra amparo legal.

Cabe, pois, determinar à APS que se abstenha de aplicar a alínea 'g' da cláusula décima segunda do Contrato APS 120/2026 e de celebrar termos aditivos com fundamento nos §§ 1º e 2º do art. 81 da Lei 13.303/2016, admitidas alterações do valor contratual apenas nas hipóteses de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro decorrente de evento expressamente alocado à contratante na matriz de riscos, de álea econômica extraordinária ou de alteração do projeto por requisição expressa da Administração, observada, em qualquer caso, a vedação do art. 81, § 8º, daquele diploma.

Convém precisar o alcance dessa vedação, para que não seja tomada por medida mais ampla do que é. Não se trata de proibição indistinta de toda e qualquer alteração quantitativa, providência que se reputaria inadequada por três razões. Primeiro, porque o próprio instrumento convocatório e a matriz de riscos previram

expressamente a ocorrência de situações quantitativas passíveis de aditamento, circunstância conhecida pelos licitantes por ocasião da formulação das propostas. Segundo, porque determinados eventos previstos na matriz são efetivamente atribuídos à contratante e somente podem ser conhecidos no desenvolvimento do empreendimento. Terceiro, porque a supressão, *a posteriori*, de toda essa sistemática poderia, ela própria, alterar de forma relevante a alocação de riscos considerada pelas empresas na formação de seus preços.

A vedação ora proposta não alcança, portanto, as variações decorrentes de eventos que a própria matriz de riscos atribuiu à contratante, que permanecem passíveis de recomposição na forma da lei e do contrato, nem impede a supressão de serviços. Alcança, unicamente, a pretensão de converter em acréscimo de remuneração a imprecisão de levantamento, o dimensionamento, a metodologia ou a insuficiência de projeto elaborado pela própria contratada - matéria que os itens 31 e 43 da matriz de riscos já lhe atribuíram sem possibilidade de aditivo, e que o art. 81, § 8º, da Lei das Estatais já veda. Nesse sentido, a determinação apenas explicita e torna operante o que o ordenamento e o próprio contrato já estabelecem.

A segunda camada de proteção: trava de vantajosidade e controle prévio do Projeto Básico

Contudo, a vedação, isoladamente considerada, não se afigura suficiente. Restará sempre a tarefa de qualificar cada variação quantitativa - distinguindo a que decorre de evento alocado à contratante daquela que decorre da solução concebida pela contratada - e essa qualificação, se não for previamente disciplinada, tende a ser realizada quando o interesse já está constituído. Daí por que o Ministério Público de Contas considera igualmente necessária a instituição, pela APS, de procedimento específico de controle técnico-econômico do Projeto Básico e das alterações quantitativas dele decorrentes, destinado a preservar a equação econômico-financeira original da contratação e a vantagem obtida no certame.

1. Linha de base econômico-financeira. A APS deve registrar, a partir do orçamento de referência da licitação e da proposta vencedora, a relação econômica global originalmente estabelecida entre ambos, inclusive mediante apuração do percentual de diferença global obtido no certame. Esse indicador não substituiria a análise dos preços unitários, mas funcionaria como parâmetro objetivo de preservação da vantagem originalmente contratada.

2. Controle prévio do Projeto Básico. Antes de sua aprovação, a APS deve submeter o projeto elaborado pela contratada a exame técnico-econômico específico, identificando as alterações relevantes de quantitativos em relação às estimativas licitadas e, para cada uma delas, sua causa: (i) opção de engenharia ou metodologia da contratada; (ii) falha ou insuficiência de seus levantamentos e projetos; (iii) condição física efetivamente imprevisível ou apenas estimativa inerentemente incerta do anteprojeto; (iv) determinação superveniente da APS; ou (v) outro evento previsto na matriz de riscos.

3. Separação entre quantitativos endógenos e exógenos. Variações decorrentes de escolhas, dimensionamentos, metodologias ou deficiências dos projetos sob responsabilidade da contratada não devem servir de fundamento para incremento de sua remuneração, especialmente quando enquadráveis nos riscos que a própria matriz lhe atribuiu sem possibilidade de aditamento. Somente as variações decorrentes de eventos legitimamente alocados à APS ou compartilhados poderão prosseguir para a etapa seguinte de análise.

4. Orçamento-paradigma do escopo modificado. Para qualquer alteração quantitativa potencialmente remunerável, a APS deve reconstruir o orçamento de referência para a mesma configuração física e quantitativa que se pretende executar, utilizando, tanto quanto tecnicamente possível, a metodologia, a data-base e os referenciais do orçamento que subsidiou a licitação. Assim, será possível comparar duas grandezas homogêneas: quanto a nova configuração valeria segundo os preços referenciais da Administração e quanto ela custará segundo os preços unitários da contratada.

5. Trava de preservação da vantagem global. Nos acréscimos e redução de quantitativos e na inclusão de serviços novos, a alteração não deve produzir redução, em favor da contratada, da diferença percentual existente originalmente entre sua proposta e o orçamento de referência, ressalvada a parcela correspondente a verdadeiro evento de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro. Em notação simples, se P0 representa a proposta vencedora e O0 o orçamento original, a relação P0/O0 deve constituir o limite de referência para a mesma relação entre o preço contratual e o orçamento-paradigma depois da alteração. Em outros termos, a simples reconfiguração dos quantitativos não pode consumir o desconto global obtido na licitação.

6. Controle dos serviços novos. Eventuais serviços não contemplados originariamente devem ser submetidos simultaneamente à aferição de seus preços unitários frente aos referenciais de mercado e à verificação da manutenção da vantagem econômica global. A jurisprudência do TCU há muito recomenda a manutenção do desconto proporcional nos aditivos justamente como mecanismo de prevenção ao jogo de planilha.

7. Controle cumulativo. A aferição não deve ocorrer apenas isoladamente em cada aditivo. Alterações

sucessivas de pequena expressão podem, cumulativamente, modificar substancialmente a composição econômica da planilha. A APS deve, portanto, acompanhar a relação global entre preços contratados e preços referenciais ao longo da execução.

8. Memória técnica e econômica específica. A aprovação do Projeto Básico, de alteração quantitativa relevante ou de termo aditivo deve ser precedida de manifestação que explicite a causa da variação, sua classificação na matriz de riscos, os valores segundo a planilha contratual e segundo o orçamento-paradigma e o efeito sobre a vantagem econômica originalmente obtida.

A utilização do percentual de diferença global como mecanismo de controle encontra respaldo na lógica consolidada por esta egrégia Corte para prevenção de jogo de planilha. Em sua sistematização da jurisprudência, a Corte registra que, nos aditamentos de obras, a redução do desconto global em favor do contratado representa risco de desequilíbrio e de perda da vantagem econômica, e reproduz precedentes segundo os quais deve ser mantido o desconto proporcional obtido na licitação. No presente caso, essa preocupação encontra fundamento no art. 31, § 1º, II, 'c', da Lei das Estatais.

Não se propõe, com isso, a aplicação mecânica do mesmo percentual de desconto a cada item individual da planilha nem a reescritura da proposta vencedora após a licitação. O controle deve ser realizado primordialmente em nível global, preservando-se a estrutura de preços ofertada pela licitante, mas impedindo que alterações de quantitativos modifiquem em seu favor a equação econômica resultante da competição.

Tampouco a trava deve impedir recomposição efetivamente devida à contratada. Caso se materialize evento que, de acordo com a lei, o contrato e a matriz de riscos, constitua álea atribuída à APS e justifique reequilíbrio, seu impacto deverá ser individualizado e calculado de forma própria. A manutenção da vantajosidade não pode servir para negar direito legítimo à recomposição; serve, isto sim, para impedir que mera alteração da composição quantitativa seja confundida com reequilíbrio e utilizada para ampliar a margem econômica da contratada.

Há, inclusive, precedente interno na própria matriz de riscos da licitação para esse tipo de controle. No item 42, referente à eventual flexibilização da técnica de overflow, a APS exigiu relatório técnico detalhado demonstrando os efeitos da alteração sobre custos unitários, produtividade e consumo de recursos, condicionando eventual reequilíbrio à comprovação da vantajosidade para a Administração. A mesma lógica de demonstração econômico-financeira pode ser utilizada, de modo mais abrangente, para as alterações quantitativas relevantes surgidas na execução (peça 5, p. 173).

Para que a providência não se reduza a enunciado meramente declaratório, afigura-se necessário que a deliberação, além de indicar seu fundamento normativo, fixe prazo para a instituição do procedimento e correspondente comunicação ao Tribunal, determine à AudContratações o monitoramento de seu cumprimento e consigne expressamente que a inobservância da trava de vantajosidade caracterizará superfaturamento na modalidade prevista no art. 31, § 1º, inciso II, alínea 'c', da Lei 13.303/2016, sujeitando os responsáveis às sanções cabíveis.

Consigne-se, por fim, que as determinações devem ser formuladas de modo a alcançar o contrato que vier efetivamente a prevalecer. O risco identificado é estrutural da modelagem e independe de quem execute o objeto: subsistirá integralmente caso o pedido de reexame em curso no TC 024.321/2025-7 venha a ser provido e a licitação retorne à fase de julgamento das propostas.

A providência ora proposta não objetiva alterar a distribuição de riscos estabelecida no instrumento convocatório nem modificar a proposta vencedora, mas estabelecer procedimento de controle destinado a assegurar que a aplicação das cláusulas que admitem variações quantitativas não importe transferência à APS de riscos contratualmente atribuídos à contratada nem redução da vantagem econômica obtida mediante o procedimento competitivo. Além do mais, tal medida garantiria a execução segura e equilibrada de qualquer das propostas que venha a ser efetivamente confirmada como vencedora do certame.

IV

Passa-se, a partir deste momento, ao exame das impugnações deduzidas pela representante DTA Engenharia Ltda. Na peça inicial desta representação. Em relação a esses questionamentos, o Ministério Público de Contas alinha-se à unidade técnica quanto à inexistência de fundamento para a desclassificação da proposta da empresa JDN. Considera-se, contudo, necessário explicitar as razões fundamentais que levam a essa conclusão, bem como identificar os pontos em que as pretensões da representante merecem acolhida.

Exequibilidade da proposta e alegação de jogo de planilha

A principal objeção formulada pela DTA à proposta da Jan de Nul do Brasil Dragagem Ltda. - JDN reside na acentuada dispersão dos descontos incidentes sobre os diversos itens da planilha de preços. A representante chama particular atenção para os itens relativos a horas de paralisação dos equipamentos e para determinados

serviços executados com equipamento estacionário, cujos preços ofertados se situam muito abaixo dos referenciais estimados pela APS, sustentando, a partir daí, duas consequências: de um lado, a inexequibilidade desses preços unitários; de outro, a existência de estrutura de preços apta a viabilizar futuro jogo de planilha.

A preocupação não é destituída de fundamento no plano econômico. Como será demonstrado adiante, o desconto global da proposta da JDN, de aproximadamente 12,98%, encontra-se efetivamente distribuído de maneira bastante heterogênea entre os diferentes componentes da planilha. Essa constatação, contudo, não conduz, por si só, à conclusão pretendida pela representante, de que a proposta deveria ter sido desclassificada. A questão deve ser examinada, inicialmente, à luz da distinção entre a exequibilidade global da proposta e a eventual subavaliação de itens específicos.

A jurisprudência deste Tribunal aponta, de forma reiterada, que a inexequibilidade de itens isolados da planilha de custos não constitui, em regra, fundamento suficiente para a desclassificação de uma proposta, pois o juízo de inexequibilidade deve tomar como parâmetro principal o seu valor global. Esse entendimento foi expressamente reafirmado no Acórdão 637/2017-TCU-Plenário, relator Ministro Aroldo Cedraz.

No mesmo sentido opera a Súmula TCU 262, segundo a qual os critérios legais de aferição conduzem a presunção meramente relativa de inexequibilidade de preços, devendo a Administração dar à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade de sua proposta. Foi precisamente esse o procedimento observado no caso concreto: identificada a anomalia na distribuição dos descontos, a APS instaurou diligências sucessivas e submeteu as justificativas apresentadas a exame de sua área técnica.

A orientação não significa, evidentemente, que os preços unitários sejam irrelevantes em licitações julgadas pelo menor preço global. Ao contrário, seu exame permanece necessário, entre outras razões, para prevenir a prática de jogo de planilha. O que se deve evitar é confundir duas questões distintas: a existência de preços unitários muito baixos, de um lado, e a inexequibilidade do conjunto da proposta ou a efetiva configuração de jogo de planilha, de outro.

No caso presente, a própria AudContratações registrou que a APS não ignorou a concentração atípica de descontos. A FI 246/2025 identificou descontos de 86,42% em mobilização e desmobilização, 85,91% em horas paradas e média superior a 50% nos demais itens do grupo analisado, o que motivou diligências específicas dirigidas à comprovação da coerência e da exequibilidade dos preços. Após os esclarecimentos da JDN, a APS reconheceu a permanência de descontos muito elevados, mas entendeu suficientes as justificativas apresentadas quanto à estrutura de custos, disponibilidade de equipamentos, logística, mão de obra e estratégia empresarial.

Essa conclusão administrativa deve ser considerada conjuntamente com a análise global da proposta. O orçamento estimado pela APS atingia aproximadamente R$ 712,3 milhões; a proposta final da JDN, R$ 619,8 milhões; e o desconto global, 12,98%. A instrução registra, ainda, que o valor ofertado permanecia cerca de R$ 171,2 milhões acima do parâmetro matemático de exequibilidade utilizado na análise e se encontrava em faixa compatível com as propostas apresentadas pelas demais concorrentes: Etesco, R$ 610 milhões; DTA, R$ 626 milhões; Dragabras, R$ 640,8 milhões; e Dratec, R$ 648 milhões.

Não se está, portanto, diante de proposta cujo valor global destoe do universo competitivo observado no certame. Ao contrário, as cinco propostas mencionadas encontram-se em intervalo relativamente próximo. Esse dado reforça a conclusão de que o simples fato de alguns itens terem sido precificados de maneira particularmente agressiva não basta para demonstrar que a JDN não possa executar o objeto pelo montante global assumido.

Também milita nesse sentido o fato de que o edital e o Termo de Referência atribuíram à própria licitante a responsabilidade pelos preços ofertados e exigiram que as composições de preços contemplassem todos os custos necessários à execução do objeto. Assim, eventual subavaliação de um componente, se não comprometer a exequibilidade do conjunto e não vier a ser posteriormente transferida à contratante, constitui primordialmente risco econômico assumido pela própria licitante.

O entendimento é reforçado pelo Acórdão 830/2018-TCU-Plenário, relator Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, segundo o qual erros materiais, omissões ou inconsistências em planilhas de custos e preços não conduzem necessariamente à desclassificação, devendo a Administração promover diligências para esclarecê-los ou corrigi-los, desde que não haja majoração do valor global originalmente ofertado. Considerada exequível a oferta, cabe à própria licitante suportar o ônus de eventual erro ou subavaliação, sem posterior transferência do correspondente custo à Administração.

Distribuição dos descontos na proposta da JDN

Embora o quadro acima afaste a pretendida desclassificação, considera-se útil aprofundar a análise da estrutura econômica da proposta, especialmente porque ela guarda relação direta com o risco de jogo de planilha

discutido pela representante e com as peculiaridades da modelagem contratual anteriormente examinadas neste parecer.

A planilha de referência da APS totaliza R$ 712.257.955,73, ao passo que a proposta final da JDN totaliza R$ 619.780.813,76. Disso resulta diferença nominal de R$ 92.477.141,97 e percentual global de aproximadamente 12,98%. A análise individual dos principais itens mostra, entretanto, que essa diferença não se encontra uniformemente distribuída. Nos serviços de dragagem de aprofundamento propriamente ditos, medidos em metros cúbicos, os descontos são relativamente pequenos:

Item	PU APS	PU JDN	Desconto aproximado
3.2 - Subtrecho 1A	R$ 15,15	R$ 14,24	6,01%
3.3 - Subtrecho 1B	R$ 17,79	R$ 16,88	5,12%
3.4 - Subtrecho 1C	R$ 20,31	R$ 19,39	4,53%
3.5 - Subtrecho 1D	R$ 23,03	R$ 22,11	3,99%
3.6 - Trecho 2	R$ 27,33	R$ 26,41	3,37%
3.7 - Trecho 3	R$ 30,61	R$ 29,69	3,01%
3.8 - Trecho 4	R$ 34,40	R$ 33,49	2,65%

Fonte: Planilha de Preços de referência da APS e Proposta de Preços da JDN - Rev. 02.00 - peças 6 e 13, p. 36.

Ponderados pelos quantitativos estimados, esses sete itens apresentam redução global de aproximadamente 3,41%, percentual substancialmente inferior aos 12,98% observados na proposta como um todo.

Situação bastante diversa ocorre no subitem 3.9, relativo à paralisação da TSHD. A APS estimou preço de R$ 20.475,11 por hora, enquanto a JDN ofertou R$ 1.064,27, correspondente a desconto de aproximadamente 94,80%. Para as 300 horas previstas, o orçamento da Administração atribuía cerca de R$ 6,14 milhões ao item, contra apenas R$ 319 mil na proposta da JDN. Aproximadamente R$ 5,82 milhões da vantagem nominal da JDN em relação ao orçamento estão concentrados somente nesse item.

Fenômeno semelhante se verifica na dragagem de manutenção com TSHD. Nos principais serviços medidos em metros cúbicos, os descontos permanecem em patamar significativamente inferior ao desconto global:

Item	PU APS	PU JDN	Desconto aproximado
5.1.2 - Trecho 1A	R$ 21,96	R$ 20,05	8,70%
5.1.3 - Trecho 1B	R$ 25,78	R$ 23,58	8,53%
5.1.4 - Trecho 1C	R$ 29,43	R$ 26,94	8,46%
5.1.5 - Trecho 1D	R$ 33,37	R$ 30,58	8,36%
5.1.6 - Trecho 2	R$ 39,61	R$ 36,33	8,28%
5.1.7 - Trecho 3	R$ 44,36	R$ 40,71	8,23%
5.1.8 - Trecho 4	R$ 49,86	R$ 45,78	8,18%

Fonte: Planilha de Preços de referência da APS e Proposta de Preços da JDN - Rev. 02.00 - peças 6 e 13, p. 36.

Considerados todos os serviços medidos em metros cúbicos do grupo 5.1, inclusive os berços de atracação, o desconto ponderado é de aproximadamente 8,43%.

No subitem 5.1.16 - paralisação da TSHD - volta-se, porém, a encontrar desconto excepcionalmente elevado. A APS estimou R$ 14.767,49 por hora, para 1.200 horas, totalizando R$ 17,72 milhões; a JDN ofertou R$ 1.064,27 por hora, totalizando R$ 1,277 milhão. O desconto unitário alcança aproximadamente 92,79%, de modo que cerca de R$ 16,44 milhões da diferença global entre o orçamento e a proposta se concentram nesse único item.

A maior concentração relativa de descontos aparece no grupo 5.2, referente aos serviços com equipamento estacionário:

Item	PU APS	PU JDN	Desconto aproximado

Item	PU APS	PU JDN	Desconto aproximado
5.2.1 - Mobilização	R$ 2.370.318,76	R$ 321.869,06	86,42%
5.2.2 - Grupo 1	R$ 95,03/m³	R$ 45,97/m³	51,63%
5.2.3 - Grupo 2	R$ 91,22/m³	R$ 45,85/m³	49,74%
5.2.4 - Grupo 3	R$ 88,98/m³	R$ 43,81/m³	50,76%
5.2.5 - Grupo 4	R$ 88,07/m³	R$ 43,02/m³	51,15%
5.2.6 - Grupo 5	R$ 87,54/m³	R$ 37,11/m³	57,61%
5.2.7 - Grupo 6	R$ 86,90/m³	R$ 37,21/m³	57,18%
5.2.8 - Grupo 7	R$ 87,54/m³	R$ 37,42/m³	57,25%
5.2.9 - Paralisação	R$ 5.387,08/h	R$ 759,24/h	85,91%
5.2.10 - Desmobilização	R$ 2.370.318,76	R$ 321.869,06	86,42%

Fonte: Planilha de Preços de referência da APS e Proposta de Preços da JDN - Rev. 02.00 - peças 6 e 13, p. 36.

O orçamento da APS para todo o grupo 5.2 é de aproximadamente R$ 50,77 milhões, enquanto o mesmo conjunto de itens totaliza aproximadamente R$ 20,40 milhões na proposta da JDN, o que corresponde a desconto de 59,83%. Somente esse bloco responde por cerca de R$ 30,38 milhões da diferença entre o orçamento de referência e a proposta vencedora.

A distribuição, portanto, é efetivamente heterogênea. Enquanto os principais volumes de aprofundamento apresentam descontos próximos de 3% a 6% e a dragagem de manutenção com TSHD apresenta desconto na faixa de 8%, encontram-se descontos de aproximadamente 50% a 60% nos serviços com equipamento estacionário e superiores a 85% ou 90% em mobilização, desmobilização e horas de paralisação.

Tal constatação, contudo, deve ser adequadamente dimensionada.

Se considerados apenas os itens em que os descontos ultrapassam aproximadamente 80% - 3.9, 5.1.16, 5.2.1, 5.2.9 e 5.2.10 -, o valor correspondente no orçamento de referência da APS é de aproximadamente R$ 31,84 milhões. Esse montante representa cerca de 4,47% do orçamento total de R$ 712,26 milhões. A circunstância de uma parcela inferior a 5% do orçamento de referência conter preços muito agressivamente reduzidos recomenda atenção, mas não autoriza concluir que uma proposta global de R$ 619,78 milhões seja, por essa razão, materialmente inexequível.

Mesmo ampliando a análise para todo o grupo 5.2, cujo orçamento referencial é de aproximadamente R$ 50,77 milhões, cuida-se de parcela relativamente limitada diante do valor global do objeto. A existência de descontos elevados nesses componentes deve ser considerada para fins de fiscalização da execução, mas não equivale à demonstração de incapacidade da licitante de suportar os custos assumidos no conjunto da contratação.

Há, de fato, concentração relevante da vantagem econômica em determinados itens. Somados os descontos produzidos pelo subitem 3.9, pelo subitem 5.1.16 e por todo o grupo 5.2, chega-se a aproximadamente R$ 52,64 milhões, equivalentes a cerca de 56,9% dos R$ 92,48 milhões de diferença global entre a proposta e o orçamento da APS. Esse dado demonstra sensibilidade da planilha à futura composição quantitativa, mas não inexequibilidade.

A título meramente ilustrativo, caso nenhuma das 300 horas de paralisação do aprofundamento, das 1.200 horas de paralisação da manutenção com TSHD e das 600 horas de paralisação do equipamento estacionário viesse a ser efetivamente medida, mantidos todos os demais quantitativos exatamente como estimados, o percentual global de diferença entre a proposta e o orçamento recalculado cairia de 12,98% para aproximadamente 9,84%.

Igualmente, em exercício de sensibilidade, caso se eliminasse o bloco de equipamento estacionário, e os correspondentes volumes dos berços fossem remunerados segundo os preços de TSHD previstos para esses mesmos grupos, o diferencial global cairia para aproximadamente 9,39%. Se a esse cenário se associasse a não materialização das horas de paralisação do aprofundamento e da TSHD, a diferença global seria reduzida para aproximadamente 6,35%.

Essas simulações não constituem prognóstico acerca da execução contratual. Servem unicamente para demonstrar que a estrutura econômica da proposta é sensível à ponderação efetiva dos itens. O risco existe, mas sua sede própria é a execução do contrato e o controle da preservação da vantajosidade, e não a invalidação,

desde logo, da proposta vencedora.

A proposta também contém diversos itens relevantes ofertados exatamente pelos valores de referência da Administração, sem desconto, ao mesmo tempo em que concentra reduções muito superiores à média em outros componentes. Não se trata, portanto, de proposta construída mediante aplicação linear de aproximadamente 13% a todos os itens, mas de estratégia empresarial em que a licitante distribuiu de forma desigual a margem que estava disposta a sacrificar em cada serviço.

Não há regra no edital nem na Lei 13.303/2016 que imponha uniformidade de desconto item a item em licitação julgada pelo menor preço global. A aplicação linear do desconto é característica do critério de julgamento por maior desconto, que não foi o adotado neste certame. A RLE 51/2025 foi estruturada sob o critério de menor preço global.

É importante registrar, ademais, que o Termo de Referência determinava que, para fins de julgamento, o preço global fosse obtido pela soma dos produtos dos preços unitários pelos quantitativos estimados, estabelecendo também que apenas propostas com preço global abaixo do orçamento da APS seriam aceitas e que os preços unitários não poderiam exceder os correspondentes referenciais administrativos, ressalvadas as hipóteses admitidas no instrumento convocatório. Nesse ponto, a APS observou o que a Súmula TCU 259 qualifica como obrigação, e não faculdade, do gestor: nas contratações de obras e serviços de engenharia, a definição do critério de aceitabilidade dos preços unitários e global, com fixação de preços máximos para ambos. Os preços unitários finais da JDN permaneceram abaixo dos respectivos limites estimados pela APS.

A existência de descontos não uniformes, portanto, não implica, por si, vício da proposta. O que poderá assumir relevância jurídica é a tentativa de utilização posterior dessa estrutura de preços para modificar, em favor da contratada, a relação econômica resultante do procedimento competitivo. E essa é questão distinta daquela que justificaria a desclassificação na fase de julgamento.

Da alegação de jogo de planilha e sua relação com a modelagem contratual

Sob esse aspecto, a análise da representante identifica risco real, mas extrai dele consequência jurídica excessiva.

O denominado jogo de planilha não se configura simplesmente porque alguns itens são muito baratos. O risco surge quando a estrutura de preços unitários, associada à possibilidade de alteração dos respectivos quantitativos, permite aumentar a participação de itens comparativamente menos vantajosos para a Administração e diminuir a execução daqueles que concentram os maiores descontos, deteriorando a vantagem econômica global inicialmente obtida.

É precisamente por isso que a jurisprudência desta Corte exige exame dos preços unitários mesmo nos certames julgados pelo menor preço global. A questão central, porém, não é a mera existência *ex ante* de preços unitários discrepantes, mas a possibilidade de que sua combinação com variações quantitativas venha a produzir, na execução, resultado econômico mais favorável à contratada do que aquele que decorreu da disputa.

Nesse ponto, deve-se fazer remissão ao tópico anterior deste parecer. Como ali demonstrado, a RLE 51/2025 contém uma superposição indevida de dois regimes de execução. De um lado, a contratação foi concebida como integrada: inexistia projeto básico previamente elaborado pela APS, cabendo à futura contratada desenvolver os projetos básico e executivo e definir parte relevante das soluções e metodologias. De outro, o Termo de Referência e a minuta contratual estabeleceram medição e pagamento por preços unitários, com quantitativos meramente estimados e possibilidade de variações durante a execução, mediante cláusula de acréscimos e supressões que, como se demonstrou, carece de amparo legal no regime adotado.

É fundamentalmente essa modelagem que potencializa o risco econômico apontado pela DTA.

A APS elaborou orçamento estimado de R$ 712.257.955,73. Não existiu, por força da própria opção pela contratação integrada, projeto básico previamente elaborado pela Administração. Esse é o principal fato que amplia os graus de liberdade das licitantes e da futura contratada.

Em uma empreitada por preços unitários convencional, a Administração licita a partir de projeto básico previamente definido, de modo que os concorrentes precificam quantitativos vinculados a solução técnica já estabelecida. Na RLE 51/2025, ao contrário, a Administração licitou com base em anteprojeto, conferiu à futura contratada a elaboração dos projetos básico e executivo e, simultaneamente, adotou preços unitários e quantitativos estimativos como base de remuneração.

Essa combinação cria margem para que os quantitativos definitivos sejam influenciados pelo desenvolvimento posterior da solução técnica. É exatamente por isso que, no tópico anterior, se considerou necessária a distinção entre variações quantitativas exógenas, ligadas a eventos efetivamente atribuídos à APS, e variações endógenas, decorrentes de escolhas, dimensionamentos, metodologias ou falhas dos projetos elaborados pela própria contratada.

Tal dificuldade estará presente qualquer que seja a empresa cuja proposta venha a ser definitivamente confirmada como vencedora. Todas as licitantes formularam seus preços antes da existência do projeto básico e sobre quantitativos necessariamente estimativos, em certame cuja execução prevê medição por unidade efetivamente realizada. Não há razão para transformar deficiência estrutural da modelagem em causa de desclassificação exclusiva da JDN, quando o mecanismo econômico subjacente seria igualmente aplicável às demais propostas.

A solução juridicamente mais adequada, por isso, consiste em preservar o resultado do procedimento competitivo - ausente demonstração de inexequibilidade global ou de vício insanável da proposta - e impedir prospectivamente que a flexibilidade quantitativa venha a consumir a vantagem obtida na licitação. A estrutura não uniforme dos descontos da JDN apenas torna mais evidente a utilidade dos mecanismos de vedação e de controle propostos anteriormente. Não modifica a conclusão quanto à validade da oferta.

Interesse público e preço global

Também sob a perspectiva do interesse público, a desclassificação pretendida pela representante reclama cautela.

O objetivo da licitação não é selecionar a proposta cuja planilha apresente a distribuição de descontos que a Administração reputaria ideal, mas obter, entre as propostas juridicamente aptas e exequíveis, aquela que ofereça a condição global mais vantajosa segundo o critério previamente estabelecido. O art. 31 da Lei 13.303/2016 orienta as licitações das empresas estatais à seleção da proposta mais vantajosa e à obtenção de economicidade. O edital, por sua vez, escolheu o critério de menor preço global.

Desclassificar uma proposta globalmente exequível por preços unitários muito baixos, sem demonstração de que esses valores inviabilizam a execução do objeto ou ocultam preços unitários superiores aos referenciais em outros itens, poderia produzir o efeito paradoxal de afastar oferta economicamente mais vantajosa à Administração apenas porque a licitante decidiu assumir, por estratégia empresarial própria, margens reduzidas ou até negativas em determinadas parcelas do objeto. Foi justamente para evitar consequência dessa natureza que o Acórdão 637/2017-TCU-Plenário estabeleceu, como regra, a prevalência da análise da exequibilidade global sobre a inexequibilidade isolada de itens da planilha.

Isso não elimina a obrigação da APS de proteger-se contra a posterior transferência dos prejuízos assumidos pela licitante. Se determinado preço foi subavaliado, a JDN deve suportar o ônus de sua escolha. Não será admissível utilizar a execução contratual, os aditivos ou pedidos de reequilíbrio para recompor margens conscientemente sacrificadas na proposta. É nesse ponto, novamente, que o mecanismo prospectivo de manutenção da vantajosidade se mostra essencial.

Das demais questões suscitadas pela representante

As demais alegações da DTA não apresentam aptidão para infirmar a conclusão administrativa acerca da aceitabilidade da proposta, embora uma delas mereça acolhida sob perspectiva diversa da pretendida.

A primeira refere-se às dificuldades de acesso a determinados documentos e informações produzidos pela APS durante o processamento do recurso administrativo da representante. É certo que tais circunstâncias não demonstram, por si, qualquer vício intrínseco na proposta da JDN: a dificuldade de obtenção de documentos pela concorrente não transforma uma proposta tecnicamente exequível em inexequível, nem constitui fundamento suficiente para sua desclassificação.

A questão, todavia, não se esgota nesse plano e, nessa parte, assiste razão à representante. O julgamento de propostas em licitação regida pela Lei das Estatais submete-se aos deveres de publicidade e de motivação e o exercício do direito de recurso pressupõe o conhecimento dos fundamentos técnicos da decisão recorrida. Decidir recurso administrativo com apoio em fichas de instrução e pareceres técnicos não franqueados ao recorrente - no caso, a FI 75/2026, a FI 273/2025 e o relatório da Comissão de Licitação - compromete o contraditório na via administrativa e, por consequência, a própria autotutela da Administração, valor que este Tribunal quis proteger ao censurar, no Acórdão 1.135/2026 - Plenário, a paralisação da fase recursal. Acresce que a opacidade documental foi causa concreta de litigiosidade: parte relevante das impugnações ora examinadas poderia ter sido dirimida na esfera administrativa se as fichas de instrução houvessem sido disponibilizadas às licitantes.

Merecem acolhida, por isso, os requerimentos formulados nas alíneas ‘c’ e ‘f’ da inicial, com a expedição de determinação à APS para que disponibilize os documentos técnicos que embasaram o julgamento das propostas e a decisão dos recursos administrativos, e assim proceda nos certames futuros, com fundamento no art. 8º da Lei 12.527/2011.

A mesma conclusão de improcedência se aplica à comparação pretendida pela DTA entre os preços da RLE 51/2025 e os do Pregão APS 40/2023. A unidade técnica reconheceu que a resposta da APS poderia ter sido

mais objetiva e não desenvolveu confronto quantitativo completo entre datas-base, escopos, equipamentos, produtividades, distâncias, composições de custos e critérios de remuneração. Ainda assim, verificou que a APS examinou a exequibilidade da proposta da JDN com base nos elementos específicos deste certame - composições de preços unitários, memórias de cálculo, equipamentos, metodologia e parâmetros operacionais - e concluiu que a insuficiência daquela comparação histórica não demonstrava irregularidade nem invalidava o exame realizado. Preços praticados em contratação pretérita, de escopo e data-base diversos, constituem indício e não parâmetro vinculante de exequibilidade.

Também não se extrai causa de desclassificação das questões relacionadas à produtividade do equipamento estacionário. É incontroverso que, em momento inicial, os cálculos da JDN apontavam produtividade abaixo dos 3.000 m³/dia estabelecidos no Termo de Referência. Esse fato, porém, foi identificado pela própria área técnica da APS, que instaurou diligência e exigiu revisão da memória de cálculo. A JDN apresentou novos elementos relativos aos equipamentos, tempos de enchimento, carregamento, descarga e viagem, velocidades operacionais e ciclos de dragagem. Após sua reavaliação, a FI 273/2025 concluiu pelo atendimento do patamar mínimo exigido.

Quanto à caçamba do clamshell BUCYRUS B-88, a controvérsia decorreu da alteração do parâmetro de 10,0 m³ para 10,10 m³. A APS acolheu a explicação de que se tratava de correção do dado utilizado na memória de cálculo e refez o exame da produtividade. A diferença, em termos percentuais, é reduzida e não se demonstrou, nos autos, que a premissa finalmente aceita pela equipe técnica fosse materialmente impossível ou incompatível com o equipamento indicado.

Mesmo quanto ao batelão 'A TOCO', cuja capacidade indicada pela DTA seria de 472,16 m³, em contraposição aos 510 m³ utilizados pela JDN, a APS não se limitou a aceitar a informação apresentada pela licitante. Examinou o efeito da divergência sobre o ciclo operacional e concluiu que o fator limitante da produtividade era o clamshell, e não a capacidade do batelão, razão pela qual, mesmo adotando o valor inferior sustentado pela representante, a produtividade permaneceria acima do mínimo contratual.

A pequena proximidade entre a produtividade calculada e o piso estabelecido no Termo de Referência recomenda, naturalmente, fiscalização rigorosa da execução, mas não autoriza o controle externo a substituir a conclusão técnica da entidade por outra, sem demonstração objetiva de erro nas premissas ou de irrazoabilidade do resultado.

Idêntica ponderação se aplica às distâncias de transporte até o Polígono de Disposição Oceânica. A divergência foi percebida pela APS e motivou diligência. A JDN sustentou que as distâncias indicadas nas Tabelas 5 e 9 eram médias geométricas aproximadas, e não rotas operacionais compulsórias, tendo adotado distâncias que considerou mais aderentes à sua metodologia. Consta, ainda, que a empresa não reduziu sistematicamente as distâncias: em determinados trechos utilizou valores menores, em outros maiores e, em alguns, os mesmos valores considerados pela Administração.

Pode-se discordar de algum parâmetro específico empregado pela licitante. Isso, contudo, não basta para caracterizar vício insanável, sobretudo quando a matéria foi submetida à área especializada da entidade contratante, que conhecia as condições operacionais do Porto de Santos e acolheu fundamentadamente os esclarecimentos.

Também quanto às alterações promovidas nas sucessivas revisões da proposta, deve prevalecer o entendimento já consolidado por esta Corte acerca do formalismo moderado. Erros materiais, omissões e inconsistências de planilha podem ser objeto de diligência e saneamento, desde que não se permita a majoração do valor global originalmente ofertado e não se altere a essência da proposta.

Nesse contexto, a redução marginal do preço global ao longo das diligências - de aproximadamente R$ 620,057 milhões para R$ 619,781 milhões - não produziu vantagem indevida à JDN mediante elevação posterior da oferta. Ao contrário, as revisões diminuíram o valor global. A questão relevante é saber se houve mudança da essência da oferta ou apenas saneamento de elementos que comprovavam sua exequibilidade. À vista das justificativas técnicas examinadas e aceitas pela APS, não se identificam elementos suficientes para afirmar que as alterações tenham configurado substituição da proposta originária por outra materialmente distinta.

A propósito, a orientação do Acórdão 830/2018-TCU-Plenário é particularmente pertinente: erros materiais e omissões em planilhas devem, sempre que possível, ser objeto de diligência e correção, vedada a elevação do preço global originariamente ofertado, em vez de resultarem automaticamente na exclusão do licitante. Registre-se que esse é o mesmo padrão que o Tribunal aplicou, em sentido inverso, ao dar ciência à APS, no Acórdão 1.135/2026 - Plenário, quanto à desclassificação indevida de proposta mais bem classificada após atendimento tempestivo de diligência regular. A coerência do controle externo exige que o formalismo moderado seja aplicado com igual medida a todas as licitantes.

Limites da atuação do controle externo na avaliação técnica da proposta

Deve-se ponderar, finalmente, o espaço institucional reservado à avaliação técnica realizada pela APS. Não cabe ao TCU refazer integralmente, como instância originária, toda a análise de engenharia, produtividade, ciclos de dragagem, características de equipamentos e composição de custos realizada pela equipe especializada da entidade contratante. A atuação do controle externo deve verificar se as premissas adotadas possuem suporte documental, se os critérios foram aplicados de modo coerente e se as conclusões permanecem dentro dos limites da legalidade, da razoabilidade e da finalidade do procedimento licitatório.

Em sentido convergente, o Acórdão 584/2013-TCU-Plenário, relator Ministro Benjamin Zymler, registra que não cabe ao TCU habilitar ou inabilitar diretamente concorrente em certame licitatório, competindo ao Tribunal controlar a legalidade dos atos praticados e, quando identificada ilegalidade, determinar ao gestor a adoção das providências pertinentes.

Essa orientação possui assento constitucional. O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o MS 23.550/DF, proclamou que o Tribunal de Contas da União, embora não disponha de poder para anular ou sustar, por ato próprio, contratos administrativos, detém competência, com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição, para determinar à autoridade administrativa que promova a anulação do contrato e, se for o caso, da licitação de que se originou, assegurado o devido processo legal a quem possa ser afetado pela decisão. A distinção é significativa para o presente caso: o que se propõe ao Tribunal não é substituir o juízo da entidade contratante quanto à aceitabilidade da proposta, mas determinar à Administração a observância dos limites legais na execução do ajuste.

No caso presente, a APS não permaneceu inerte diante das inconsistências. Identificou descontos concentrados; determinou novas análises; questionou a produtividade; questionou as distâncias; examinou o clamshell e o batelão; solicitou memórias de cálculo revistas; e, ao final, sua área técnica concluiu pela exequibilidade da proposta. A instrução da AudContratações, depois de examinar as respostas e a documentação correspondente, não identificou erro técnico ou jurídico suficientemente grave para desconstituir esse juízo.

A substituição dessa conclusão administrativa pelo entendimento defendido por empresa concorrente exigiria demonstração robusta de que as premissas aceitas pela APS eram falsas, tecnicamente impossíveis ou manifestamente irrazoáveis. Os elementos reunidos nesta representação não alcançam esse patamar.

Registre-se, para evitar equívoco, que a deferência ora manifestada é de natureza técnica, não jurídica. Ela recai sobre juízos de engenharia formulados por área especializada mediante processo documentado; não alcança a qualificação jurídica do regime de execução contratual nem a validade das cláusulas do ajuste, matérias de direito sobre as quais o controle externo se pronuncia com plenitude, conforme examinado no tópico anterior deste parecer.

Dos demais requerimentos deduzidos nos autos

Cumpre apreciar, ainda, os pedidos remanescentes formulados pela representante e pela Etesco Construções e Comércio Ltda.

Quanto aos pedidos cautelares - formulado na alínea ‘a’ da inicial da DTA e reiterado na alínea ‘c’ da petição da Etesco (peça 63) - , tem-se sua prejudicialidade por perda superveniente de objeto. A execução do Contrato APS 120/2026 já se encontra suspensa por força do subitem 9.2 do Acórdão 2.037/2026-TCU-Plenário, que determinou à APS abster-se de expedir ordem de início dos serviços ou suspender seus efeitos até a decisão de mérito daquele processo. Não há, portanto, providência acautelatória útil a deferir neste feito.

A admissão da Etesco na condição de interessada deve ser deferida. A empresa participou do certame, teve sua proposta desclassificada, é parte no processo em que se discute essa desclassificação e será diretamente atingida pelo que aqui se decidir a respeito da proposta subsequente na ordem de classificação. O interesse é direto e legítimo, nos termos do art. 146 do Regimento Interno.

O sobrestamento requerido na alínea ‘h’ da petição da Etesco, contudo, deve ser indeferido. As providências ora propostas são prospectivas e compatíveis com qualquer desfecho do pedido de reexame: caso este venha a ser provido e a licitação retorne à fase de julgamento, o risco de erosão da vantagem econômica permanecerá idêntico, apenas com outro contratado. Sobrestar o feito significaria deixar sem disciplina exatamente o período em que o Projeto Básico virá a ser elaborado. Pelas mesmas razões, resta prejudicado o pedido da alínea ‘d’ daquela petição, relativo à preservação da dragagem de manutenção pelo contrato vigente, matéria estranha ao objeto desta representação e já alcançada pela suspensão determinada no TC 024.321/2025-7.

As oitivas requeridas na alínea ‘f’ da petição da Etesco não se justificam. As matérias nela indicadas - composição do custo da hora de paralisação, parâmetros oficiais dos equipamentos e utilização das distâncias das Tabelas 5 e 9 - foram objeto de diligências da APS, de oitiva promovida nestes autos e de exame pela unidade técnica, conforme demonstrado nos tópicos precedentes.

Quanto aos demais pedidos da representante: os das alíneas ‘b’ e ‘d’ - reconhecimento de vícios insanáveis e desclassificação da JDN - são improcedentes, pelas razões expostas ao longo desta seção; o da alínea ‘e’ - determinação para que a APS analise a proposta da DTA - está prejudicado, uma vez que a representante ocupa a terceira posição na ordem de classificação, atrás da Etesco e da JDN; o da alínea ‘g’ - oitiva da JDN - foi atendido por força do subitem 9.3 do Acórdão 2.037/2026 - Plenário; e o da alínea ‘h’ - ciência à APS sobre os limites da diligência saneadora - já se encontra integralmente satisfeito pelo subitem 9.3.2 do Acórdão 1.135/2026 - Plenário.

Conclusão

De tudo quanto consta nos autos, verifica-se que a DTA apontou risco real, mas dele pretendeu extrair consequência indevida. É verdadeira a afirmação de que os descontos da proposta da JDN estão distribuídos de maneira fortemente não uniforme. É igualmente correto afirmar que a combinação entre essa dispersão e a variabilidade dos quantitativos cria risco de deterioração futura da vantagem econômica global. Não decorre daí, entretanto, que a proposta seja inexequível nem que deva ser desclassificada.

O valor global ofertado encontra-se substancialmente acima do parâmetro de inexequibilidade considerado pela APS e em faixa compatível com as propostas dos demais concorrentes. Os preços unitários permanecem inferiores aos correspondentes referenciais administrativos. Os itens extremamente descontados representam parcela relativamente pequena do orçamento global. As inconsistências técnicas foram objeto de diligências e de manifestação da área especializada da APS e a jurisprudência desta Corte não equipara preços unitários isoladamente muito baixos à inexequibilidade automática da proposta.

O risco de jogo de planilha identificado pela representante deve, assim, ser tratado em momento e por instrumento jurídico distintos. Sua principal causa não é um vício exclusivo da proposta da JDN, mas a própria combinação adotada no edital entre contratação integrada, ausência de projeto básico previamente elaborado pela Administração, liberdade da futura contratada para desenvolver soluções técnicas, empreitada por preços unitários e quantitativos meramente estimativos, associada a cláusula de acréscimos e supressões desprovida de amparo legal no regime adotado. É essa configuração que torna indispensável preservar, na execução, a relação econômica estabelecida no momento da competição.

Por conseguinte, a solução adequada não consiste em afastar a proposta da JDN, mas em impedir que variações de quantitativos transfiram à APS riscos próprios da contratada ou reduzam, em seu favor, a vantagem global obtida no certame. Some-se a isso o acolhimento da pretensão da representante quanto à publicidade dos documentos técnicos do julgamento, o que conduz ao juízo de procedência parcial da representação.

V

Ante todo o exposto, o Ministério Público de Contas da União manifesta-se no sentido de que o Tribunal:

i) conheça da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016, c/c os arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno deste Tribunal e o art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

ii) declare prejudicados, por perda superveniente de objeto, os pedidos de medida cautelar formulados pela DTA Engenharia Ltda. e pela Etesco Construções e Comércio Ltda., em razão da suspensão determinada pelo subitem 9.2 do Acórdão 2.037/2026-TCU-Plenário;

iii) admita a Etesco Construções e Comércio Ltda. Na condição de interessada, indeferindo, contudo, o pedido de sobrestamento do feito;

iv) determine à Autoridade Portuária de Santos S.A., com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno deste Tribunal e no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que se abstenha de aplicar a alínea ‘g’ da cláusula décima segunda do Contrato APS 120/2026 e de celebrar termos aditivos com fundamento nos §§ 1º e 2º do art. 81 da Lei 13.303/2016, ausente amparo legal para a adoção desse mecanismo em contratação celebrada sob o regime do art. 43, inciso VI, daquele diploma, admitidas alterações do valor contratual apenas nas hipóteses de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro decorrente de evento expressamente alocado à contratante na matriz de riscos, de álea econômica extraordinária ou de alteração do projeto por requisição expressa da Administração, observada, em qualquer caso, a vedação do art. 81, § 8º, da Lei 13.303/2016;

v) determine à Autoridade Portuária de Santos S.A., com o mesmo fundamento, que, no prazo de trinta dias, institua, previamente à aprovação definitiva do Projeto Básico de Dragagem de Aprofundamento e à celebração de termos aditivos ou ao reconhecimento de efeitos financeiros decorrentes de alterações relevantes dos quantitativos inicialmente estimados, procedimento formal de controle técnico-econômico destinado a preservar o equilíbrio econômico-financeiro inicial e a vantajosidade obtida na Licitação RLE 51/2025, informando ao Tribunal as providências adotadas, devendo o procedimento, no mínimo:

a) identificar e justificar as alterações quantitativas em relação às estimativas que fundamentaram a licitação;

b) demonstrar, à luz da matriz de riscos, a causa de cada alteração e a parte responsável pelo respectivo risco, vedada a transferência à APS de custos decorrentes de soluções, dimensionamentos, metodologias ou falhas dos projetos básico e executivo imputáveis à contratada;
c) elaborar orçamento-paradigma correspondente ao escopo e aos quantitativos modificados, segundo critérios, referenciais e data-base compatíveis com aqueles empregados no orçamento da licitação;
d) demonstrar que alterações nos quantitativos e a inclusão de novos serviços não reduzem, em favor da contratada, a vantagem econômica global originalmente obtida pela Administração, tomando-se como parâmetro a relação entre o valor da proposta vencedora e o correspondente orçamento de referência, ressalvadas e individualizadas as parcelas decorrentes de eventos que efetivamente ensejem recomposição do equilíbrio econômico-financeiro nos termos da lei, do contrato e da matriz de riscos; e
e) manter memória de cálculo e manifestação técnica fundamentada dessas verificações nos autos da contratação;
vi) consigne que a inobservância do disposto na alínea 'd' do item anterior caracterizará superfaturamento na modalidade prevista no art. 31, § 1º, inciso II, alínea 'c', da Lei 13.303/2016, sujeitando os responsáveis às sanções cabíveis;
vii) esclareça que as determinações constantes dos itens 'iv' e 'v' aplicam-se ao contrato que vier efetivamente a prevalecer, ainda que decorrente de novo julgamento das propostas na Licitação Eletrônica RLE 51/2025;
viii) determine à Autoridade Portuária de Santos S.A. que, com fundamento no art. 8º da Lei 12.527/2011, disponibilize às licitantes e ao público, por meio do portal licitacoes-e, as fichas de instrução, os pareceres técnicos e os demais documentos que embasaram o julgamento das propostas e a decisão dos recursos administrativos na Licitação Eletrônica RLE 51/2025, e que assim proceda nos certames futuros;
ix) determine à AudContratações que monitore o cumprimento das determinações constantes dos itens 'iv', 'v' e 'viii';
x) declare exaurido o objeto do TC 024.204/2025-0, apensado ao TC 024.321/2025-7, cujas impugnações restaram integralmente apreciadas nestes autos; e
xi) dê ciência da deliberação à Autoridade Portuária de Santos S.A., à DTA Engenharia Ltda., à Jan de Nul do Brasil Dragagem Ltda., à Etesco Construções e Comércio Ltda., ao Relator do TC 024.321/2025-7 e à AudRecursos."

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela empresa DTA Engenharia Ltda. (DTA), acerca de possíveis irregularidades na condução da Licitação Eletrônica 51/2025, promovida pela Autoridade Portuária de Santos (APS) e destinada à contratação de empresa ou consórcio para execução das obras de aprofundamento do canal do Porto Organizado de Santos, com valor estimado de R$ 712.257.955,73.

2. Em síntese, a representante questiona a regularidade da proposta apresentada pela empresa Jan De Nul do Brasil Dragagem Ltda. (Jan de Nul), declarada vencedora do certame, sustentando a existência de vícios relacionados à sua exequibilidade, à condução das diligências promovidas pela Administração e à motivação da decisão que rejeitou seu recurso administrativo (peça 1).

3. Solicita a suspensão imediata do andamento da licitação, com vedação à assinatura de contrato, emissão de ordem de serviço, homologação ou qualquer ato tendente à consolidação do resultado em favor da Jan de Nul. Quanto ao mérito, que sejam reconhecidos vícios materiais insanáveis na proposta da Jan de Nul e vícios procedimentais na condução do certame pela APS, com a consequente nulidade de todos os atos posteriores à sessão que considerou seu recurso improcedente. Ademais, seja determinado à APS que: (i) desclassifique a proposta da Jan de Nul; (ii) antes de prosseguir com a solicitação e análise de sua proposta (próxima classificada), aguarde a deliberação da Corte, abstendo-se de adjudicar, homologar, assinar contrato ou emitir ordem de serviço em favor da vencedora enquanto pendente o feito; e (iii) publique no portal Licitações-e todos os documentos técnicos que embasem decisões na fase de julgamento das propostas, em atenção à publicidade e à transparência.

4. Em exame preliminar, a Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) manifestou-se pelo preenchimento dos requisitos de admissibilidade da representação e propôs a

realização de oitiva prévia da Autoridade Portuária de Santos, por entender necessária a obtenção de esclarecimentos adicionais para subsidiar o exame da plausibilidade jurídica das alegações formuladas (peça 29). Em concordância com a unidade, conheci da representação e corroborei a análise procedida, autorizando a realização da oitiva prévia proposta, com envio da documentação pertinente à APS para subsidiar sua resposta (peça 46).

5. Colhida a manifestação da APS, o exame de mérito realizado pela unidade instrutora considerou improcedente a representação, com indeferimento da medida cautelar pleiteada, uma vez inexistentes os elementos necessários para sua adoção (peça 59).

6. Posteriormente, por meio da peça 63, a licitante Etesco Construções e Comércio Ltda. solicitou ingresso nos autos na qualidade de interessada.

7. Em seguida, em deferência ao Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU) sorteado para o feito, que havia solicitado oficiar nos autos após instrução de mérito (peça 45), os autos foram remetidos ao *Parquet* que lavrou o parecer de peça 74, que comentarei adiante neste Voto.

8. Por seu turno, a DTA peticionou, à peça 73, e novamente à 75, solicitando sinteticamente que: (i) essa derradeira manifestação seja apreciada antes do pronunciamento do MPTCU; (ii) caso se entenda necessário complementar a instrução, seja realizada nova diligência à APS, a fim de que comprove a exequibilidade de alguns preços unitários da planilha da Jan de Nul; e (iii) subsidiariamente, caso o processo esteja pautado para julgamento em 26/08/2026 sem que a manifestação do MPTCU tenha sido colhida ou apreciada, que se avalie a retirada de pauta ou o adiamento do julgamento apenas pelo tempo necessário ao exame de sua manifestação e do parecer ministerial.

9. O MPTCU apresentou parecer em 25/8/2026 em que historia a licitação e os andamentos processuais dos processos conexos – TCs 024.204/2025-0 (apensado ao TC 024.321/2025-7) e 024.321/2025-7 – e deste 011.750/2026-0. Analisa a proposta da Jan de Nul, concluindo que, embora os descontos sejam fortemente heterogêneos, não haveria inexequibilidade global nem vício insanável que justifique sua desclassificação. Constata a indevida superposição entre contratação integrada e empreitada por preço unitário, com cláusula de acréscimos e supressões sem amparo legal, o que potencializa risco de jogo de planilha, além da falta de publicidade dos documentos técnicos do julgamento (peça 74).

10. Em conclusão, propõe conhecer da representação e julgá-la parcialmente procedente, determinando à APS que: se abstenha de aplicar aquela cláusula; institua em trinta dias procedimento de controle técnico-econômico com "trava de vantajosidade" (sob pena de superfaturamento); dê publicidade às fichas de instrução, com monitoramento pela AudContratações; seja deferida a admissão da Etesco como interessada; reconhecida a prejudicialidade das cautelares e declarado o exaurimento do TC 024.204/2025-0.

11. Feita essa necessária contextualização fática, passo a decidir.

12. Conheço da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016, c/c os arts. 235 e 237, inc. VII, do Regimento Interno deste Tribunal.

13. Inicio o exame de mérito abordando o minucioso parecer apresentado pelo Procurador Júlio Marcelo, no qual aponta, como achado mais relevante, a inadequação entre os regimes de contratação integrada e de empreitada por preço unitário (EPU). O edital adotou a contratação integrada (art. 42, inc. VI, e art. 43, inc. VI, da Lei 13.303/2016), sem projeto básico prévio da APS, transferindo à contratada sua elaboração e, segundo o próprio Termo de Referência (TR), os riscos correlatos, inclusive a vedação de alegar falhas de projeto para modificar o contrato.

14. Simultaneamente, porém, o Termo de Referência instituiu medição e pagamento por preço unitário, com quantitativos meramente estimativos, e a minuta e o contrato qualificaram expressamente a execução como "regime de empreitada por preço unitário", com ampla disciplina de alterações quantitativas.

15. Conforme pontua o MPTCU, a Lei das Estatais trata os regimes separadamente (art. 43, inc. I, e art. 43, inc. VI). Além disso, o art. 81 prevê acréscimos e supressões apenas para os incisos I a V, silenciando quanto à contratação integrada, além de vedar, no § 8º, aditivos por eventos alocados à contratada na matriz de riscos. Logo, a alínea "g" da cláusula décima segunda do Contrato

APS 120/2026 carece de amparo legal, conforme já assentado no Acórdão 1.873/2024-TCU-Plenário, também relativo a dragagem portuária.

16. A superposição gera "endogeneização" da base de remuneração: quem elabora o projeto influencia os quantitativos pelos quais será pago, potencializando jogo de planilha – risco agravado pela distribuição heterogênea dos descontos da Jan de Nul (3% a 6% na dragagem de aprofundamento, 8% na manutenção, 50% a 60% no equipamento estacionário e acima de 85% a 94% em mobilização, desmobilização e horas paradas).

17. No entanto, o *Parquet* especializado propõe preservar excepcionalmente o contrato sob novas regras de execução, pois não se teria demonstrado inexequibilidade global da proposta nem vício insanável. O valor de R$ 619,8 milhões supera em cerca de R$ 171,2 milhões o limite de exequibilidade, alinha-se às demais propostas (R$ 610 a R$ 648 milhões), os preços unitários respeitaram os tetos, os itens com descontos acima de 80% representam apenas aproximadamente 4,47% do orçamento e as inconsistências técnicas foram enfrentadas por diligências da APS, prevalecendo a jurisprudência do formalismo moderado e da exequibilidade global (Acórdãos 637/2017 e 830/2018, ambos do Plenário), sem que caiba ao TCU substituir juízos de engenharia.

18. Ademais, o vício identificado seria de redação do edital, sanável na execução, e os arts. 20 a 22 da LINDB impõem solução prospectiva e proporcional, dado o estágio do empreendimento e sua relevância logística.

19. Nesse diapasão, para prevenir problemas futuros, propõe novas regras a serem aplicadas à fase de execução contratual: vedar a aplicação da alínea "g" da cláusula décima segunda e aditivos com base no art. 81, §§ 1º e 2º, da Lei 13.303/2016; instituir em trinta dias controle técnico-econômico prévio do Projeto Básico, com linha de base econômica, separação entre variações endógenas e exógenas, orçamento-paradigma, trava de vantajosidade, controle de serviços novos e cumulativos e memória técnica; consignar que sua inobservância caracterizará superfaturamento (art. 31, § 1º, inc. II, alínea "c"); estender as medidas ao contrato que vier a prevalecer; e determinar monitoramento pela AudContratações.

20. Quanto às impugnações da DTA, o MPTCU acompanha a unidade instrutora: não há inexequibilidade global, os preços unitários respeitaram os tetos, e os questionamentos técnicos sobre alguns serviços foram objeto de diligências e de análise técnica da APS.

21. Acolho a profunda análise desenvolvida pelo MPTCU acerca da inadequação entre os regimes de contratação integrada e de empreitada por preço unitário na modelagem da Licitação RLE 51/2025. Como bem demonstra o parecer ministerial, o edital adotou expressamente a contratação integrada, com fundamento no art. 42, inc. VI, e no art. 43, inc. VI, da Lei 13.303/2016, dispensando a elaboração de projeto básico pela APS e transferindo à futura contratada os projetos básico e executivo, acompanhados – segundo a própria justificativa do item 2.1 do Termo de Referência – dos riscos correlatos, inclusive com a vedação de alegar falhas de projeto para modificar o contrato.

22. Simultaneamente, contudo, o item 10 do Termo de Referência instituiu sistemática de medição e pagamento por preço unitário, com quantitativos meramente estimativos, e a minuta contratual, o extrato publicado no Diário Oficial e o próprio Contrato APS 120/2026 qualificaram a execução como se dando "sob o regime de empreitada por preço unitário", com ampla disciplina de alterações quantitativas.

23. Trata-se, como assinala o *Parquet* especializado, de achado inédito nos autos, não examinado na auditoria de conformidade do Fiscobras 2026 (TC 017.428/2025-4, Acórdão 688/2026-TCU-Plenário), circunstância que, à evidência, não convalidaria o vício nem produz preclusão para o controle externo.

24. Igualmente correta é a exegese ministerial quanto à ausência de base normativa para a alínea "g" da cláusula décima segunda do Contrato APS 120/2026. A Lei das Estatais não trata os regimes como aspectos complementares de uma mesma modelagem, mas os enumera separadamente no art. 43 – a empreitada por preços unitários no inciso I e a contratação integrada no inc. VI –, sendo esta, precisamente, a exceção legal à exigência de projeto básico antecedente.

25. O art. 81, por sua vez, prevê cláusulas de alteração contratual apenas para os regimes dos incisos I a V, silenciando quanto ao inciso VI, em opção sistemática que não constitui lacuna, e veda, no § 8º,

aditivos fundados em eventos alocados à contratada na matriz de riscos; ao passo que o art. 42, inc. X, define a própria matriz como caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial.

26. A orientação, ademais, é a mesma dos demais estatutos – art. 9º, § 4º, da Lei 12.462/2011 e art. 133 da Lei 14.133/2021 – e foi assentada por esta Corte no Acórdão 1.873/2024-TCU-Plenário, também relativo a dragagem de acesso a complexo portuário e igualmente regido pela Lei 13.303/2016, no qual se registrou que "a contratação integrada é incompatível com a empreitada por preço unitário, pois são regimes de contratação distintos".

27. Permito-me acrescentar, a esse encadeamento, elemento que reputo revelador da gravidade do vício. O art. 42, § 1º, da Lei das Estatais, ao enunciar os requisitos aplicáveis justamente às contratações semi-integradas e integradas dos incisos V e VI, exige, na alínea "a" do inciso I, anteprojeto de engenharia "no caso de contratação integrada" e, na alínea "b", projeto básico "nos casos de empreitada por preço unitário, de empreitada por preço global, de empreitada integral e de contratação semi-integrada".

28. Vale dizer: um parágrafo que se autolimita, em seu enunciado, às contratações semi-integradas e integradas passa, na alínea seguinte, a disciplinar regimes que dele não são objeto – empreitada por preço unitário, por preço global e integral. A impropriedade redacional é manifesta e sugere que a própria confusão de planos normativos observada no texto legal migrou para a modelagem editalícia da APS, que sobrepôs o anteprojeto da alínea "a" à lógica de medição da alínea "b".

29. Contudo, defeito de técnica legislativa não autoriza o gestor a somar exigências e mecanismos de regimes reciprocamente excludentes: a leitura sistemática dos arts. 42, 43 e 81 impõe que, ausente projeto básico da Administração, não se transponha à contratação integrada o mecanismo de acréscimos e supressões próprio das empreitadas em que a Administração define previamente o que deve ser executado.

30. Divirjo, todavia, do encaminhamento proposto pelo Ministério Público de Contas na parte em que sustenta que o defeito é "de redação do instrumento convocatório, sanável por disciplina da execução", passível de correção mediante vedação da alínea "g" e instituição de procedimento de controle superveniente técnico-econômico sobre o contrato, com trava de vantajosidade.

31. O vício aqui não é meramente redacional nem se exaure na cláusula contratual: ele contaminou, a montante, a própria formação das propostas. O regime de execução e a correlata alocação de riscos integram o núcleo econômico do edital, pois é a partir deles que cada licitante decide quanto de contingência incorpora a seus preços.

32. Ora, em certame que anunciou contratação integrada – com transferência de riscos de projeto à contratada – e, ao mesmo tempo, prometeu medição por unidade efetivamente executada, com quantitativos estimativos e cláusula expressa de acréscimos e supressões, não é dado saber, *a posteriori*, como cada uma das participantes precificou tais riscos: se assumindo integralmente a álea de projeto, se contando com o aditamento quantitativo franqueado pela alínea "g", ou se em posição intermediária. Essa indeterminação é insuperável por diligência ou por disciplina de execução, e o próprio parecer ministerial reconhece que a *supressão a posteriori* de toda a sistemática de alterações quantitativas "poderia, ela própria, alterar de forma relevante a alocação de riscos considerada pelas empresas na formação de seus preços".

33. Reconhecida a premissa, a conclusão que dela decorre não é a manutenção do ajuste com criação de trava prospectiva superveniente, mas a invalidação do certame: se a regra de risco anunciada é ilegal e sua correção altera a base de precificação, o julgamento comparativo das propostas perdeu o pressuposto de isonomia e de objetividade que o legitimava.

34. Apesar de louvar o engenhoso mecanismo proposto pelo *Parquet* no intuito de tentar salvar o contrato já assinado, o vício grave é primordialmente editalício, isto é, prévio ao ajuste. Macula os atos decorrentes, sendo necessário "freio de arrumação" pré-contratual, e não medidas paliativas que demandem controle vigilante sobre a execução de uma avença constantemente assombrada por irregularidades prévias e elevados risco de desvios na execução.

35. Debruço-me agora sobre a instrução da AudContratações.

36. A unidade instrutora considerou afastado o perigo da demora porque o contrato decorrente da licitação já havia sido assinado. Quanto ao perigo da demora reverso, de igual modo afastado, a unidade argumentou que, apesar da essencialidade do objeto para a APS, a obra de engenharia é medida de médio prazo, de modo que não incidiria dano imediato em caso de atraso de seu início. No que diz respeito à plausibilidade jurídica, considerou-se que as diligências realizadas pela APS junto à Jan de Nul durante o processo licitatório foram suficientes para justificar as alterações realizadas na proposta dessa licitante, levando à improcedência dos tópicos questionados por meio da oitiva realizada junto à APS.

37. Em que pese a conclusão da unidade instrutora, ressalto que a análise da proposta da Jan de Nul demandou à APS a realização de duas rodadas de diligências, por meio das quais foram demandadas várias informações acerca de características técnicas e preços de serviços constantes de sua proposta. Em decorrência, o próprio valor global da proposta foi alterado, de R$ 620.057.146,89 para R$ 619.780.813,76.

38. Lembro que tramita nesta Corte de Contas o TC 024.321/2025-7, de minha relatoria, tratando igualmente de representação, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades na mesma licitação objeto destes autos. Naquele caso, o processo foi iniciado pela empresa Etesco Construções e Comércio Ltda. (Etesco), participante do certame, insurgindo-se contra sua desclassificação e contra o oferecimento de múltiplas oportunidades à Jan de Nul para ajuste de sua proposta e complementação de documentos.

39. Em exame preliminar, optei pela realização de oitiva prévia da APS e da Jan de Nul para melhor subsidiar a análise dos pressupostos da tutela de urgência. Posteriormente, ao analisar novos elementos que apontavam risco de dano iminente e indícios de "jogo de planilha" na proposta da Jan de Nul, deferi a medida cautelar para suspender o andamento da Licitação Eletrônica 51/2025 até que o Tribunal deliberasse sobre o mérito (Acórdão 10/2026-TCU-Plenário).

40. Ocorre que, naquele processo, a AudContratações identificou a alteração da composição do consórcio Santos Dragagem, do qual a Etesco figurava com o líder, durante a fase de julgamento, configurando vício autônomo e possivelmente insanável na proposta da representante. Solicitei, em decorrência, manifestação da APS sobre a manutenção (ou não) das condições de habilitação do consórcio.

41. Na decisão de mérito (Acórdão 1.135/2026-TCU-Plenário, mantido em sede de embargos de declaração pelo Acórdão 1.214/2026-TCU-Plenário), considerei que a desclassificação da proposta de representante, fundada exclusivamente na ausência inicial da planilha de custos e do BDI, não se harmonizava com a jurisprudência desta Corte acerca do formalismo moderado. No entanto, entendi que deveria ser mantida a exclusão da proposta por fundamento autônomo, relacionado à alteração posterior da composição consorcial e à ausência de demonstração suficiente de preservação da confiabilidade e da exequibilidade da proposta.

42. Irresignada, a Etesco apresentou pedido de reexame com efeito suspensivo contra o Acórdão 1.135/2026, integrado pelo Acórdão 1.214/2026, ambos do Plenário. Ao analisar o caso de forma preliminar, o relator sorteado para o feito, Ministro Benjamin Zymler, por meio de despacho, suspendeu os efeitos do subitem 9.1 do Acórdão 1.135/2026-TCU-Plenário, que havia considerado a representação parcialmente procedente no mérito, bem como deu ciência à recorrente e à APS e abriu prazo de quinze dias à Jan de Nul para apresentação de contrarrazões recursais.

43. Posteriormente, ao analisar expediente denominado "pedido de reconsideração" contra o despacho, recebeu-o como agravo, dando-lhe provimento para determinar cautelarmente à APS que se abstivesse de expedir ordem de início de serviços do Contrato APS 120/2026, assinado com a Jan de Nul, ou suspendesse seus efeitos até decisão de mérito do TC 024.321/2025-7. Promoveu, ainda, a oitiva da APS e da contratada sobre os pressupostos da medida cautelar, cujas respostas ainda não foram acostadas àqueles autos.

44. Pois bem, de retorno ao exame destes autos, a instrução evidencia que a análise da proposta da Jan de Nul não se resolveu em um único ato de verificação, mas exigiu duas rodadas sucessivas de diligências, nas quais a APS demandou informações de natureza variada sobre características técnicas e preços unitários de serviços integrantes da planilha da licitante. O resultado desse procedimento não

foi meramente esclarecedor: o valor global da proposta foi efetivamente modificado, de R$ 620.057.146,89 para R$ 619.780.813,76.

45. Ainda que a diferença absoluta possa parecer modesta frente ao valor estimado da contratação (R$ 712.257.955,73), o que se revela juridicamente relevante é a natureza do que ocorreu – a proposta que veio a ser declarada vencedora não é a mesma proposta originalmente apresentada na sessão pública, mas uma proposta reconstruída ao longo da fase de julgamento, com o concurso ativo da Administração.

46. A diligência, nos termos da Lei 13.303/2016 e da jurisprudência consolidada desta Corte, presta-se a esclarecer ou complementar informação preexistente, jamais a permitir a reformulação de conteúdo econômico da oferta. Quando o exercício do poder de diligência se desdobra em rodadas sucessivas até que a planilha adquira coerência interna, deixa-se o campo do saneamento formal e ingressa-se no da modificação substancial da proposta, com direta ofensa aos princípios da isonomia, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e da segurança jurídica (Lei 13.303/2016, art. 31)

47. Trata-se de ilegalidade também prevista nos arts. 5º, 11, 59, §§ 2 e 4º, e 64 da Lei 14.133/2021, que tratam, respectivamente, dos princípios da vinculação ao edital, isonomia e julgamento objetivo, que impedem a modificação das condições originárias da proposta; da possibilidade de que diligências efetuem o saneamento de erros ou falhas meramente formais que não alterem a substância da proposta nem sua exequibilidade; ou visem à complementação de informações sobre documentos já existentes ou atualização de certidões vencidas.

48. O quadro se agrava quando os fatos deste processo são cotejados com aqueles apurados no TC 024.321/2025-7. Naquele feito, a Etesco insurgiu-se contra sua desclassificação e, simultaneamente, contra o oferecimento de múltiplas oportunidades à Jan de Nul para ajustar proposta e complementar documentos. E, ao decidir o mérito por meio do Acórdão 1.135/2026-TCU-Plenário, este Tribunal reconheceu expressamente que a desclassificação da Etesco, fundada exclusivamente na ausência inicial da planilha de custos e do BDI, não se harmonizava com a jurisprudência desta Corte acerca do formalismo moderado.

49. Vale dizer: a própria Corte assentou que a Administração aplicou critério severo a uma licitante e critério generoso a outra, diante de vícios de natureza análoga – omissão documental em planilha de custos. Essa assimetria não é irregularidade lateral; é vício que atinge o núcleo do procedimento competitivo, porque desfaz a paridade de armas entre concorrentes e, com ela, a própria legitimidade da hierarquia classificatória apurada.

50. Indo além, observo que a exclusão da Etesco foi mantida por fundamento autônomo, qual seja, a alteração da composição do Consórcio Santos Dragagem durante a fase de julgamento. Tendo em vista que a APS não realizou a avaliação técnica conclusiva acerca da manutenção das condições de habilitação técnica e econômico-financeira do consórcio após a retirada da empresa Neptune Brasil, pois o certame não chegou à fase de habilitação, remanesce dúvida acerca de uma eventual preservação de habilitação, confiabilidade e exequibilidade de uma proposta cerca de R$ 10 milhões mais barata do que a declarada vencedora.

51. Ao apreciar o TC 024.321/2025-7, deferi medida cautelar de suspensão do certame precisamente após identificar novos elementos que apontavam risco de dano iminente e indícios de "jogo de planilha" na proposta da Jan de Nul. Trata-se de indício de gravidade singular, pois o "jogo de planilha" consiste na distribuição artificial de preços entre itens – subvalorizando serviços cujo quantitativo se pretende reduzir e sobrevalorizando aqueles que se espera ampliar na execução – de modo a produzir, na fase de disputa, um valor global aparentemente vantajoso que se dissolve durante a execução contratual, mediante aditivos e reequilíbrios. Se tal prática se confirma, a consequência é que o resultado do certame não identificou a proposta mais vantajosa, mas a proposta mais habilmente estruturada para simular vantajosidade.

52. Esse ponto merece destaque porque a AudContratações, em seu exame de mérito nestes autos, considerou que as diligências realizadas foram suficientes para justificar as alterações promovidas na proposta – conclusão que, com o devido respeito, inverte a lógica do problema: a suficiência das

justificativas prestadas não elimina a irregularidade de haver sido necessário justificar tanto, por tantas vezes, alterações de tal natureza.

53. Em obra de dragagem de aprofundamento de canal, em que quantitativos de material dragado, produtividade de equipamentos e distâncias de bota-fora são variáveis de elevada sensibilidade, a coerência interna da planilha é o próprio atestado de exequibilidade. Planilha que precisa ser reconstruída em duas rodadas de diligências não oferece à Administração a segurança mínima de que o preço ofertado sustentará a execução integral do objeto pelo valor contratado.

54. O histórico processual é, por si, eloquente quanto à irrecuperabilidade do procedimento, dando força à conclusão já alcançada anteriormente em decorrência da análise do pronunciamento do MPTCU. A Licitação Eletrônica 51/2025 gerou, ao menos, duas representações autônomas com pedido de cautelar perante esta Corte – a da Etesco (TC 024.321/2025-7) e a da DTA Engenharia Ltda. (destes autos). No primeiro feito, houve: oitiva prévia da APS e da Jan de Nul; deferimento de cautelar de suspensão integral do certame (Acórdão 10/2026-TCU-Plenário); solicitação de manifestação da APS sobre a manutenção das condições de habilitação do consórcio; decisão de mérito de procedência parcial (Acórdão 1.135/2026-TCU-Plenário); rejeição de embargos de declaração (Acórdão 1.214/2026-TCU-Plenário); pedido de reexame com efeito suspensivo; despacho do relator sorteado, Ministro Benjamin Zymler, suspendendo os efeitos do subitem 9.1 do Acórdão 1.135/2026; e, por fim, recebimento de "pedido de reconsideração" como agravo, ao qual se deu provimento para determinar cautelarmente à APS que se abstivesse de expedir ordem de início dos serviços do contrato APS 120/2026 – já assinado com a Jan de Nul – ou suspendesse seus efeitos até a decisão de mérito, com nova oitiva da APS e da contratada, cujas respostas ainda não foram acostadas.

55. O quadro que se extrai é o de um certame que, embora formalmente concluído e contratado, traz vício grave em sua origem, encontra-se materialmente paralisado por decisão desta Corte, sem previsão de deslinde, e cujo ato de adjudicação já foi objeto de decisões em sequência.

56. Persistir na tentativa de prosseguir com tal procedimento significa prolongar indefinidamente a insegurança jurídica sobre a licitação de uma obra de mais de R$ 700 milhões, essencial à competitividade do maior porto da América Latina. Vícios que atingem o regime de execução, a formação da proposta vencedora, a paridade entre concorrentes e a transparência do julgamento não se convalidam isoladamente e, menos ainda, cumulativamente.

57. Não desconheço a invocação, pelo *Parquet*, dos arts. 20 a 22 da Lindb e a relevância logística do aprofundamento do canal do Porto de Santos. Precisamente por consideração às consequências práticas, porém, entendo que a anulação é o caminho mais célere e mais seguro: encerra a cadeia de disputas sobre atos viciados, permite a republicação de edital com regime de execução coerente e alocação de riscos inequívoca, e afasta o risco muito superior de a Administração arcar, ao longo de sessenta meses, com aditivos e reequilíbrios que dissolvam a vantagem aparente do preço ofertado.

58. Como mencionei, a Lei 13.303/2016 estabelece, em seu art. 31, que as licitações de empresas estatais se destinam a assegurar a seleção da proposta mais vantajosa, inclusive quanto ao ciclo de vida do objeto, e a evitar operações em que se caracterize sobrepreço ou superfaturamento, observados os princípios da impessoalidade, da igualdade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo.

59. Quase todos esses vetores foram comprometidos: a eficiência e a inexistência de superfaturamento, pela incompatibilidade entre os regimes adotados; a igualdade, pela assimetria no tratamento de omissões documentais entre Etesco e Jan de Nul; o julgamento objetivo e a vinculação ao edital, pela admissão de reformulação da proposta vencedora em duas rodadas de diligências, com alteração do valor global; e a publicidade, na medida em que a representante aponta ausência de divulgação, no portal Licitações-e, dos documentos técnicos que embasaram as decisões da fase de julgamento.

60. Diante de vícios que atingem a substância do julgamento e não apenas a forma dos atos, que consequentemente afeta sobremaneira o ambiente concorrencial e a busca da proposta mais vantajosa, não há convalidação possível, incidindo o dever de autotutela e a nulidade de todos os atos praticados a partir da fase de julgamento, inclusive a adjudicação, a homologação e o Contrato APS 120/2026.

61. Quanto ao alegado perigo da demora reverso, registro que a própria AudContratações o afastou, ao consignar que, apesar da essencialidade do objeto para a APS, a obra de engenharia constitui medida de médio prazo – de modo que a realização de novo certame, com edital aperfeiçoado, não produz descontinuidade de serviço portuário essencial, atualmente prestado, para a profundidade de quinze metros, por meio do Contrato SPA/124.2021. Ademais, o contrato assinado encontra-se com ordem de início vedada por cautelar desta Corte, de sorte que não há execução em curso a preservar nem investimento consumado a proteger, restando afastado qualquer prejuízo relevante decorrente da invalidação.

62. Registro, outrossim, que o vício central decorre de regra de conformação editalícia, muito anterior aos atos tidos por irregulares na fase de processamento do certame. Assim, a nulidade fundamental precedeu as demais, e apenas posteriormente a celebração do contrato – embora esse ainda esteja suspenso por decisão desta Corte no TC 024.321/2025-7.

63. É dizer, como a irregularidade se caracterizou antes da geração de quaisquer direitos subjetivos da contratada, sequer haveria a necessidade de contraditório das licitantes. Reputo, portanto, suficiente o contraditório e a ampla defesa exercidos pela Autoridade Portuária na defesa de seus atos administrativos.

64. Quanto ao pedido de ingresso nos autos na qualidade de interessada, manejado pela Etesco, vale ressaltar que a jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que o representante não se habilita, automaticamente, a atuar no processo como interessado, sendo necessário, para tanto, a demonstração, de forma clara e objetiva, de razão legítima para intervir nos autos ou de possibilidade concreta de lesão a direito subjetivo em decorrência de eventual deliberação que venha a ser adotada pelo Tribunal (a exemplo dos Acórdãos 5.562/2010-TCU-1ª Câmara, 6.424/2013-TCU-2ª Câmara e 292/2014 e 1.881/2014, ambos do Plenário).

65. No caso concreto, ainda que se considere a existência de direito subjetivo próprio que possa ser afetado pela decisão a ser proferida, a empresa é a representante do TC 024.321/2025-7. Naqueles autos já teve oportunidade, por diversas vezes, de apresentar informações acerca do procedimento licitatório em questão. Assim, em atenção ao princípio da racionalidade processual, indefiro o pedido de habilitação como interessado, nos termos do art. 146 do Regimento Interno do TCU, sem prejuízo de conceder ao requerente, conforme o art. 4º, § 1º, da Resolução-TCU 249/2012, a partir da prolação da deliberação de mérito, o acesso aos autos apenas para procedimentos de vista e cópia, – solução adotada, por exemplo, no Acórdão 3.375/2015-TCU-Plenário.

66. Nos termos do art. 71, inciso IX, da Constituição, e da orientação do Supremo Tribunal Federal no MS 23.550/DF, não compete a este Tribunal anular por ato próprio o ajuste, mas determinar à autoridade administrativa que o faça. Determino, assim, à Autoridade Portuária de Santos S.A. a anulação da Licitação Eletrônica RLE 51/2025 e dos atos administrativos dela decorrentes.

67. Finalmente, os pedidos derradeiros e coincidentes apresentados pela DTA às peças 73 e 75 restam prejudicados, uma vez que o parecer do MPTCU foi apreciado e parcialmente acolhido neste voto e que, em vista da indispensável anulação do certame, não há que se falar em complementação da instrução por meio de nova diligência à APS.

Ante o exposto, estou convicto de que o Edital da Licitação Eletrônica 51/2025 padece de absoluta nulidade, assim como todos os atos subsequentes praticados. No entanto, acolho as ponderações do Ministro Benjamin Zymler apresentadas por meio de declaração de voto no sentido de converter o presente julgamento em diligência, motivo pelo qual voto para que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 26 de agosto de 2026.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator

DECLARAÇÃO DE VOTO

Cuidam os autos de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela DTA Engenharia Ltda. acerca de possíveis irregularidades na Licitação Eletrônica 51/2025, promovida pela Autoridade Portuária de Santos S.A. (APS), para a execução das obras de aprofundamento do canal do Porto Organizado de Santos.

2. Em síntese, a representante questiona a regularidade da proposta apresentada pela empresa Jan De Nul do Brasil Dragagem Ltda. (Jan de Nul), declarada vencedora do certame, sustentando a existência de vícios relacionados à sua exequibilidade, à condução das diligências promovidas pela Administração e à motivação da decisão que rejeitou seu recurso administrativo.

3. Na etapa preliminar do processo, o relator promoveu a oitiva da APS sobre os fatos trazidos na peça inicial.

4. Após os esclarecimentos, a AudContratações considerou a representação improcedente e entendeu não estarem presentes os requisitos para a medida cautelar. A unidade avaliou que as diligências realizadas pela Administração haviam sido suficientes para justificar as alterações da proposta e afastou o perigo da demora, inclusive porque o contrato já havia sido assinado.

5. O Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) manifestou-se nos autos e identificou uma quarta irregularidade: a incompatibilidade entre o regime de contratação integrada declarado no instrumento convocatório, e a cláusula de acréscimos e supressões fundada no art. 81, §§ 1º e 2º, da Lei 13.303/2016.

6. Em suma, o **Parquet** concluiu que a licitação adotou simultaneamente o regime de contratação integrada e aspectos inerentes à empreitada por preço unitário, o que estaria em desacordo com a referida norma e com a jurisprudência desta Casa. Por isso, propôs a adoção de providências corretivas no contrato celebrado.

7. O eminente relator divergiu dos pareceres anteriores e, diante do conjunto das irregularidades apuradas, propôs determinar à Autoridade Portuária de Santos S.A. a anulação integral da Licitação Eletrônica 51/2025 e dos atos administrativos dela decorrentes.

8. Com as devidas vênias, entendo que o processo não pode ser decidido no mérito nesta oportunidade.

9. Apesar das falhas identificadas, notadamente o uso de regime híbrido de execução, verifico que a APS e a sociedade Jan de Nul não foram ouvidas sobre a irregularidade apontada pelo MPTCU. Em verdade, a referida empresa também não foi instada a se manifestar sobre as ocorrências trazidas pela representante, providência que se faz necessária em razão do impacto que os fatos podem produzir sobre a eventual manutenção da contratação em exame.

10. A propósito, registro que o contrato decorrente do mencionado certame foi assinado com a sociedade empresária Jan De Nul do Brasil Dragagem Ltda., com vigência de 60 meses a partir de 12/6/2026.

11. Conforme o art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU (RITCU), são impositivas as oitivas da entidade fiscalizada e do terceiro interessado "*sobre fatos que possam resultar em decisão do Tribunal no sentido de desconstituir ato ou processo administrativo ou alterar contrato em seu desfavor*".

12. Dessa forma, considerando que a proposta apresentada implica a desconstituição do ato de adjudicação do objeto da Licitação Eletrônica 51/2025 em favor da empresa Jan De Nul do Brasil Dragagem Ltda. e do contrato dele decorrente, sugiro a realização das oitivas prévias da aludida sociedade empresária e da Autoridade Portuária de Santos S.A. para que se manifestem, no prazo de quinze dias, sobre as irregularidades consignadas no voto do ilustre relator e no parecer do MPTCU, com fulcro no art. 250, inciso V, do RITCU.

TCU, Sala das Sessões, em 26 de agosto de 2026.

tagRedator
Redator

ACÓRDÃO Nº 2316/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 011.750/2026-0.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessado: Autoridade Portuária de Santos S.A. (44.837.524/0001-07).
4. Unidade Jurisdicionada: Autoridade Portuária de Santos S.A.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Anéia Viana da Silva (314766/OAB-SP), representando DTA Engenharia Ltda.; João Paulo Cunha (52369/OAB-DF), Pedro Yago Araujo Rodrigues (79141/OAB-DF) e outros, representando Etesco Construções e Comércio Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela empresa DTA Engenharia Ltda., com fundamento no art. 87, §2º, da Lei 13.303/2016, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Licitação Eletrônica 51/2025, promovida pela Autoridade Portuária de Santos S.A., cujo objeto consiste na contratação da obra de aprofundamento do canal do Porto Organizado de Santos para a profundidade de projeto de 16,00m,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento no art. 116, § 1º, do Regimento Interno, ante as questões suscitadas na fase de discussão, em:

9.1. converter a apreciação deste processo em diligência à Autoridade Portuária de Santos S.A. para que, no prazo de quinze dias, apresente informações acerca da existência de pedidos de esclarecimento ou impugnação ao edital da Licitação Eletrônica 51/2025 relacionados à incompatibilidade entre os regimes de execução contratuais previstos;

9.2. promover a oitiva da Autoridade Portuária de Santos S.A., com fulcro no art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, para que se manifeste, no prazo de quinze dias, sobre as irregularidades consignadas no voto do relator e no parecer do MPTCU;

9.3. promover a oitiva da empresa Jan De Nul do Brasil Dragagem Ltda., na condição de beneficiária do Contrato APS 120/2026, com fundamento no art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, bem como em atenção aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa e à Súmula Vinculante nº 3 do Supremo Tribunal Federal, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, querendo, manifeste-se sobre os fatos apontados nestes autos que podem ensejar a determinação de anulação do referido contrato;

9.4. habilitar a empresa Jan De Nul do Brasil Dragagem Ltda. como interessada;

9.5. indeferir o pedido de habilitação como interessada da empresa Etesco Construções e Comércio Ltda., nos termos do art. 146 do Regimento Interno do TCU, sem prejuízo de conceder à requerente, conforme o art. 4º, § 1º, da Resolução-TCU 249/2012, a partir da prolação da deliberação de mérito, o acesso aos autos apenas para procedimentos de vista e cópia; e

9.6. encaminhar cópia desta deliberação, do relatório e do voto que a fundamentam à Autoridade Portuária de Santos S.A., à Etesco Construções e Comércio Ltda., à DTA Engenharia Ltda. e à Jan De Nul do Brasil Dragagem Ltda.

10. Ata n° 33/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 26/8/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2316-33/26-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), 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 I – CLASSE V – Plenário
TC 014.946/2023-8 [Apensos: TC 009.914/2024-2, TC 018.411/2024-0].
Natureza: Relatório de Acompanhamento.
Unidade Jurisdicionada: Ministério da Saúde.
Interessados: Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde; Secretaria de Vigilância em Saúde e Ambiente; Secretaria-Executiva do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos; Secretaria-Executiva do Ministério da Saúde.
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO. MINISTÉRIO DA SAÚDE. GESTÃO DE INSUMOS ESTRATÉGICOS PARA SAÚDE. SEGUNDO CICLO. MONITORAMENTO DE DETERMINAÇÕES RELATIVAS AO PLANEJAMENTO LOGÍSTICO E À GESTÃO INFORMATIZADA DE ESTOQUES. MEDIDAS EM IMPLEMENTAÇÃO. DETERMINAÇÕES EM CUMPRIMENTO. ACORDOS DE COOPERAÇÃO TÉCNICA FIRMADOS COM A FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. EVOLUÇÃO DOS MECANISMOS DE MONITORAMENTO. ATRASOS NAS ENTREGAS. NECESSIDADE DE APRIMORAMENTO DO PLANEJAMENTO DAS DEMANDAS E DA TEMPESTIVIDADE DO MONITORAMENTO. CONTINUIDADE DO ACOMPANHAMENTO. DETERMINAÇÕES.

RELATÓRIO

Adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (peça 189), que contou com a anuência de seu corpo diretivo (peças 190-191):
“**I. INTRODUÇÃO**
1. O presente trabalho decorre do item 9.11 do Acórdão 313/2023-TCU-Plenário (Relator Ministro Vital do Rêgo), que autorizou a realização de Acompanhamento (Racom), com o objetivo de avaliar o planejamento, as aquisições e a gestão dos insumos estratégicos para saúde no âmbito do Ministério da Saúde, bem como monitorar a implementação das deliberações então exaradas.
2. O mencionado acórdão apreciou a inspeção realizada no Ministério da Saúde (MS) de 11/4 a 31/8/2022, decorrente de representação (TC 038.216/2021-3) formulada por deputados federais, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no ministério, relacionadas ao vencimento, sem utilização, de medicamentos, vacinas e outros produtos, totalizando R$ 243 milhões, segundo noticiado na imprensa em setembro de 2021.
3. Posteriormente, foi autuada Solicitação do Congresso Nacional (SCN), TC 045.428/2021-2, que requereu a ‘realização de auditoria no Ministério da Saúde para verificar potencial malversação de recursos pela perda de aproximadamente 243 milhões de reais em medicamentos, vacinas e testes que venceram em posse daquela

Pasta'. O acórdão citado considerou que a inspeção realizada pelo Tribunal atendeu integralmente à referida SCN.

4. A mencionada inspeção apontou situações de prejuízos aos cofres públicos que já estavam sendo tratadas em outros processos no TCU (TC 029.523/2020-6, 044.541/2020-1, 035.851/2016-3), além de ter identificado novo caso de prejuízo decorrente da aceitação e posterior perda de dois milhões de vacinas contra Sars-COV-2 recebidas em doação, sobre o qual houve determinação de instauração de tomada de contas especial (item 9.7 do Acórdão).

5. Como resultado do aprofundamento dos exames da inspeção foram relatadas deficiências no planejamento logístico do Ministério e fragilidades nos controles internos de estoques, ambos relacionados a aspectos estruturantes dos processos de trabalho da cadeia logística do MS. Destacou-se também a oportunidade de redução do risco de perdas por aquisição excessiva de IES, por meio da execução parcelada de atas de registro de preços. Constatou-se, ainda, risco de novas perdas financeiras com estoque de vacinas contra a Covid-19 prestes a vencer e grande volume de aventais recebidos em doação.

6. Em decorrência das constatações identificadas na inspeção, o Acórdão 313/2023-TCU-Plenário autorizou a realização de acompanhamento em ciclos sucessivos, com vistas a monitorar a implementação das medidas corretivas determinadas pelo Tribunal e induzir o aprimoramento da gestão de insumos estratégicos para a saúde no âmbito do Ministério da Saúde.

7. O primeiro ciclo desse acompanhamento foi realizado ao longo do exercício de 2023, tendo por escopo, entre outros aspectos, o exame das aquisições de Insumos Estratégicos para a Saúde (IES) realizadas mediante acordo de cooperação técnica (ACT) firmado entre o MS e a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), bem como o monitoramento das medidas adotadas pelo Ministério da Saúde para mitigar os riscos identificados na inspeção. Os resultados desse ciclo foram consolidados em relatório técnico específico (peça 107) e apreciados pelo Tribunal, culminando na prolação do Acórdão 2.165/2025-TCU-Plenário (Relator Ministro Vital do Rêgo).

8. No referido acórdão, o Tribunal deliberou pela continuidade do acompanhamento, com ênfase no monitoramento da elaboração e implementação de plano de ação destinado a sanar as fragilidades identificadas na inspeção que originou o Acórdão 313/2023-TCU-Plenário, bem como no acompanhamento do processo de monitoramento e avaliação dos acordos de cooperação técnica firmados entre o Ministério da Saúde e a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) para o fornecimento de insumos estratégicos para a saúde.

9. O presente relatório corresponde ao segundo ciclo desse acompanhamento, cujos trabalhos foram realizados ao longo do exercício de 2025. Inicialmente, os exames concentraram-se na análise das versões do plano de ação elaborado pelo Departamento de Logística em Saúde (DLOG/MS), encaminhadas ao Tribunal com a finalidade de atender às deliberações do Acórdão 2.165/2025-TCU-Plenário. Ao longo do acompanhamento, foram apresentadas sucessivas versões do referido plano, contendo ações, prazos e responsáveis voltados ao enfrentamento das fragilidades identificadas na inspeção. Paralelamente, foram analisados os procedimentos adotados pelo Ministério da Saúde para o monitoramento e a avaliação dos acordos de cooperação técnica firmados com a Fiocruz, com vistas a verificar a existência de mecanismos formais de acompanhamento, avaliação de resultados e controle da execução desses instrumentos.

10. Posteriormente, em decorrência de mudança na gestão do Departamento de Logística em Saúde, o Ministério da Saúde apresentou nova abordagem para o aprimoramento da gestão de insumos estratégicos, materializada na proposição do denominado 'Projeto de Aprimoramento da Gestão de Insumos Estratégicos em Saúde' (peça 185). Diferentemente das versões anteriores do plano de ação, o referido projeto foi concebido com escopo mais amplo e estruturante, voltado à revisão e ao aprimoramento integrado dos processos que compõem a cadeia logística dos insumos estratégicos para a saúde, abrangendo planejamento, aquisição, armazenamento, distribuição, monitoramento e governança.

11. Considerando que o segundo ciclo de acompanhamento abrangeu tanto a análise das versões do plano de ação inicialmente apresentadas pelo DLOG/MS quanto a posterior transição para o modelo estruturante proposto pelo Ministério da Saúde, bem como o exame do processo de monitoramento e avaliação dos acordos de cooperação técnica firmados com a Fiocruz, o presente relatório dedica capítulos específicos à análise dessas dimensões do acompanhamento.

12. As informações analisadas neste acompanhamento foram obtidas por meio de revisão de trabalhos anteriores de fiscalização do TCU e da Controladoria-Geral da União (CGU); revisão de legislação e regulamentos; solicitação escrita de informações e documentos ao Ministério da Saúde; reuniões técnicas com gestores; e análise de documentos encaminhados pelo Departamento de Logística em Saúde, incluindo versões do plano de ação e o Projeto de Aprimoramento da Gestão de Insumos Estratégicos em Saúde, bem como documentos enviados pela Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação e do Complexo Econômico-Industrial da Saúde

(SECTIS/MS) relacionados ao monitoramento e avalição dos Acordos de Cooperação Técnica firmados com a Fiocruz.

13. Esta fiscalização foi conduzida de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT) (Brasil, 2020) e com o Manual de Acompanhamento do Tribunal. Nenhuma restrição significativa foi imposta à realização dos exames.

14. Além desta introdução, o relatório apresenta capítulo com visão geral da gestão de insumos estratégicos para a saúde no âmbito do Ministério da Saúde, seguido da análise do acompanhamento das medidas adotadas pelo Ministério em resposta às deliberações do Acórdão 313/2023-TCU-Plenário. Na sequência, são apresentados capítulos específicos dedicados à análise da evolução do objeto do acompanhamento — contemplando a transição entre o plano de ação inicialmente elaborado pelo DLOG/MS e o Projeto de Aprimoramento da Gestão de Insumos Estratégicos em Saúde — e ao exame do processo de monitoramento e avaliação dos acordos de cooperação técnica firmados entre o Ministério da Saúde e a Fiocruz. O relatório é finalizado com as conclusões e a proposta de encaminhamento.

II. VISÃO GERAL

15. Este capítulo apresenta uma caracterização geral da gestão de insumos estratégicos para saúde (IES) no âmbito do Ministério da Saúde, incluindo a organização institucional das áreas envolvidas, as principais formas de aquisição desses insumos e os sistemas utilizados para apoio à gestão logística. A seção também descreve, de forma sintética, o arranjo institucional que estrutura a cadeia de suprimentos desses produtos no Sistema Único de Saúde (SUS), com vistas a contextualizar as análises desenvolvidas nos capítulos seguintes.

II.1. Insumos estratégicos para saúde

16. Os insumos estratégicos para saúde compreendem medicamentos, vacinas, hemoderivados, testes diagnósticos, inseticidas, reagentes laboratoriais e outros produtos essenciais à execução de políticas públicas de saúde no âmbito do SUS. Esses insumos são utilizados em ações de prevenção, diagnóstico e tratamento de doenças, bem como em programas estratégicos de vigilância em saúde.

17. A gestão desses insumos envolve atividades de planejamento da demanda, aquisição, armazenamento, distribuição e monitoramento do abastecimento, compondo uma cadeia logística complexa que requer coordenação entre diferentes áreas técnicas do Ministério da Saúde e entre os entes federativos responsáveis pela execução das políticas públicas de saúde.

II.2. Aquisição e logística de distribuição

18. No âmbito do Ministério da Saúde, a execução das atividades relacionadas à aquisição e à logística de distribuição desses insumos é conduzida principalmente pelo Departamento de Logística em Saúde (DLOG), unidade responsável pelo planejamento e pela condução dos processos de contratação, bem como pelo acompanhamento das atividades de armazenamento e transporte dos produtos destinados ao abastecimento da rede pública de saúde.

19. Entre as atribuições do DLOG incluem-se a condução de processos de aquisição de insumos estratégicos, por meio dos instrumentos previstos na Lei 14.133/2021, a consolidação das demandas apresentadas pelas áreas técnicas do ministério e a coordenação do planejamento das contratações no âmbito do órgão, incluindo a elaboração do Plano de Contratações Anual (PCA) do Departamento, conforme disposto no Decreto 10.947/2022.

20. No âmbito da estrutura do DLOG, a Coordenação-Geral de Planejamento, Monitoramento e Controle Logístico (CGPLAM) desempenha papel relevante no planejamento e no acompanhamento das atividades logísticas, incluindo a coordenação da elaboração do PCA, a organização do calendário de contratações e o monitoramento do desempenho dos processos de aquisição e distribuição de insumos.

21. Outras áreas do Ministério da Saúde também exercem papel relevante na gestão de insumos estratégicos, especialmente no que se refere à definição das necessidades de aquisição e à gestão de políticas públicas específicas. Nesse contexto, destacam-se a Secretaria de Vigilância em Saúde e Ambiente (SVSA) e a Secretaria de Ciência, Tecnologia, Inovação e Complexo da Saúde (SECTICS), entre outras unidades responsáveis pela condução de programas e ações de saúde que demandam fornecimento regular de medicamentos e insumos.

II.3. Áreas demandantes de insumos

22. As áreas técnicas do Ministério da Saúde são responsáveis pela definição das necessidades de insumos estratégicos relacionados às políticas públicas sob sua responsabilidade, cabendo-lhes a elaboração das programações de aquisição e distribuição que subsidiam o planejamento logístico conduzido pelo DLOG.

23. Entre as principais áreas demandantes destacam-se o Departamento de Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos (DAF) da SECTICS, responsável pela gestão dos componentes da assistência farmacêutica; as áreas responsáveis por programas de vigilância e controle de doenças transmissíveis na SVSA; e as unidades do

Departamento de Gestão das Demandas em Judicialização na Saúde (DJUD), da Secretaria Executiva (SE), envolvidas na gestão de demandas decorrentes da judicialização da saúde.

24. No âmbito da assistência farmacêutica, os medicamentos disponibilizados no SUS estão organizados em diferentes componentes, conforme suas características de financiamento e gestão, incluindo o Componente Básico da Assistência Farmacêutica (CBAF), o Componente Estratégico da Assistência Farmacêutica (CESAF) e o Componente Especializado da Assistência Farmacêutica (CEAF).

25. O Componente Básico da Assistência Farmacêutica é voltado ao atendimento das necessidades da atenção primária à saúde e tem financiamento compartilhado entre União, estados, Distrito Federal e municípios. Nesse caso, a aquisição dos medicamentos é realizada predominantemente de forma descentralizada pelos entes federativos.

26. O Componente Estratégico da Assistência Farmacêutica envolve medicamentos e insumos utilizados no tratamento ou controle de doenças e agravos de relevância epidemiológica ou impacto socioeconômico significativo, sendo a aquisição desses produtos frequentemente realizada de forma centralizada pelo Ministério da Saúde.

27. O Componente Especializado da Assistência Farmacêutica compreende medicamentos utilizados no tratamento de doenças de maior complexidade clínica, cujo fornecimento depende da observância de critérios estabelecidos em Protocolos Clínicos e Diretrizes Terapêuticas (PCDT) definidos pelo Ministério da Saúde. Nesses casos, a aquisição dos medicamentos é realizada de forma compartilhada entre União e estados, podendo ocorrer tanto de forma centralizada quanto descentralizada, conforme o grupo de financiamento ao qual o medicamento pertence.

II.4. Sistemas de informação utilizados na gestão de IES

28. A gestão logística dos insumos estratégicos envolve a utilização de diferentes sistemas de informação destinados ao registro e ao acompanhamento de estoques, distribuição e consumo desses produtos.

29. Entre esses sistemas destaca-se o Sistema Nacional de Gestão da Assistência Farmacêutica (Hórus), desenvolvido para apoiar a gestão da assistência farmacêutica (estoques, dispensação de medicamentos, dados dos usuários) nas três esferas do SUS, bem como o Sistema de Insumos Estratégicos em Saúde (SIES), utilizado para registro e monitoramento da movimentação de determinados insumos estratégicos.

30. No âmbito do Ministério da Saúde, também é utilizado o Sistema Integrado de Administração de Material (SISMAT), que é o sistema corporativo de gestão de materiais a nível central, tendo como finalidade gerenciar estoques e movimentação de insumos e apoiar o controle patrimonial e logístico do Ministério da Saúde. Este sistema dá suporte à distribuição de insumos estratégicos.

31. A Base Nacional de Dados da Assistência Farmacêutica (BNAFAR) é um repositório a nível nacional de dados logísticos da assistência farmacêutica que tem como finalidade consolidar dados de diferentes sistemas utilizados por estados, municípios e a União; permitir o monitoramento nacional da assistência farmacêutica; e subsidiar o planejamento e a tomada de decisão. A referida base é alimentada por sistemas nacionais como o Hórus e o SIES, e por sistemas próprios de estados e municípios.

32. A coexistência de diferentes sistemas de informação com baixo nível de integração constitui desafio relevante para a gestão da cadeia logística de insumos estratégicos, uma vez que pode dificultar a consolidação de informações gerenciais e o monitoramento tempestivo do abastecimento desses produtos.

II.5. Outras formas de aquisição de insumos estratégicos

33. As aquisições de insumos estratégicos pelo Ministério da Saúde são realizadas principalmente pelo Departamento de Logística em Saúde (DLOG), por meio dos instrumentos de contratação previstos na Lei 14.133/2021.

34. Além das aquisições realizadas diretamente pelo ministério, determinados insumos são obtidos por meio de mecanismos de cooperação internacional ou de cooperação institucional com entidades públicas.

35. Entre esses mecanismos, destaca-se a aquisição de produtos por intermédio da Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS), que disponibiliza instrumentos de compras coletivas utilizados pelos países da região para aquisição de vacinas, medicamentos e outros insumos de saúde pública.

36. No caso dos imunobiológicos, o Ministério da Saúde utiliza o Fundo Rotatório da OPAS, mecanismo destinado à aquisição coletiva de vacinas e seringas. Para determinados medicamentos e insumos estratégicos, também é utilizado o Fundo Estratégico da organização.

37. Outra modalidade relevante de obtenção de insumos envolve a celebração de instrumentos de cooperação institucional com entidades públicas, especialmente com a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), que atua na produção e no fornecimento de determinados medicamentos e imunobiológicos destinados ao SUS.

38. Esses instrumentos podem assumir diferentes formatos jurídicos, incluindo termos de execução

descentralizada (TED) e acordos de cooperação técnica (ACT), cuja execução requer planejamento prévio da demanda e mecanismos adequados de acompanhamento e monitoramento por parte da administração pública.

39. Considerando a relevância desses instrumentos para o abastecimento de insumos estratégicos, o acompanhamento de sua execução constitui aspecto relevante para avaliação da regularidade e da eficiência da gestão logística conduzida pelo Ministério da Saúde.

40. O Decreto 11.531/2023, que regulamenta a Lei 14.133/2021, traz a seguinte definição para ACT: 'instrumento de cooperação para a execução de ações de interesse recíproco e em regime de mútua colaboração, a título gratuito, sem transferência de recursos ou doação de bens, no qual o objeto e as condições da cooperação são ajustados de comum acordo entre as partes'.

41. O MS considera a celebração de um ACT como uma importante alternativa para garantia do acesso da população à medicamentos fornecidos pela Fiocruz, haja vista os obstáculos enfrentados pela Fundação relacionados à disponibilidade de recursos financeiros, muitas vezes, em descompasso com o *lead time* (tempo total necessário desde a identificação da necessidade até a disponibilização do medicamento para uso) para atendimento ao Ministério (Nota Técnica 346/2023-CGCEAF/DAF/SECTIS/MS, peça 87).

42. Por meio do ACT 2/2019, a Fiocruz definiu, em conjunto com a SVSA, a programação de produção e entrega de imunobiológicos, insumos e medicamentos. Para viabilizar o acordo, o MS realiza um planejamento prévio, alocando recursos orçamentários das ações 20YE e 4370 no orçamento inicial da Fiocruz, não havendo pagamento direto à fundação. Ressalta-se que o Ministério pode solicitar ajustes no quantitativo a ser fornecido ou inclusão de outro insumo de seu interesse. No caso de impossibilidade de produção pela Fundação, ou de parte do quantitativo previamente acordado, o recurso deverá ser realocado ao Ministério por meio de Termo Aditivo. A Fiocruz deve comunicar à SVSA quaisquer problemas que possam impactar no fornecimento com nove meses de antecedência da entrega prevista (Extrato de entrevista com a SVSA, em 16/8/2023, peça 88).

43. Também foi estabelecida parceria entre a Fiocruz e o Sectics/MS para produção de medicamentos por meio de ACT. O ACT 3/2021 contemplava a produção de medicamentos do componente estratégico da assistência farmacêutica para o tratamento da população, de acordo com o preconizado pelos protocolos do Programa de Controle e Prevenção da Malária, Protocolo de tratamento da Influenza, Programa Nacional de Controle da Tuberculose, Programa de Vigilância e Controle da Esquistossomose (PCE) e Programa de Alimentação e Nutrição; e a produção de medicamentos do componente especializado da assistência farmacêutica que fazem parte do Grupo 1, Anexo III da Relação Nacional de Medicamentos Essenciais (Rename). No entanto, após análise da unidade sobre o melhor controle da execução, houve a celebração de novos acordos levando em conta a classificação do componente a que pertence o IES: a) componente estratégico da assistência farmacêutica via ACT 1/2023; componente especializado da assistência farmacêutica via ACT 2/2023 e 3/2023 (esse último, para medicamentos biológicos) (Extrato de entrevista com o DAF, em 17/8/2023, peça 88).

44. A elaboração, acompanhamento e avaliação da execução dos Acordos de Cooperação Técnica, Termos de Cooperação com órgãos nacionais ou internacionais (TC) e Termo de Execução Descentralizada exigem recursos significativos da administração, o que levou ao entendimento de que seria necessário criar estruturas especializadas para a execução eficaz dessas atividades.

45. No início de 2023, foi criada a Divisão de Fiscalização de Termos de Execução Descentralizada, Acordos e outros Instrumentos Congêneres da Assistência Farmacêutica (DICOP), vinculada à Coordenação de Fiscalização de Contratos e Instrumentos Congêneres da Assistência Farmacêutica (COFISC), do Departamento de Assistência Farmacêutica (DAF) da SECTICS. Possui como atribuição o monitoramento da execução dos ACT e TED firmados pela Sectics. Entre as suas atividades, estão: receber das áreas técnicas do DAF os processos referentes aos ACT e TED efetivados, autuar processos de monitoramento para cada instrumento, a fim de executar as atividades inerentes ao monitoramento da execução, e preencher painel de monitoramento conforme fluxos padronizados (Documentos operacionais da DICOP, peças 97 e 98).

46. Embora, à época, a Divisão ainda estivesse em fase inicial de atuação, foram elaborados documentos, como: procedimento operacional padrão (POP) do monitoramento da execução de ACT do DAF, mapa do processo de monitoramento, check-list da documentação processual e modelo de relatório parcial de execução do ACT, para servir de referência ao relatório a ser elaborado pela Fiocruz (Documentos operacionais da DICOP, peças 97 e 98).

47. A DICOP é responsável por solicitar esclarecimentos quanto a atrasos e perspectivas quanto à entrega, analisar a resposta, podendo solicitar ajustes e esclarecimentos adicionais e ainda será responsável por analisar e elaborar os pareceres sobre os relatórios da Fiocruz. O painel informatizado de monitoramento, criado pela Divisão, apresenta dados, gráficos e tabelas, por ACT, com informações necessárias ao monitoramento da

execução desses instrumentos. O painel é alimentado manualmente com base nas informações do processo do ACT e em diligências efetuadas durante o monitoramento, indicando, por exemplo, a situação de cada medicamento pactuado (aguardando início das entregas, entregas em andamento, entregas concluídas, reprogramação, aguardando relatório parcial da Fiocruz, entre outras), quantidades entregues, data da efetiva entrega, dias de atraso, solicitações de esclarecimentos do MS ao laboratório, justificativas apresentadas e manifestação do MS.

II.6. Delimitação do escopo dos ciclos de avaliação

48. O escopo da fiscalização, estabelecido em ciclo anterior, compreendeu a análise dos processos de trabalho e o levantamento de riscos relacionados aos ACT firmados entre o Ministério da Saúde e a Fiocruz para o fornecimento de insumos estratégicos para saúde, que somaram, no período de 2019 a junho de 2023, o montante de R$ 2.757.540.059,25; bem como o monitoramento das determinações constantes do Acórdão 313/2023-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Vital do Rêgo.

49. Inicialmente, foram considerados como escopo aspectos relacionados à atuação do DLOG, em virtude dos achados apontados na representação (TC 038.216/2021-3) relacionados ao planejamento, a aquisição e a gestão de IES e que tiveram como resultado as determinações do referido acórdão.

50. No entanto, na fase de planejamento, foi realizada reunião com a Controladoria Geral da União (CGU), que relatou o início de fiscalização com foco na atuação do DLOG na gestão de IES, bem como nas aquisições realizadas por demanda judicial. Posteriormente, a CGU detalhou sua atuação encaminhando Matriz de Planejamento, que incluía como escopo ações voltadas para a programação e método utilizado na aquisição de IES pelo MS e a sua compatibilidade com o Plano de Contratações Anual (PCA); e a perda de insumos no estoque do MS, incluindo os principais fatores relacionados (Extrato de entrevista com a CGU, em 6/7/2023, peça 88).

51. Diante disso e de que foi incluído no escopo do primeiro ciclo de acompanhamento o monitoramento do Acórdão 313/2023-TCU-Plenário, as formas de aquisição com atuação do DLOG não foram priorizadas no presente trabalho.

52. Dessa forma, o escopo do presente ciclo envolveu o acompanhamento das determinações constantes no Acórdão 313/2023-Plenário-TCU e Acórdão 2.165/2024- Plenário-TCU, bem como o monitoramento e a avaliação dos acordos de ACT firmados entre o Ministério da Saúde e a Fiocruz para o fornecimento de insumos estratégicos.

II.7. Armazenamento e transporte de IES

53. Apesar de não fazer parte do escopo deste ciclo de acompanhamento, cabe acrescentar que a armazenagem e o transporte dos insumos estratégicos para saúde (IES) no âmbito do Ministério da Saúde são realizados por meio de contratação de operador logístico especializado, responsável pela execução integrada das atividades de recebimento, guarda, movimentação, controle de estoques e distribuição dos insumos às unidades federativas.

54. Até o exercício de 2023, tais serviços eram prestados no âmbito do Contrato 173/2023. Em decorrência da realização de novo procedimento licitatório, foi celebrado, em 25/6/2024, o Contrato 246/2024 entre o Ministério da Saúde, por intermédio do Departamento de Logística em Saúde (DLOG), e a empresa VTC Operadora Logística Ltda., atualmente responsável pela execução dessas atividades (BRASIL, 2024a).

55. O objeto do Contrato 246/2024 consiste na prestação de serviços continuados de armazenagem e transporte multimodal de insumos estratégicos para saúde, conforme especificações constantes do termo de referência e demais documentos vinculados à contratação (BRASIL, 2024a).

56. A contratação abrange, de forma integrada, duas dimensões principais: armazenagem de IES, que envolve a gestão física e sistêmica dos estoques em centros de distribuição sob responsabilidade da contratada; e transporte multimodal, compreendendo a movimentação dos insumos por diferentes modais logísticos, de forma a garantir o abastecimento das unidades descentralizadas do Sistema Único de Saúde (BRASIL, 2024a).

57. O contrato foi celebrado no valor global estimado de R$ 549,8 milhões, com vigência inicial de cinco anos, admitida prorrogação nos termos da Lei 14.133/2021 (BRASIL, 2021; BRASIL, 2024a).

58. No que se refere às obrigações da contratada, destaca-se a responsabilidade pela integridade física dos insumos armazenados e transportados, incluindo riscos associados a danos, perdas e avarias, bem como a necessidade de observância às normas sanitárias e regulatórias aplicáveis à logística em saúde (BRASIL, 2024a).

59. A operação logística envolve centros de armazenagem localizados em pontos estratégicos, com destaque para unidades na região de Guarulhos/SP, que concentram parcela relevante do armazenamento nacional de IES, além da utilização de infraestrutura compatível com exigências específicas de controle de temperatura e rastreabilidade, especialmente para imunobiológicos (BRASIL, 2024b).

60. O modelo adotado pelo Ministério da Saúde baseia-se na terceirização da operação logística, cabendo ao DLOG o planejamento, coordenação e monitoramento das atividades, enquanto a execução operacional é atribuída à empresa contratada. Esse arranjo demanda a existência de mecanismos robustos de fiscalização contratual e monitoramento de desempenho (BRASIL, 2024a).

61. Por fim, destaca-se que, embora o modelo contratual vigente represente avanço em termos de formalização e escala da operação logística, sua efetividade está diretamente condicionada à capacidade do Ministério da Saúde de exercer adequada governança sobre o contrato, especialmente no que se refere ao monitoramento de desempenho, à integração de informações e à prevenção de perdas de insumos.

62. O processo de contratação dos serviços de logística para IES está sendo acompanhado pela AudContratações por meio do processo TC 012.866/2025-3, que trata de auditoria no Contrato 246/2024, cujo propósito é a prestação de serviços de armazenagem, gestão de estoques, separação e transporte de IES, incluindo a operação de sistemas logísticos integrados (WMS e TMS) e o atendimento a indicadores de desempenho previamente definidos. A fiscalização é decorrente de Despacho de 17/6/2025 do Ministro Aroldo Cedraz no TC 008.296/2025-1.

III. ACOMPANHAMENTO NA GESTÃO DE INSUMOS ESTRATÉGICOS PARA SAÚDE REALIZADA PELO DEPARTAMENTO DE LOGÍSTICA EM SAÚDE DO MINISTÉRIO DA SAÚDE

63. Este capítulo tem por objetivo apresentar e analisar a evolução do objeto do acompanhamento realizado pelo Tribunal de Contas da União no âmbito da gestão de insumos estratégicos para a saúde, ao longo do exercício de 2025, destacando a transição ocorrida entre a abordagem inicialmente adotada, centrada no plano de ação elaborado pelo Departamento de Logística em Saúde (DLOG/MS), e a posterior proposição do Projeto de Aprimoramento da Gestão de Insumos Estratégicos em Saúde pelo Ministério da Saúde.

64. Inicialmente, o acompanhamento concentrou-se na análise das versões do plano de ação encaminhadas pelo DLOG/MS, as quais buscavam atender às deliberações do Acórdão 2.165/2025-TCU-Plenário, por meio da definição de ações corretivas, responsáveis e prazos. Ao longo do acompanhamento, contudo, verificou-se que tais planos apresentavam caráter predominantemente incremental, com foco em ajustes pontuais, sem contemplar de forma integrada os processos estruturais que envolvem a cadeia logística dos insumos estratégicos para a saúde.

65. Com a mudança de gestão no Departamento, o Ministério da Saúde passou a adotar abordagem distinta, propondo um projeto estruturante, orientado à reformulação abrangente da governança, dos processos e dos instrumentos de gestão dos insumos estratégicos. Essa proposta ampliou significativamente o escopo inicialmente acompanhado, incorporando diagnóstico sistêmico, redesenho de processos, integração de sistemas, definição de eixos estratégicos e metas estruturais de médio e longo prazo.

66. Diante desse contexto, o presente capítulo busca diferenciar analiticamente as duas abordagens, examinar seus pressupostos, alcances e limitações, bem como contextualizar os impactos dessa transição para o acompanhamento realizado pelo Tribunal, especialmente no que se refere à avaliação da suficiência das medidas adotadas para o saneamento das irregularidades identificadas na inspeção que originou o Acórdão 313/2023-TCU-Plenário.

III.1. Avaliação e evolução dos planos de ação

67. O Acórdão 313/2023-TCU-Plenário, proferido no âmbito de fiscalização do tipo Inspeção, identificou fragilidades relevantes na gestão de insumos estratégicos para saúde no Ministério da Saúde, notadamente quanto ao planejamento das aquisições, à governança logística, à gestão de estoques, à utilização de sistemas informatizados e ao monitoramento de riscos e desempenho (TC 038.216/2021-3).

68. Em resposta às determinações exaradas, o Departamento de Logística em Saúde (DLOG/MS) encaminhou ao Tribunal um conjunto de planos de ação, em versões sucessivas (2024 e 2025), contendo ações, prazos, responsáveis e evidências, com vistas à superação das irregularidades apontadas.

69. A presente análise tem por objetivo avaliar a adequação, suficiência e estágio de implementação das medidas propostas, bem como sua aderência às determinações do Tribunal, constituindo base para a análise subsequente do Projeto de Aprimoramento da Gestão de Insumos Estratégicos para Saúde.

Estrutura e evolução dos planos de ação

70. Os planos de ação apresentados pelo DLOG/MS encontram-se estruturados, em geral, com os seguintes elementos (peças 130, 143, 153, 155 e 181):

a) vinculação às determinações do Acórdão;
b) descrição das ações e atividades;
c) identificação das unidades responsáveis;
d) definição de prazos;

e) indicação de evidências e status de execução.

71. Observa-se, entretanto, evolução relevante entre as versões apresentadas. As versões iniciais (2024) apresentavam estrutura predominantemente operacional e fragmentada, com ações individualizadas, nem sempre articuladas entre si ou vinculadas a uma lógica sistêmica de gestão.

72. Já o plano de ação apresentado no início de 2025 incorporou elementos de planejamento estratégico e gestão por resultados, com: hierarquização entre objetivos, ações e projetos; definição de indicadores estruturados; vinculação ao planejamento institucional do Ministério da Saúde; integração com iniciativas transversais, como a parceria firmada com a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

73. Essa evolução indica amadurecimento institucional, ainda que não plenamente consolidado, na medida em que parte relevante das ações estruturantes permanece em fase de implementação.

Análise

Planejamento das aquisições e governança logística

74. As ações relacionadas ao planejamento e à governança buscam atender, principalmente, às determinações constantes do item 9.3.1 do Acórdão 313/2023-TCU-Plenário.

75. Dentre as principais medidas propostas, destacam-se: estruturação do planejamento das contratações; coordenação da elaboração do Plano de Contratações Anual (PCA); realização de oficinas de capacitação das unidades demandantes; proposta de elaboração de instrumentos normativos (portarias, manuais e fluxos); criação de instâncias de governança (grupos de trabalho e fóruns).

76. Da análise dos planos de ação apresentados, embora houvesse evidências de avanço na organização do planejamento, especialmente com a realização de oficinas e a indução do uso do PCA, verifica-se que a institucionalização normativa ainda não havia sido plenamente concluída, em especial no que se refere à publicação de portarias estruturantes.

77. Sendo assim, as ações são pertinentes e endereçam a causa raiz das falhas de planejamento identificadas pelo Tribunal. Contudo, a ausência de normatização formal e consolidada fragilizava a sustentabilidade das melhorias, mantendo dependência de práticas administrativas não institucionalizadas.

Padronização de processos e instrumentos de contratação

78. Com base nos planos de ação apresentados, observou-se que o DLOG/MS havia implementado ações voltadas à padronização dos instrumentos de contratação, incluindo: elaboração de modelos de Termos de Referência; validação jurídica dos modelos pela Consultoria Jurídica; disponibilização dos modelos no SEI; definição de indicadores de implementação.

79. Os modelos encontravam-se formalmente validados e disponibilizados, com potencial de padronização dos processos licitatórios.

80. A medida contribui para mitigar riscos de impropriedades nas contratações, porém sua efetividade dependia do grau de adesão pelas unidades demandantes e não havia evidências suficientes de monitoramento sistemático dessa utilização até aquele momento.

Gestão de riscos e monitoramento

81. As ações relacionadas à gestão de riscos contemplavam: elaboração de matriz de riscos logísticos; monitoramento por meio do sistema ComprasLOG; priorização de processos críticos; definição de indicadores de implementação.

82. Foi identificada a existência de instrumentos formais de gestão de riscos, bem como mecanismos de monitoramento de processos.

83. Apesar da existência de instrumentos, com base nos planos de ação, a gestão de riscos ainda apresentava caráter predominantemente formal, com limitada evidência de integração efetiva com a tomada de decisão, especialmente no planejamento de aquisições e na prevenção de perdas.

Sistemas informatizados e transformação digital

84. O eixo de transformação digital constitui o principal componente estruturante das ações propostas, abrangendo, nos planos de ação apresentados: proposta de substituição do sistema SISMAT pelo novo sistema LogSUS; desenvolvimento de barramento de integração de dados; integração com sistemas do operador logístico; atuação conjunta com o Departamento de Informação e Informática do Sistema Único de Saúde (DATASUS); utilização de ferramentas de gestão de demandas.

85. As iniciativas encontravam-se em estágio intermediário de implementação, com alguns módulos já desenvolvidos e outros em fase de integração.

Inteligência de dados e apoio à decisão

86. As ações nesse eixo incluem: desenvolvimento de painéis gerenciais (*Business Intelligence*); criação de observatório de dados logísticos; definição de indicadores de desempenho; uso de dados para suporte à decisão.

87. Embora tenha representado avanço relevante, o uso de dados ainda se encontrava em estágio de maturação, com limitações decorrentes da fragmentação dos sistemas de origem e da ausência de integração plena das bases de dados.

Avaliação da suficiência das ações frente às determinações do TCU

88. De forma geral, as ações propostas pelo DLOG/MS nos planos de ações apresentavam aderência formal às determinações do Acórdão 313/2023-TCU-Plenário, na medida em que contemplavam os principais eixos de fragilidade identificados pelo Tribunal. Entretanto, sob a perspectiva material, observou-se que:

a) parte significativa das ações possuía caráter estruturante e de médio prazo, que ainda estava em fase de implementação, o que limitava seus efeitos imediatos;

b) as medidas propostas eram, em grande parte, condicionadas ao desenvolvimento e integração de sistemas informatizados, os quais ainda não se encontravam plenamente operacionais;

c) os mecanismos de monitoramento e indicadores, embora previstos, ainda não se encontravam consolidados como instrumentos efetivos de gestão

d) não havia evidências suficientes de que as ações implementadas até aquele momento tinham sido capazes de reduzir, de forma mensurável, perdas de insumos; evitar aquisições em excesso; e assegurar aderência sistemática a preços de mercado.

89. As ações propostas nos planos de ação apresentados eram, em tese, adequadas e abrangentes, porém ainda não suficientes para assegurar a plena superação das deficiências identificadas pelo Tribunal.

90. A análise dos planos de ação evidenciou a existência de riscos relevantes para o alcance dos resultados pretendidos: atraso na implementação de sistemas estruturantes (LogSUS e integrações); ausência de normatização consolidada da governança logística; dependência de iniciativas transversais como com o Departamento de Informática dos Sistema Único de Saúde (DATASUS) e a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC); baixa institucionalização de indicadores e metas; e risco de descontinuidade administrativa.

91. Os planos de ação apresentados pelo DLOG/MS evidenciavam esforço institucional relevante no sentido de atender às determinações do Acórdão 313/2023-TCU-Plenário, com evolução progressiva da maturidade da gestão logística.

92. Observa-se, contudo, que, ao longo da execução dessas ações, o Departamento passou a adotar uma abordagem mais ampla, voltada não apenas ao saneamento das irregularidades apontadas, mas à reformulação estrutural da gestão de insumos estratégicos para saúde.

93. Nesse contexto, destaca-se a elaboração do 'Projeto de Aprimoramento da Gestão de Insumos Estratégicos para Saúde' (peça 185), que representa uma mudança de enfoque — de ações corretivas para uma abordagem sistêmica e estruturante.

94. Tal projeto será objeto de análise no capítulo seguinte, com vistas a avaliar sua capacidade de endereçar, de forma mais abrangente e sustentável, as fragilidades identificadas pelo Tribunal.

III.2. Avaliação da aderência do Projeto de Aprimoramento da Gestão de IES às determinações do Acórdão 313/2023-TCU-Plenário

95. No decorrer deste segundo ciclo de acompanhamento, verificou-se mudança na estratégia adotada pelo Ministério da Saúde para enfrentamento das irregularidades identificadas na inspeção que resultou no Acórdão 313/2023-TCU-Plenário. Após o envio de sucessivas versões de planos de ação pelo Departamento de Logística em Saúde (DLOG/MS), foi apresentado novo instrumento denominado 'Projeto de Aprimoramento da Gestão de Insumos Estratégicos em Saúde'.

96. Diferentemente dos planos anteriormente encaminhados, o referido Projeto apresenta caráter estruturante, com abordagem sistêmica da cadeia logística de insumos estratégicos para saúde (IES), contemplando desde o planejamento da demanda até o monitoramento de estoques e a governança dos processos logísticos.

97. O Projeto foi elaborado a partir de diagnóstico institucional que identificou fragilidades relevantes, tais como: ausência de planejamento integrado das aquisições; baixa padronização dos processos de contratação; deficiência nos controles de estoque; fragmentação dos sistemas informatizados; e limitações na governança da cadeia logística.

98. Com base nesse diagnóstico, o DLOG estruturou o Projeto em nove eixos de atuação que contemplam iniciativas, entregas, metas e indicadores, com o objetivo de promover a reorganização da gestão de IES no âmbito do Ministério da Saúde.

99. Os eixos do Projeto abrangem as principais dimensões da cadeia logística de IES, incluindo planejamento, contratações, gestão de estoques, sistemas de informação, monitoramento e governança.

Eixo 1 - Mapeamento e Redesenho de Processos

100. O eixo tem por objetivo a identificação, análise e redesenho dos processos relacionados à cadeia logística

de IES, abrangendo especialmente as etapas de aquisição, armazenamento e distribuição.

101. As principais entregas incluem o mapeamento dos fluxos atuais (AS IS), a identificação de gargalos e redundâncias, e a proposição de fluxos otimizados (TO BE), com definição mais clara de responsabilidades e pontos de controle.

102. Esse eixo está relacionado ao saneamento das irregularidades apontadas no Acórdão 313/2023-TCU-Plenário relacionadas a fragilidades na organização dos processos logísticos e à ausência de padronização, que contribuíam para atrasos e ineficiências nas aquisições.

103. Trata-se de iniciativa estruturante, na medida em que fornece base para os demais eixos do Projeto, especialmente aqueles relativos à padronização, pactuação de fluxos e definição de prazos.

Eixo 2 - Uniformização de Processos e Padronização de Documentos de Contratação

104. Este eixo contempla a elaboração de modelos padronizados de documentos de contratação, incluindo termos de referência, estudos técnicos preliminares e demais artefatos processuais.

105. As entregas incluem a criação de *templates*, orientações técnicas e fluxos padronizados de instrução processual, com vistas à redução de inconsistências e retrabalho.

106. Segundo o documento, serão contemplados quatro processos críticos: Pregão Eletrônico, Dispensa de Licitação, Inexigibilidade e Atendimento a Demandas Judiciais. Para cada um desses processos, será construída uma estrutura documental padronizada, composta por termos de referência, estudos técnicos preliminares, pesquisas de preços, justificativas técnicas e jurídicas, critérios de julgamento, mapas de risco, pareceres, atos autorizativos e documentos de habilitação, organizados em ordem lógica e validada.

107. Os indicadores associados tendem a incluir redução do tempo de tramitação e diminuição de devoluções processuais.

108. O eixo guarda relação com as falhas identificadas no Acórdão 313/2023-TCU-Plenário quanto à baixa qualidade e heterogeneidade dos processos de contratação, representando avanços relevantes ao promover maior maturidade institucional na condução das contratações públicas.

Eixo 3 - Pactuação de Fluxos e Prazos

109. O eixo trata da formalização de fluxos operacionais e definição de prazos para execução das etapas da cadeia logística. Sua principal entrega consiste na elaboração de Acordos de Nível de Serviço (SLAs), que estabelecem responsabilidades, prazos e parâmetros de desempenho entre as unidades envolvidas.

110. A iniciativa, consoante apresentado no Projeto, 'visa reduzir o tempo médio de tramitação dos processos administrativos no SEI e ampliar a previsibilidade dos fluxos operacionais, com adesão de ao menos 75% das unidades envolvidas'.

111. Conforme informado na reunião realizada com a equipe do DLOG/MS, em 11/3/2026, estão em elaboração quatro SLAs principais, abrangendo: definição de prazos de referência para condução de processos aquisitivos; organização do fluxo de instrução processual; gestão de estoques e monitoramento de vencimento de insumos; e acompanhamento de prorrogações contratuais e termos aditivos (Ata de reunião com o DLOG/MS, em 11/3/2026, peça 189).

112. Embora ainda pendentes de formalização, foi relatado que parte das diretrizes já vem sendo utilizada como referência pelas equipes.

113. Esse eixo responde diretamente às fragilidades de governança e ausência de definição clara de responsabilidades apontadas no Acórdão 313/2023-TCU-Plenário.

114. A efetividade das ações, contudo, dependerá da formalização dos instrumentos, de sua institucionalização e do monitoramento de seu cumprimento, devendo tais aspectos ser avaliados nos próximos ciclos de acompanhamento.

Eixo 4 - Elaboração de Calendário Anual de Contratações

115. O eixo tem por objetivo estruturar o planejamento das aquisições por meio da consolidação de demandas e definição de cronograma anual, em articulação com o Plano de Contratações Anual (PCA).

116. Segundo o documento, este eixo tem como finalidade estruturar um calendário anual de contratações, visando aprimorar a execução do Plano de Contratações Anual (PCA), mitigar riscos associados à baixa execução contratual e garantir o alinhamento entre o planejamento de compras e os ciclos orçamentário e administrativo do Governo Federal. Trata-se, portanto, de uma ação essencial para assegurar a coerência entre a necessidade pública, a disponibilidade de recursos e a capacidade operacional da administração, especialmente no contexto da gestão dos Insumos Estratégicos em Saúde (IES).

117. As entregas incluem a definição de calendário de contratações e a organização antecipada das demandas das áreas técnicas.

118. Conforme discutido na citada reunião, o PCA vem sendo utilizado como instrumento de planejamento,

com potencial de conferir maior previsibilidade às contratações e sinalização ao mercado (Ata de reunião com o DLOG/MS, em 11/3/2026, peça 189).

119. As metas associadas a esse eixo incluem o aumento do percentual de execução do PCA e a redução de contratações emergenciais, sendo utilizados indicadores como taxa de aderência ao planejamento e tempo médio de contratação.

120. Esse eixo está diretamente relacionado propostas para enfrentamento das irregularidades apontadas no Acórdão 313/2023-TCU-Plenário quanto à ausência de planejamento sistematizado das aquisições.

121. Não obstante, ainda não foram evidenciadas metodologias estruturadas de previsão de demanda, o que constitui limitação relevante para o pleno atendimento às determinações do Tribunal.

Eixo 5 - Estratégias de Rotatividade de Estoques

122. O eixo contempla ações voltadas ao aprimoramento da gestão de estoques, com foco na redução de perdas por vencimento e no aumento da eficiência logística. A proposta 'busca reduzir substancialmente o percentual de perdas logísticas para 1% até junho de 2026'.

123. A estratégia apresentada contempla metodologias como o modelo FEFO (*FirstExpired, First Out*) que prioriza a saída de produtos com vencimento mais próximo e a classificação ABC, associados a mecanismos de alerta e notificação, que segmenta os estoques com base em criticidade e valor, permitindo foco estratégico nos itens de maior impacto logístico e financeiro. Tais metodologias, de acordo com as informações apresentadas, serão reforçadas por modelos estatísticos preditivos de demanda e consumo, com base em séries históricas, sazonalidade e perfis regionais de consumo.

124. Essas técnicas serão operacionalizadas por meio da integração com o 'Novo SISMAT', sistema que passará a disponibilizar alertas de validade e controle de volumes, permitindo intervenções proativas no fluxo de distribuição e abastecimento. Ademais, 'o sistema de gestão à vista proporcionará uma visualização clara e em tempo real do status dos estoques, viabilizando respostas rápidas às situações de risco e facilitando decisões logísticas baseadas em evidências'.

125. As entregas previstas são:

Plano técnico de rotatividade de estoques baseado em FEFO e classificação ABC;
Implantação do sistema de alertas no SISMAT;
Base histórica tratada e atualizada para modelagem preditiva (em BI);
Capacitação certificada das equipes envolvidas;
Relatórios mensais de perdas e análise crítica de estoque, integrados ao BI;
Relatórios de aderência aos SLAs de movimentação e distribuição.

126. Conforme evidenciado na reunião, foram implementados sistemas de alerta com diferentes horizontes temporais (30 a 180 dias), permitindo atuação preventiva. Os indicadores incluem percentual de perdas por vencimento sobre o total distribuído; cobertura da classificação ABC nos estoques ativos; taxa de conformidade das movimentações com o modelo FEFO; percentual de alertas resolvidos; grau de precisão das previsões de demanda; e tempo médio para a solicitação de incineração ao operador logístico após a perda física do insumo ((Ata de reunião com o DLOG/MS, em 11/3/2026, peça 189).

127. Esse eixo possui aderência direta propostas para enfrentamento das irregularidades mais relevantes identificadas pelo Tribunal, relativas às perdas financeiras decorrentes do vencimento de insumos.

128. Trata-se de uma das iniciativas com maior grau de maturidade e potencial de impacto imediato que deverá ser avaliada nos ciclos seguintes do Acompanhamento quanto à concretude das ações pretendidas.

Eixo 6 - Integração e Modernização do SISMAT

129. O eixo trata da evolução do sistema SISMAT como plataforma de apoio à gestão logística, tendo como finalidade a modernização, expansão funcional e a integração com vistas a garantir 'maior rastreabilidade, confiabilidade das informações, eficiência logística e governança orientada em dados'.

130. No campo funcional, o Novo SISMAT está sendo estruturado com base na implementação de módulos, entre os quais se destacam:

a. gerenciamento da carta de troca e acompanhamento pela área logística;
b. módulo de agendamento operacional;
c. termo de guarda;
d. histórico completo de movimentações;
e. aprimoramento dos fluxos de redistribuição;
f. gestão de lotes e validade;
g. consolidação e aprimoramento das regras de negócio contábil aplicáveis ao cálculo do preço médio.

131. Conforme relatado na reunião, foram identificadas inconsistências em funcionalidades implementadas,

com necessidade de ajustes e novo prazo previsto para maio de 2026 (Ata de reunião com o DLOG/MS, em 11/3/2026, peça 189).

132. Esse eixo responde diretamente às fragilidades apontadas no Acórdão 313/2023-TCU-Plenário quanto à fragmentação dos sistemas e à baixa confiabilidade das informações.

133. Contudo, persistem riscos relevantes, especialmente quanto à estabilidade do sistema e à integração com outras bases de dados, devendo ser avaliado no próximo ciclo desta fiscalização.

Eixo 7 - Desenvolvimento de Painéis de *Business Intelligence* (BI) para Monitoramento de KPIs

134. O eixo contempla a criação de painéis de gestão à vista para monitoramento de indicadores críticos de desempenho (KPIs), relacionados à aquisição, tramitação processual, perdas logísticas, execução do PCA e disponibilidade de estoques no SUS.

135. Esse eixo está associado aos Eixos 6 (Integração e Modernização do SISMAT) e 9 (Automação e Inteligência Artificial), 'promovendo uma abordagem sinérgica entre rastreabilidade digital dos estoques, integração de dados operacionais e suporte à decisão automatizado'.

136. A metodologia, segundo o Projeto do DLOG/MS, será fundamentada no modelo *Balanced Scorecard* (BSC), que organiza os indicadores em quatro dimensões estratégicas: resultados logísticos, eficiência processual, governança contratual e impacto assistencial. 'A definição e priorização dos KPIs será feita em workshops colaborativos com as áreas técnicas e estratégicas do DLOG e das secretarias finalísticas, assegurando alinhamento entre as métricas e os objetivos institucionais'.

137. Conforme apresentado na reunião com a equipe do Departamento, esses painéis já estão em utilização pelas equipes, permitindo maior transparência e capacidade de acompanhamento (Ata de reunião com o DLOG/MS, em 11/3/2026, peça 189).

138. Importante ressaltar que se trata de iniciativa que, embora não diretamente determinada pelo Acórdão, contribui significativamente para o fortalecimento da gestão baseada em dados.

Eixo 8 - Mapeamento e Gestão da Rede de Distribuidores e Cadeia Logística dos Estados

139. Este eixo busca ampliar a visibilidade e o controle sobre a cadeia logística descentralizada, incluindo estados e outros atores envolvidos na distribuição de IES.

140. A proposta apresentada se divide em duas frentes complementares: mapeamento da rede de distribuidores e fornecedores prioritários; e mapeamento da cadeia logística dos estados e caracterização das capacidades regionais de armazenamento e distribuição. A meta é atingir 75% de cobertura em cada uma das frentes até junho de 2026.

141. Segundo o documento:

Na frente de distribuidores, o foco será nos principais insumos críticos adquiridos pela União, com especial atenção a medicamentos de alto custo, vacinas, soros, reagentes laboratoriais e produtos com alta dependência de importação. Será realizada uma classificação por grau de essencialidade, nível de concorrência no mercado, capacidade de fornecimento e risco logístico, com base em dados históricos de entregas e rupturas.

Na frente logística estadual, o levantamento abrangerá as estruturas físicas, capacidades técnicas e operacionais dos centros de distribuição estaduais, características de infraestrutura (câmaras frias, sistemas de gestão, turnos de operação, janelas de recebimento), rotas logísticas, contratos vigentes e integração com o sistema nacional de abastecimento. Esses dados serão sistematizados em formato georreferenciado, interoperável com o novo SISMAT e com os painéis de BI desenvolvidos no Eixo 7.

142. Durante a reunião, foram levantadas preocupações quanto ao controle de insumos adquiridos por instrumentos como OPAS e ACT, evidenciando lacunas na visibilidade desses estoques (Ata de reunião com o DLOG/MS, em 11/3/2026, peça 189).

143. Esse eixo responde diretamente à fragmentação da gestão logística apontada pelo Tribunal. As metas estabelecidas pelo Departamento têm prazo estabelecido para cumprimento em junho do presente exercício, devendo ser avaliadas no próximo ciclo da fiscalização, sendo sua implementação essencial para garantir visão integrada da cadeia de suprimentos.

Eixo 9 - Inovação Tecnológica e Transformação Digital na Gestão Logística

144. Conforme exposto, este eixo tem como finalidade consolidar a transformação digital da gestão logística federal por meio da implementação coordenada de soluções tecnológicas avançadas, integração plena de sistemas, automação de processos críticos e incorporação estruturada de mecanismos de Inteligência Artificial (IA).

145. Esse eixo, segundo o DLOG/MS, visa 'elevar a maturidade digital do Ministério da Saúde, promovendo maior eficiência operacional, robustez informacional, previsibilidade logística, redução de riscos sistêmicos e fortalecimento da governança pública orientada por dados'.

146. Trata-se de ação predominantemente estruturante, não diretamente vinculado às determinações do Acórdão, mas fundamental para elevar o nível de maturidade da gestão logística.

Avaliação da suficiência das ações frente às determinações do TCU

147. As determinações constantes do Acórdão 313/2023-TCU-Plenário tiveram como objetivo central o saneamento das irregularidades identificadas na inspeção realizada no Ministério da Saúde, especialmente no que se refere às fragilidades do planejamento logístico, da gestão de estoques, dos sistemas de informação e dos mecanismos de prevenção de perdas de insumos estratégicos para a saúde.

148. No âmbito do acompanhamento, verificou-se que o Projeto de Aprimoramento da Gestão de Insumos Estratégicos em Saúde, apresentado pelo Ministério da Saúde após mudança de gestão no Departamento de Logística em Saúde (DLOG/MS), apresenta grau relevante de aderência conceitual e estrutural às determinações do Tribunal, ainda que adote abordagem distinta daquela originalmente materializada nos planos de ação inicialmente encaminhados.

149. Em relação à determinação de elaboração de plano de ação contendo ações, responsáveis e prazos, observa-se que o Projeto, embora não apresentado sob o formato clássico de plano de ação, estrutura-se em eixos estratégicos, iniciativas, metas, resultados-chave (KRs), cronograma de execução e definição de áreas responsáveis, atendendo, sob perspectiva material, ao conteúdo exigido pelo Tribunal. A abordagem adotada amplia o escopo originalmente requerido, ao incorporar visão sistêmica e integrada de toda a cadeia logística de insumos estratégicos, superando o caráter pontual e incremental das versões anteriores do plano de ação.

150. No que se refere ao aprimoramento do planejamento logístico e à mitigação de riscos de aquisições em excesso ou insuficiência, o Projeto contempla iniciativas voltadas à padronização de processos, ao alinhamento do Plano de Contratações Anuais (PCA) com os ciclos orçamentários, à pactuação de fluxos e prazos entre áreas demandantes e executoras e à adoção de instrumentos de monitoramento contínuo, em consonância com as diretrizes estabelecidas no Acórdão 313/2023-TCU-Plenário.

151. Quanto à modernização dos sistemas de informação e ao fortalecimento do controle dos estoques, o Projeto apresenta aderência significativa às determinações do Tribunal, ao prever a integração e modernização do Sistema Integrado de Administração de Material (SISMAT), a implementação de funcionalidades compatíveis com sistemas de gestão de armazéns (WMS), o controle automatizado da regra FEFO (first to expire, first out), a rastreabilidade de lotes e a geração de relatórios gerenciais com foco no planejamento, no monitoramento e na tomada de decisão.

152. No tocante à prevenção de perdas por vencimento e à melhoria do controle de validade dos insumos, identificam-se iniciativas alinhadas às determinações do Tribunal, tais como a definição de estratégias de rotatividade de estoques, o desenvolvimento de painéis de *Business Intelligence* (BI) com alertas de validade e a adoção de indicadores de desempenho logístico, medidas que, em conjunto, endereçam as causas estruturais das perdas identificadas na inspeção.

153. Adicionalmente, o Projeto dialoga com as recomendações do Tribunal relativas à governança e à transparência, ao prever mecanismos de pactuação de responsabilidades, definição de acordos de nível de serviço (SLAs), fortalecimento da gestão por indicadores e integração com parceiros institucionais estratégicos, como universidades e órgãos de controle.

154. Não obstante os avanços identificados, observa-se que a aderência do Projeto às determinações do Acórdão 313/2023-TCU-Plenário ainda se encontra, em grande medida, no plano propositivo. A efetividade das medidas dependerá da implementação concreta das iniciativas previstas, da observância dos prazos estabelecidos, da alocação adequada de recursos humanos e tecnológicos e da institucionalização das mudanças propostas, aspectos que demandam acompanhamento contínuo pelo Tribunal.

Análise

155. O Projeto apresenta elevada aderência às propostas para enfrentamento das irregularidades identificadas no Acórdão 313/2023-TCU-Plenário, especialmente nos eixos relacionados a planejamento, processos, estoques e sistemas.

156. Observa-se avanço significativo em relação aos planos de ação anteriormente apresentados, com abordagem mais estruturada, definição de entregas e incorporação de instrumentos de monitoramento.

157. Destacam-se como avanços relevantes: implementação de painéis de monitoramento, uso de alertas de vencimento, estruturação de SLAs e fortalecimento do planejamento via PCA.

158. Persistem, contudo, a implementação de medidas que sanearão fragilidades relevantes, entre as quais: ausência de formalização dos SLAs; inconsistências no SISMAT; limitações na previsão de demanda; e desafios na integração da cadeia logística, que deverão ser avaliadas nos próximos ciclos de acompanhamento.

159. O Projeto, portanto, possui potencial para sanar parcela significativa das irregularidades identificadas,

desde que suas ações sejam efetivamente implementadas e monitoradas, consoante cronograma apresentado com ações previstas para serem executadas até junho de 2026.

160. Diante do exposto, propõe-se com base no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, na Portaria Segecex 27, de 2009 (Padrões de Monitoramento do TCU) e Portaria Segecex 27, de 2016 (Manual de Acompanhamento do TCU) dar continuidade ao acompanhamento, considerando que o 'Projeto de Aprimoramento da gestão de IES' proposto pelo DLOG/MS ainda não foi completamente implementado, especialmente no eixo tecnológico, sendo necessária a conversão das ações planejadas para avaliação de resultados mensuráreis.

161. Adicionalmente, entende-se pertinente determinar ao Ministério da Saúde que apresente, no prazo de 30 dias, quadro-síntese de correlação entre as determinações do Acórdão e os eixos, iniciativas, metas e cronogramas do Projeto, de forma a permitir a rastreabilidade entre as deliberações do Tribunal e as ações propostas, bem como estabelecer marcos intermediários de acompanhamento voltados à verificação da implementação efetiva das iniciativas críticas, notadamente aquelas relacionadas à modernização dos sistemas de informação, à formalização de acordos de nível de serviço, ao controle automatizado de estoques, à adoção da regra FEFO *(First Expired, First Out)* e à redução de perdas por vencimento.

IV. ACOMPANHAMENTO DO MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO REALIZADOS PELO MINISTÉRIO DA SAÚDE NOS ACORDOS DE COOPERAÇÃO TÉCNICA COM A FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ

162. O presente capítulo trata do monitoramento dos Acordos de Cooperação Técnica (ACT) firmados entre o Ministério da Saúde (MS) e a Fiocruz para o fornecimento de IES (vacinas e medicamentos do Componente Especializado da Assistência Farmacêutica - CEAF), tendo por objetivo analisar as informações e documentos encaminhados pela Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação e do Complexo Econômico-Industrial da Saúde (SECTIS/MS) em 2025 (Ofício 674/2025/CGDOC/AECI/MS), em resposta às diligências desta Unidade Técnica.

163. O foco da presente análise diz respeito à eficácia dos indicadores de monitoramento e à avaliação das intercorrências que impactaram a execução dos Acordos de Cooperação Técnica (ACT) 2 e 3/2023.

IV.1. Antecedentes

164. No ciclo de acompanhamento anterior (2023), foram apresentadas as variáveis a serem utilizadas para realizar o acompanhamento dos principais riscos associados com o processo de aquisição de IES por meio de ACT com a Fiocruz.

165. No Ministério da Saúde, em 2023, estavam vigentes os seguintes ACT com a Fiocruz para fornecimento de IES:

a) ACT 2/2019, firmado pela Secretaria de Vigilância em Saúde e Ambiente (SVSA), tendo por objeto o fornecimento de imunobiológicos, insumos e medicamentos (processo SEI 25000.025551/2019-25);

b) ACT 1/2023, 2/2023 e 3/2023, todos celebrados com a Secretaria de Ciência, Tecnologia, Inovação e Complexo da Saúde (SECTICS), sendo o primeiro para fornecimento de medicamentos do Componente Estratégico da Assistência Farmacêutica (CESAF), que estava fora do escopo do ciclo de acompanhamento, e os demais, respectivamente, para fornecimento de medicamentos do Componente Especializado da Assistência Farmacêutica (CEAF) produzidos por Farmanguinhos (processo SEI 25000.074111/2023-88) e Bio-manguinhos (processo SEI 25000.076291/2023-32).

166. O ACT 2/2019 foi o primeiro e único celebrado pela SVSA/MS, possuindo vigência de sessenta meses. Além do fornecimento de oito vacinas, a SVSA/MS teria pactuado o fornecimento de insumos para o abastecimento da Rede Nacional de Laboratórios de Saúde Pública (RNLSP).

167. Os quantitativos dos medicamentos para HIV e Hepatites Virais (HV) e dos insumos de laboratório (testes rápidos HIV) buscariam assegurar o abastecimento de toda a rede SUS (Despacho SVSA/COEX/SVSA/MS, de 18/9/2023). Apenas o fornecimento de vacinas via ACT fizeram parte do escopo do primeiro ciclo de acompanhamento.

168. Antes de 2023, o CEAF era atendido pelo ACT 3/2021, para fornecimento de medicamentos dos componentes estratégico e especializado, o qual não estava mais vigente. Não foi celebrado ACT para fornecimento de medicamentos do Componente Básico da Assistência Farmacêutica (CBAF).

IV.2. Resultados obtidos no primeiro Ciclo de Acompanhamento

169. O primeiro ciclo de acompanhamento abrangeu o mapeamento de processos de toda a cadeia de fornecimento de IES pela Fiocruz, por meio da execução de ACT. Tal mapeamento possibilitou à equipe, naquela oportunidade, levantar os riscos associados, bem como identificar controles estabelecidos com vistas a mitigar seus possíveis efeitos.

170. No que concerne à execução dos ACT, em 2023, constatou-se que a alocação de recursos ocorria por meio de descentralização direta do MS para a Fiocruz. Verificou-se a naquela oportunidade a fragilidade na formação de preços de vacinas (PNI), não sendo possível identificar a realização de pesquisa de mercado e, tampouco, negociação robusta, ao contrário do que ocorreria em relação ao CEAF.

171. Também foram identificadas fragilidades no acompanhamento de indicadores definidos no Anexo III do ACT 2/2019, tais como índice de entregas no prazo e índice de reprogramações da Fiocruz e do MS. Também não foi evidenciada a divulgação de relatórios ou documentos por parte da Fiocruz relacionados a monitoramentos trimestrais e relatórios gerenciais finais, tendo sido identificados apenas dois relatórios parciais elaborado pela Coordenação Geral de Gestão de Insumos (CGGI) do Departamento do Programa Nacional de Imunizações (DPNI), de 27/6/2023 e 5/9/2023, com informações sobre a execução de entregas em 2022 e 2023 e sobre reprogramações ocorridas (Relatórios Parciais de Execução do Acordo de Cooperação Técnica 02/2019-Exercício 2022).

172. Ainda restou constatado que os ACT firmados em 2023 pela SECTICS não tratavam sobre a definição de indicadores para a avaliação de resultados. Durante a realização do acompanhamento de 2023, não foram atingidos os prazos para apresentação de relatórios gerenciais parciais ou finais desses ACT.

IV.3. Novas informações apresentadas no segundo Ciclo de Acompanhamento em 2025

173. Neste segundo ciclo de acompanhamento, em 2025, foram apresentadas informações e documentos encaminhados ao TCU pela Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação e do Complexo Econômico-Industrial da Saúde (SECTIS/MS), em resposta ao Ofício 000.025/2025 - AudSaúde, de 19/5/2025 (peça 157), por meio do Ofício 674/2025/CGDOC/AECI/MS (peças 161-177).

174. A análise das referidas respostas encaminhadas ao TCU pelo MS teve como foco avaliar a eficácia dos indicadores de monitoramento e a ocorrência de possíveis intercorrências que viessem a impactar a execução dos Acordos de Cooperação Técnica (ACT) 2 e 3/2023.

175. Cumpre ressaltar que não foram apresentadas, nesse ciclo, informações adicionais que permitissem avaliar aspectos relacionados à ocorrência de possível desabastecimento de vacinas, sobretudo aquelas voltadas ao atendimento do Programa Nacional de Imunizações (PNI). Dessa forma, considera-se que tal aspecto merece ser verificado em um próximo ciclo de acompanhamento.

Avaliação quanto a utilização dos indicadores

176. Em que pese a constatação, no ciclo anterior, de que os ACT careciam de métricas objetivas de acompanhamento, o Ministério da Saúde informou a implementação de dois indicadores principais: i) Índice de entregas de medicamentos no prazo; e ii) Índice de Reprogramação dado causa pela Fiocruz (peças 164 e 165).

177. Nesse sentido, por meio da Nota Técnica 57/2025-DAF/SECTICS/MS (peça 163), elaborada pelo Departamento de Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos (DAF), foi informada a adoção dos mencionados indicadores, a serem apurados no momento do encerramento do acordo de cooperação técnica (ACT), em consonância com a Cláusula Décima Quarta do instrumento.

178. De acordo com o DAF, essa cláusula estabeleceria que a aferição dos benefícios e do alcance do interesse público obtidos em decorrência do acordo seria realizada mediante a elaboração de relatório conjunto de execução de atividades relativas à parceria, discriminando as ações empreendidas e os objetivos alcançados, no prazo de sessenta dias após o encerramento do acordo.

179. Foi informado que, nos termos da Cláusula Décima Primeira, o encerramento do instrumento pode ocorrer: i) por advento do termo final, sem que os partícipes tenham até então firmado aditivo para renová-lo; ii) por denúncia de qualquer dos partícipes, se não tiver mais interesse na manutenção da parceria, notificando o parceiro com antecedência mínima de cento e oitenta dias; iii) por consenso dos partícipes antes do advento do termo final de vigência, devendo ser devidamente formalizado; ou iv) por rescisão. Nenhuma dessas hipóteses teria se concretizado até o momento do encaminhamento da citada Nota Técnica, tendo em vista a celebração de aditivo que teria prorrogado o advento do termo final.

180. O detalhamento dos indicadores constaria nas seguintes fichas de qualificação: a) Ficha de Qualificação - Entrega de medicamentos nos prazos estabelecidos no plano de trabalho; e b) Ficha de Qualificação - Reprogramação de entrega de medicamentos.

181. Os referidos indicadores mencionados nessas fichas seriam: a) Índice de entregas de medicamentos dentro dos prazos determinados no plano de trabalho (peça 164); e b) Índice de Reprogramação de entrega de medicamentos dado causa pela Fiocruz (peça 165).

182. O indicador 'Índice de entregas de medicamentos dentro dos prazos determinados no plano de trabalho' teria como finalidade avaliar a pontualidade das entregas realizadas pela Fiocruz dentro dos prazos determinados no plano de trabalho, visando identificar causas de atrasos nas entregas e melhorias no

planejamento logístico. Nesse caso, seriam desconsideradas entregas reprogramadas por solicitação da Fiocruz ou MS.

183. Por sua vez, o indicador 'Índice de Reprogramação de entrega de medicamentos dado causa pela Fiocruz' teria o objetivo de monitorar a frequência com que as entregas de medicamentos teriam sua data de entrega alterada a pedido da Fiocruz, visando identificar causas para a ocorrência de reprogramações e melhorias no planejamento logístico.

Análise

184. Em que pese terem sido mencionadas a adoção de medidas voltadas para o monitoramento e a avaliação dos ACT, incluindo o estabelecimento de indicadores que pudessem evidenciar possíveis melhorias no planejamento logístico e no processo de entregas de medicamentos e insumos, não restou esclarecido em que medida o MS estaria acompanhando os citados indicadores.

185. Acerca dessa lacuna de informações, foi encaminhado ao MS, no início de 2026, novo Ofício de requisição solicitando dados adicionais acerca da implementação e do acompanhamento dos referidos indicadores. No entanto, até a conclusão do presente relatório, tais informações ainda não foram apresentadas ao TCU.

186. Vale ressaltar que, para ambos os indicadores informados anteriormente, foram destacados percentuais para metas e emissão de alertas para o início de monitoramentos em caso de possíveis descumprimentos de prazos e da necessidade de reprogramação das entregas. Contudo, não foram apresentadas, na presente etapa, os resultados obtidos a partir da implementação desses mencionados indicadores nos processos de monitoramento do órgão.

187. Considerando as informações disponíveis para análise no presente ciclo de acompanhamento, observou-se um avanço formal com a criação de fichas de qualificação e indicadores. Contudo, a eficácia desses controles seria mitigada pela intempestividade da apuração, realizada predominantemente ao término dos acordos. Nessa linha, os pareceres emitidos pelo MS (peças 171-174) possuirão caráter reativo, impossibilitando correções de rumo tempestivas diante de atrasos que superam 90% do cronograma previsto.

188. Portanto, não obstante a institucionalização de fichas de qualificação, verifica-se que o monitoramento por parte do Ministério da Saúde ainda carece de tempestividade, uma vez que a apuração definitiva estaria prevista para ocorrer apenas no encerramento do ajuste (conforme exposto na Cláusula Décima Quarta).

189. Tal sistemática impede correções de rumo durante a execução física dos cronogramas e mitiga o caráter preventivo de possível fiscalização/monitoramento, uma vez que impede correções de rumo durante a execução física.

190. Ademais, considerando que o MS não apresentou os resultados práticos da implementação desses indicadores no exercício de 2024/2025, persiste o cenário de baixa transparência gerencial sobre a eficiência real das entregas.

191. Diante do exposto, propõe-se determinar ao Ministério da Saúde, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que, no prazo de sessenta dias, apresente os resultados parciais e consolidados dos 'Índice de entregas de medicamentos no prazo' (Fichas de Qualificação - peças 164 e 165) relativos ao exercício de 2024/2025, independentemente do encerramento formal dos ACT 2 e 3/2023, acompanhados de justificativa técnica para o índice de apenas 3% de entregas no prazo registrado no âmbito do ACT 02/2023 (peça 168), detalhando as medidas adotadas para reverter o cenário de atrasos sistemáticos.

IV.4. Impactos de eventuais situações adversas sobre as entregas relacionadas aos ACT

192. Acerca da ocorrência de situações adversas com possível impacto negativo sobre as entregas relacionadas aos ACT, no que tange às análises realizadas no âmbito da Divisão de Fiscalização de Termos de Execução Descentralizada, Acordos e Outros Instrumentos Congêneres da Assistência Farmacêutica (DICOP/COFISC/DAF/SECTICS), foi informada, por meio da Nota Técnica 57/2025-DAF/SECTICS/MS (peça 163, p. 2), a realização de duas reuniões, em setembro e dezembro de 2024 (peça 166).

193. Nessas reuniões, teriam sido abordadas, em nível gerencial, as principais dificuldades no cumprimento das entregas previstas, tendo a Fiocruz reiterado as justificativas já apresentadas em manifestações oficiais. Também teriam sido discutidas pendências relativas às respostas a solicitações de informações formuladas pelo Ministério da Saúde, sendo enfatizada, por parte deste, a necessidade de que tais justificativas fossem devidamente fundamentadas e acompanhadas de documentação técnica robusta.

Análise

194. Diante do cenário apresentado, entende-se plausível a necessidade de se dar continuidade ao acompanhamento das discussões em andamento por parte do Ministério da Saúde junto à Fiocruz, bem como dos resultados a serem apresentados relativamente às situações com possíveis impactos negativos sobre as

entregas e do monitoramento de tais resultados com base nos indicadores i) Índice de entregas de medicamentos no prazo; e ii) Índice de Reprogramação dado causa pela Fiocruz.

IV.5. Execução do Plano de Trabalho 2024/2025 dos ACT 02 e 03/2023 e Justificativas de Atrasos

195. Com relação aos resultados apresentados nos relatórios parciais e finais, elaborados pela Fiocruz, referentes à execução do plano de trabalho 2024/2025 dos ACT 02 e 03/2023, foi informada a realização das duas reuniões de trabalho em 2024, a fim de discutir possíveis soluções para o efetivo cumprimento das entregas pactuadas.

196. No que se refere especificamente ao ACT 03/2023, por meio do Ofício 32/2024/DICOP/COFISC/DAF/SECTICS/MS, de 10/4/2024 (peça 177), anteriormente à realização de tais reuniões, foi apresentada manifestação do Ministério da Saúde, solicitando que a Fiocruz apresentasse justificativas para os atrasos verificados em etapas de entregas de medicamento do referido ACT e sobre possível nova previsão de entrega.

197. Por meio da Nota Técnica 57/2025-DAF/SECTICS/MS (peça 163, p. 3), foram indicados os relatórios parciais e finais elaborados pela Fiocruz, referentes à execução do primeiro e segundo planos de trabalho dos ACT 02/2023 e 03/2023 (peças 167; 168; 169, p. 4-9; 170), bem como os pareceres emitidos, no âmbito da SECTICS, referentes ao assunto (peças 171; 172; 173 e 174).

198. O Relatório descritivo das execuções realizadas por Farmanguinhos, relativo ao ano 2023, ACT 02/2023 (peça 167), de 27/11/2024, informou, de modo geral, diversos atrasos ocorridos em virtude de intercorrências relacionadas a entregas de insumos, a circunstâncias relacionadas aos processos logísticos e ataque cibernético sofrido por Farmanguinhos em 8/2023, o qual acarretou um atraso em toda a cadeia produtiva e consequentemente atraso na produção. Não houve reprogramação de cronograma no referido período.

199. Por sua vez, o Relatório Parcial de Execução do Acordo de Cooperação Técnica 02/2023 - PT 2024, referente às ações realizadas no 1º semestre daquele ano (peça 168), informou, dentre as justificativas apresentadas para os atrasos, principalmente, a demora na entrega de insumos e dificuldades em trâmites logísticos. Como resultado, foi informada a entrega de 43% da demanda contratada para o período, sendo 3% entregue dentro do prazo e 97% entregues fora do prazo contratado.

200. Semelhantemente, por meio do Ofício 291/2024/DIBIO/FIOCRUZ/MS, de 16/5/2024, a Fiocruz apresentou ao DAF relatórios parciais de execução do Plano de Trabalho 2023 - ACT 03/2023-, referente ao segundo semestre de 2023, bem como as justificativas de atrasos nas entregas dos medicamentos constantes do referido Acordo de Cooperação Técnica (peça 179).

201. Nesse expediente, foi informado que, no que tange ao medicamento Adalimumabe 40 mg, as entregas teriam ocorrido no período de 31/8/2023 a 23/1/2024. Os atrasos teriam sido decorrentes do *lead time* de produção da parceira Fresenius, aliado aos trâmites alfandegários para a liberação do produto pela parceira Bionovis, bem como à liberação dos lotes comerciais por Bio-Manguinhos, e ainda em função da indisponibilidade de agendamento da entrega por parte de algumas Secretarias Estaduais de Saúde (peça 179, p. 4).

202. Com relação ao medicamento Alfataliglicerase 200U, as entregas correspondentes à 1ª, 2ª parcelas e à 3ª parcela parcial teriam ocorrido entre 25/8/2023 e 22/1/2024, restando um saldo de apenas 558 frascos, entregues em 17/4/2024. Os atrasos teriam ocorrido em consequência do *lead time* de produção do parceiro Protálix, bem como em função dos trâmites internos relacionados ao processo de importação e liberação dos lotes comerciais por Bio-Manguinhos (peça 179, p. 5).

203. Já as entregas referentes ao medicamento Betainterferona 22 mcg teriam ocorrido entre 7/12/2023 e 17/1/2024. Os atrasos teriam decorrido da indisponibilidade de agendamento para entrega na Secretaria Estadual de Saúde de Minas Gerais, devido ao inventário local, e na Secretaria Estadual de Roraima, por indisponibilidade de voos no mês de dezembro/2023 (peça 179, p. 5-6).

204. No que tange à pendência de 25.176 seringas de Betainterferona 44mcg da 1ª parcela, a entrega teria sido realizada junto à 2ª parcela, em 18/4/2024, devido ao *lead time* de produção da Merck (peça 179, p. 6).

205. Quanto às entregas do medicamento Etanercepte 50 mg, essas teriam ocorrido de 28/2/24 a 21/3/2024, e o atraso teria ocorrido em função da indisponibilidade do medicamento pelo fabricante Samsung (peça 179, p. 6).

206. Com relação ao medicamento Golimumabe 50mg, as entregas ocorreram entre 28/7/2023 e 29/12/2023. Os atrasos teriam ocorrido em virtude de ajustes necessários ao contrato de fornecimento pelo parceiro Bionovis à Bio-Manguinhos, devido a mudança de fase da PDP, para o início do processo de rotulagem e embalagem por Bio-Manguinhos, bem como a indisponibilidade de agendamento das entregas por parte de algumas Secretarias Estaduais (peça 179, p. 6).

207. No tocante ao medicamento Infliximabe 100mg, as entregas da 1ª parcela teriam ocorrido entre 20/9/2023 e 17/10/2023. Os atrasos se deram em razão do processo de rotulagem e embalagem em Bio-Manguinhos, devido

à concorrência da linha produtiva com outros medicamentos. Quanto à 2ª parcela, as entregas teriam sido realizadas de 06/12/23 a 14/12/23, dentro do prazo pactuado com o Ministério da Saúde (peça 179, p. 7).

208. Por sua vez, as entregas do medicamento Rituximabe 500mg teriam ocorrido entre 21/8/2023 e 25/1/2024. No que tange às 1ª e 2ª parcelas, os atrasos teriam ocorrido em virtude dos trâmites internos para celebração do contrato de fornecimento com o parceiro Bionovis, publicado no Diário Oficial da União em 07/08/2023. Quanto à 3ª parcela, em função do tamanho de lote, restariam pendentes apenas 31 frascos, cuja entrega teria sido feita junto à 4ª parcela na Secretaria Estadual de São Paulo, em 19/1/2024 (peça 179, p. 7).

209. Os atrasos relacionados à 4ª parcela teriam decorrido de desvio na liberação do lote pelo fabricante Sandoz, impactando nos prazos de importação e entregas às Secretarias Estaduais de Saúde.

210. No que diz respeito ao medicamento Somatropina 4 UI, as entregas referentes às 1ª e 2ª parcelas teriam sido feitas no período de 20/7/2023 a 28/12/2023. Os atrasos seriam decorrentes de trâmites internos necessários para ajustes no contrato de fornecimento do medicamento, bem como em função do *lead time* de produção do Laboratório Cristália para o atendimento das referidas parcelas (peça 179, p. 7).

211. Quanto à 3ª parcela, as entregas teriam ocorrido entre 22/12/2023 e 4/3/2024. Os atrasos teriam sido provenientes da mudança no sistema de faturamento de notas fiscais do parceiro Cristália, impactando nas entregas (peça 179, p. 7).

212. Já as entregas relativas ao medicamento Somatropina 12 UI, especificamente às entregas referentes às 1ª e 2ª parcelas, essas teriam ocorrido no período de 28/7/2023 a 18/1/2024, com pendência de 167 frascos devido a perda no processo de rotulagem e embalagem por Bio-Manguinhos, com previsão de entrega no mês de maio de 2024 (peça 179, p. 8).

213. Tais atrasos teriam ocorrido em função de trâmites internos necessários a celebração do contrato de fornecimento do medicamento junto à Cristália, bem como pelo *lead time* de produção do parceiro, além do processo de rotulagem e embalagem por Bio-Manguinhos, no que tange ao quantitativo parcial recebido em *Naked* do Cristália (peça 179, p. 8).

214. Quanto a 3ª parcela, as entregas teriam iniciado em 28/12/2023, tendo sido o saldo de 152.270 frascos recebido em Bio-Manguinhos no dia 30/1/2024. Porém, devido a mudança no sistema de faturamento do Cristália, teriam sido necessários ajustes na documentação técnica, com abertura de Controle de Mudança de Fornecedor, com impacto na liberação dos lotes. As entregas teriam ocorrido no mês de maio de 2024 (peça 179, p. 8).

215. No que se refere à 1ª parcela do medicamento Trastuzumabe 150 mg, considerando a criticidade no abastecimento das Secretarias Estaduais de Saúde, teria sido realizada a entrega antecipada de 4.704 frascos no período de 04/07/2023 a 06/07/2023, conforme disponibilidade de estoque na Bionovis, considerando, ainda o saldo de 35.296 frascos no período de 30/8/2023 a 15/9/2023 (peça 179, p. 8).

216. Os atrasos para a conclusão da 1ª parcela teriam sido provenientes do *lead time* de produção pelo fabricante Samsung e a divergência nas etiquetas das embalagens do produto físico, em relação a documentação de importação enviada pelo produtor, o que teria impactado a liberação dos lotes para o início do processo de rotulagem e embalagem por Bio-Manguinhos (peça 179, p. 9).

217. No que tange às demais parcelas, as entregas teriam acontecido entre 11/9/2023 e 4/1/2024. Os atrasos seriam decorrentes do processo de fabricação e importação pelos parceiros Samsung e Bionovis, assim como pela indisponibilidade de agendamento para entrega à algumas Secretarias Estaduais de Saúde (peça 179, p. 9).

218. Por sua vez, o Relatório Parcial da Execução do ACT 03/2023 de 28/5/2025 destacou a ocorrência de diversos atrasos nas entregas, em função da reprovação de lotes iniciais no fabricante Samsung, com impacto no prazo de importação do produto pelo laboratório parceiro Bionovis e, consequentemente, com impacto nas entregas (peça 170, p. 42).

219. O relatório reiterou, ainda, a necessidade de a negociação da demanda ser concluída no tempo adequado para início da produção do medicamento, bem como o repasse orçamentário ser realizado de maneira oportuna para as aquisições de forma a atender aos prazos de entrega ao MS.

220. Foi informado, também, que, a fim de possibilitar o atendimento das entregas solicitadas no prazo, algumas vezes seria necessária a utilização de produto em estoque no fabricante, quando disponível, com validades que já se encontrariam transcorridas. Caso o fabricante iniciasse a produção somente após a formalização da demanda, não seria possível o início do fornecimento no prazo solicitado, em função do *lead time* produtivo. Foi mencionado, ainda, que, com o objetivo de mitigar os impactos pelo atraso na formalização da demanda por parte do MS, os parceiros teriam acordado a produção antecipada de um quantitativo estimado (peça 170, p. 43).

221. À peça 171, consta o Parecer 11/2025-DICOP/DAF/COFISC/DAF/SECTICS/MS, de 12/5/2025, referente

à execução do Primeiro Plano de Trabalho do ACT 02/2023, celebrado entre a SECTICS e a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz).

222. Esse Parecer informou que as entregas teriam ocorrido nos almoxarifados das Secretarias Estaduais de Saúde (entrega descentralizada) ou no Almoxarifado do Ministério da Saúde (entrega centralizada), conforme plano de ação e pauta de distribuição enviadas pelo Componente Especializado da Assistência Farmacêutica (CGCEAF).

223. As confirmações de recebimento estariam registradas nos relatórios de entregas encaminhados pelo laboratório (peça 171, p. 1-8). As entregas realizadas de forma centralizada, no almoxarifado do Ministério da Saúde em Guarulhos/SP, estariam registradas no Sistema Eletrônico de Informações (SEI).

224. De acordo com o MS, no que se refere aos possíveis impactos na manutenção do abastecimento da rede de saúde, o quantitativo entregue às Secretarias Estaduais de Saúde, baseado em estimativas de consumo e de estoque, não permitiria inferir, de forma direta, o consumo integral ou a ocorrência automática de desabastecimento. A volatilidade e a defasagem temporal dos dados limitariam a assertividade para o diagnóstico imediato da disponibilidade dos medicamentos (peça 171, p. 9).

225. Também consta do parecer a menção de que a complexidade e a heterogeneidade dos sistemas logísticos e operacionais estaduais, bem como as variações territoriais na demanda dificultariam a definição de um marco temporal único que caracterizasse eventual desabastecimento em nível nacional (peça 171, p. 9). Foi mencionado que, não obstante, o Ministério da Saúde disporia de mecanismos de remanejamento e de contingência para mitigar atrasos na entrega, contribuindo para a continuidade do abastecimento.

226. Além disso, a ausência de sistemas que pudessem operar em tempo real poderia ser reconhecida como uma limitação, embora, de acordo com o MS, essa ausência estivesse sendo progressivamente superada por meio de avanços tecnológicos e regulatórios (peça 171, p. 9).

227. Por fim, foi citado o Parecer 173/2025-CGCEAF/DAF/SECTICS/MS, em que o MS concluiu que, tecnicamente, não seria possível afirmar, de forma inequívoca, que teria ocorrido desabastecimento nacional dos medicamentos apenas em razão dos atrasos na entrega por parte da Fundação (peça 171, p. 9).

Análise

228. Diante do exposto, pode-se concluir que, a partir das informações apresentadas nos Relatórios Parciais de Execução (peças 167-170), resta demonstrado um cenário crítico de pontualidade.

229. No âmbito do ACT 02/2023 (Farmanguinhos), verificou-se que apenas 3% das entregas do primeiro semestre de 2024 teriam ocorrido dentro do prazo pactuado, restando 97% das entregas fora do cronograma original.

230. Assim, as justificativas apresentadas pela Fiocruz e ratificadas pelo MS (peça 179) reiteram causas transversais mapeadas no presente acompanhamento, quais sejam:

a) Limitações de Insumos: Atrasos no *lead time* de produção de parceiros internacionais (ex: Samsung, Merck, Fresenius);

b) Óbices Logísticos: Indisponibilidade de agendamento em Secretarias Estaduais de Saúde e trâmites alfandegários complexos;

c) Fatores Exógenos: Registro de ataque cibernético em agosto de 2023 e mudanças nos sistemas de faturamento de parceiros privados (Cristália).

231. Vale destacar que a produção antecipada por parte dos parceiros da Fiocruz tem sido a estratégia paliativa para mitigar a demora na formalização das demandas pelo MS, o que reforça a necessidade de melhoria no planejamento logístico da pasta. Desse modo, considera-se necessária a continuidade no acompanhamento dos impactos no atraso das entregas por parte da Fiocruz no próximo ciclo e das medidas adotadas pelo MS para abordar suas causas e mitigar seus efeitos.

232. No presente ciclo de acompanhamento, constatou-se que a materialização de riscos operacionais (Risco 9) atingiu níveis críticos em 2024, com o registro de apenas 3% de entregas no prazo em determinados ajustes (peça 168). Tais atrasos, embora justificados pela Fiocruz por fatores exógenos (ataque cibernético e *lead time* de parceiros internacionais), revelam uma dependência excessiva de fluxos produtivos externos sobre os quais o MS possui baixa capacidade de influência e monitoramento preventivo.

233. Diante do exposto, verifica-se a necessidade de aprofundar no próximo ciclo desta fiscalização, as medidas adotadas pelo Ministério da Saúde, no sentido de estabelecer estratégias de planejamento antecipado de demanda junto à Fiocruz e seus parceiros tecnológicos, visando compatibilizar os pedidos de fornecimento com o *lead time* produtivo e de importação de insumos estratégicos, reduzindo a dependência de produções antecipadas baseadas em estimativas informais e evitando a prática de ‘produção antecipada por estimativa’ relatada no ACT 03/2023 (peça 170), a qual eleva o risco de perda de insumos por transcurso de validade.

IV.6. Análise de Impacto do Desabastecimento e Custo Adicional

234. No presente ciclo de acompanhamento, foi reiterada por parte do TCU a solicitação de informações sobre a análise de impacto na rede de assistência e os custos adicionais decorrentes de reprogramações ou da necessidade de aquisição de insumos de outros fornecedores.

235. Em resposta, foi apresentado pelo Ministério da Saúde, o Parecer 173/2025-CGCEAF/DAF/SECTICS/MS, tratando dos possíveis impactos na manutenção do abastecimento da rede de saúde em razão do atraso na entrega dos medicamentos (peça 175).

236. O mencionado Parecer foi elaborado com a finalidade de analisar as informações e procedimentos relacionados ao abastecimento dos medicamentos adalimumabe 40mg, alfataliglicerase 200 UI, golimumabe 50 mg, rituximabe 500 mg, somatropina 4UI, somatropina 12UI, trastuzumabe 150 mg, proveniente da execução do Acordo de Cooperação Técnica (ACT) 03/2023 e dos medicamentos cabergolina 0,5mg, pramipexol 0,125, pramipexol 0,25 mg, sevelâmer 800mg, tacrolimo 1mg e tacrolimo 5mg, proveniente da execução do ACT 02/2023, em especial acerca da possibilidade de caracterização de desabastecimento nacional com base exclusivamente na ocorrência de atrasos nas entregas pelo fornecedor Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz).

237. Por sua vez, por meio do Ofício 290/2024/DIBIO/FIOCRUZ/MS, de 16/5/2024 (peça 176), foi apresentada resposta ao Ofício 32/2024/DICOP/COFISC/DAF/SECTICS/MS, referente à solicitação de justificativa de atrasos e previsão de entrega de medicamentos referentes ao Acordo de Cooperação Técnica - ACT 03/2023.

238. Nesse expediente, foi informado que, com relação à 4ª parcela do medicamento Adalimumabe 40 mg, as entregas teriam ocorrido entre 13/3/2024 e 22/3/2024, diferentemente do cronograma encaminhado pelo DAF.

239. Tal fato teria ocorrido em virtude de que, somente no dia 22/2/2024 a Fiocruz teria recebido a pauta de distribuição por parte do MS, impactando a emissão das notas fiscais pela Bionovis e, consequentemente, o recebimento e posterior liberação dos lotes comerciais pela Garantia da Qualidade de Bio-Manguinhos, para início das entregas do medicamento. Dessa forma, o atraso na entrega da pauta de distribuição teria impactado as entregas por parte da Fiocuz, acarretando novos atrasos.

240. No que diz respeito as entregas parciais da 3ª parcela do medicamento Alfataliglicerase 200 U, no quantitativo de 14.163 frascos, essas teriam ocorrido entre 4/1/2024 e 22/1/2024, tendo o saldo remanescente de 558 frascos sido entregue à Secretaria Estadual do Rio de Janeiro em 17/4/2024.

241. Foi destacado que o medicamento Alfataliglicerase teria chegado ao Brasil em 12/12/2023 e, após a Baixa do Termo de Guarda em 20/12/2023, os lotes comerciais teriam sido liberados em 22/12/2023 para início das entregas. Considerando as festas de final de ano e as limitações logísticas no período, não teria sido possível realizar todas as entregas no mês de dezembro de 2023 (peça 176, p.2).

242. Com relação à 2ª parcela ao medicamento Betainterferona 22 mcg, as entregas teriam ocorrido entre 12/4/2024 e 18/4/2024. Os atrasos seriam ocasionados pelo processo de rotulagem e embalagem na Bionovis, cujo envio à Bio-Manguinhos teria sido feito em 28/3/2024, com liberação dos lotes comerciais em 4/4/2024, para início das entregas (peça 176, p.2).

243. No que se refere à 1ª parcela do medicamento Betainterferona 44 mcg, as entregas teriam sido feitas entre 7/12/2023 e 15/12/2023, tendo o saldo remanescente, de 25.176 frascos, sido entregue em 18/4/2024, em virtude da programação produtiva da Merck para atendimento de todo quantitativo da 1ª parcela (peça 176, p.2).

244. Por sua vez, quanto à 2ª parcela do medicamento Betainterferona 44 mcg, ACT 03/2023, as entregas teriam ocorrido entre 12/4/2024 e 17/4/2024, tendo sido o saldo de 77.004 seringas entregue ao Almoxarifado do Ministério da Saúde no dia 3/5/2024. Os atrasos teriam ocorrido em virtude do processo de rotulagem e embalagem na Bionovis, cujo envio à Bio-Manguinhos teria ocorrido em 28/3/2024, com liberação dos lotes comerciais entre os dias 5/4/2024 e 18/4/2024, para início das entregas ao Ministério da Saúde (peça 176, p.2).

245. Foi informado ainda que as entregas da 2ª parcela do medicamento Etanercepte 50 mg teriam sido realizadas entre 20/3/2024 e 26/3/2024. Os atrasos estariam relacionados ao processo de importação do medicamento pela Bionovis, bem como às etapas de rotulagem e embalagem na Bionovis, cujas notas fiscais teriam sido enviadas à Bio-Manguinhos em 8/3/2024, com lotes comerciais liberados entre os dias 12/3/2024 e 19/3/2024 (peça 176, p.2).

246. No tocante à 4ª parcela do medicamento Golimumabe 50 mg, as entregas teriam sido realizadas no período de 2/4/2024 a 11/4/2024. Os atrasos teriam decorrido do processo de rotulagem e embalagem na Bionovis, cujas notas fiscais teriam sido enviadas à Bio-Manguinhos em 19/3/2024, com lotes comerciais liberados em 27/3/2024, para início das entregas (peça 176, p.2).

247. No que tange à 2ª parcela do medicamento Somatropina 12 UI, teriam sido entregues ao Ministério da Saúde 634.240 frascos entre 10/11/2023 e 30/11/2023 e, ainda, 223.251 frascos entre 3/1/2024 e 18/1/2024. Foi informado que teria restado um saldo remanescente de apenas 167 frascos para Secretaria Estadual de São

Paulo, em função de perda no processo de rotulagem e embalagem em Bio-Manguinhos, com entrega prevista ainda para maio/2024. Os atrasos teriam ocorrido em consequência da capacidade produtiva do Cristália (peça 176, p.2).

248. Quanto à 3ª parcela do medicamento Somatropina 12 UI, teriam sido entregues 18.826 frascos entre os dias 28/12/2023 e 29/12/2023; 67.605 frascos entre 2/1/2024 e 10/1/2024 e 165.293 frascos entre 5/2/2024 e 22/2/2024. O saldo restante de 152.270 frascos teria sido recebido em Bio-Manguinhos no dia 30/1/2024. Contudo, devido à mudança no sistema de faturamento do Cristália, teria sido necessário proceder a ajustes na documentação técnica, com abertura de Controle de Mudança de Fornecedor, impactando na liberação dos lotes. Havia previsão de entrega no mês de maio de 2024 (peça 176, p.2).

Análise

249. Diante do exposto, verifica-se que, ao ser questionado sobre os reflexos dos mencionados atrasos na rede SUS, o MS emitiu o Parecer 173/2025-CGCEAF (peça 175), com a conclusão de que 'não seria possível afirmar de forma inequívoca' a ocorrência de desabastecimento nacional exclusivamente em razão dos atrasos da Fiocruz, citando a utilização de mecanismos de remanejamento e contingência.

250. Assim, a incerteza técnica quanto ao desabastecimento nacional, admitida pelo gestor no Parecer 173/2025-CGCEAF (peça 171), expõe a fragilidade na integração de dados de estoque entre os entes federados.

251. Contudo, vale ressaltar que a ausência de sistemas de estoque em tempo real permanece como a principal barreira para uma análise fidedigna de impacto relacionado ao possível desabastecimento, impedindo que o Ministério exerça seu papel de autoridade sanitária central com base em evidências fidedignas, mantendo a rede SUS sob constante risco de indisponibilidade de insumos críticos.

252. Nesse sentido, pode-se concluir que a 'volatilidade e a defasagem temporal dos dados' admitida pelo gestor (peça 171) comprometem a transparência e a segurança no abastecimento de insumos críticos como Adalimumabe e Somatropina.

253. Ressalta-se que a demora do Ministério da Saúde na formalização de pautas de distribuição e repasses orçamentários (peças 170 e 176) obriga a Fiocruz a realizar produções baseadas em estimativas informais. Essa prática, embora vise evitar o desabastecimento, transfere riscos de validade e desperdício para a Administração, evidenciando falha na dimensão de planejamento logístico da pasta.

254. Diante do exposto, verifica-se a necessidade de aprofundar o que tem causado a demora do Ministério da Saúde na formalização de pautas de distribuição e repasses orçamentários, o que será realizado no próximo ciclo do acompanhamento.

Avaliação da suficiência das ações frente ao que foi identificado no 1º ciclo de acompanhamento

255. No primeiro ciclo do acompanhamento, além da análise do cumprimento das determinações e recomendação prolatadas, foram levantadas informações sobre aquisição de IES realizadas pelo MS a partir de solicitação de suas diversas áreas técnicas e mediante variadas formas de obtenção.

256. A partir do exame dessas informações e em confronto com a área de exame definida para a fiscalização simultânea que estava sendo realizada pela Controladoria-Geral da União (CGU) (SEI 25000.077192/2023-78), definiu-se que o primeiro ciclo teria por escopo as aquisições realizadas mediante acordo de cooperação técnica (ACT) entre o MS e a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz).

257. No presente ciclo de acompanhamento, foi efetuado o diagnóstico quanto à estruturação e execução dos Acordos de Cooperação Técnica (ACT) entre o Ministério da Saúde (MS) e a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) para o fornecimento de Insumos Estratégicos para Saúde (IES). Ao longo do primeiro e do segundo ciclos de acompanhamento, restou demonstrado que, embora os instrumentos jurídicos possuam relevância estratégica para o Complexo Econômico-Industrial da Saúde, sua execução operacional padece de fragilidades crônicas de governança e planejamento.

258. Nessa nova etapa, constatou-se que a materialização de riscos operacionais atingiu níveis críticos em 2024, com o registro de apenas 3% de entregas no prazo em determinados ajustes (peça 168). Tais atrasos, embora justificados pela Fiocruz por fatores exógenos (ataque cibernético e lead time de parceiros internacionais), revelam uma dependência excessiva de fluxos produtivos externos sobre os quais o MS possui baixa capacidade de influência e monitoramento preventivo.

259. Adicionalmente, observou-se um avanço formal com a criação de fichas de qualificação e indicadores. Contudo, a eficácia desses controles é prejudicada pela intempestividade da apuração, realizada predominantemente ao término dos acordos. Os pareceres emitidos pelo MS (peças 171-174) possuem caráter reativo, impossibilitando correções de rumo tempestivas diante de atrasos que superam 90% do cronograma previsto.

260. Um achado crítico deste acompanhamento diz respeito ao planejamento inverso. A demora do Ministério

da Saúde na formalização de pautas de distribuição e repasses orçamentários (peças 170 e 176) obriga a Fiocruz a realizar produções baseadas em estimativas informais. Essa prática, embora vise evitar o desabastecimento, transfere riscos de validade e desperdício para a Administração, evidenciando falha na dimensão de planejamento logístico da pasta.

261. Por fim, a incerteza técnica quanto ao desabastecimento nacional, admitida pelo gestor no Parecer 173/2025-CGCEAF (peça 171), expõe a fragilidade na integração de dados de estoque entre os entes federados. A ausência de sistemas em tempo real impede que o Ministério exerça seu papel de autoridade sanitária central com base em evidências fidedignas, mantendo a rede SUS sob constante risco de indisponibilidade de insumos críticos.

262. Cumpre ressaltar que não foram apresentadas, nesse ciclo, informações adicionais que permitissem avaliar aspectos relacionados à ocorrência de possível desabastecimento de vacinas, sobretudo aquelas voltadas ao atendimento do Programa Nacional de Imunizações (PNI). Dessa forma, considera-se que tal aspecto merece ser verificado em um próximo ciclo de acompanhamento.

263. Em suma, diante dos riscos relacionado à possibilidade de não implementação de indicadores e falhas de monitoramento; de continuidade de ocorrência de situações adversas sobre as entregas relacionadas aos ACT e do impacto relacionado ao possível desabastecimento e sobre os custos envolvidos, entende-se também necessário dar continuidade, no próximo ciclo de acompanhamento à avaliação quanto aos principais riscos associados ao processo de aquisição de insumos estratégicos para saúde por meio de Acordos de Cooperação Técnica com a Fiocruz.

V. CONCLUSÃO.

264. O presente acompanhamento evidenciou evolução relevante na atuação do Ministério da Saúde em relação às fragilidades identificadas na inspeção que deu origem ao Acórdão 313/2023-TCU-Plenário, especialmente no que se refere à estruturação do planejamento logístico, à organização da governança e à proposição de soluções voltadas à modernização da gestão de insumos estratégicos para saúde (IES).

265. No primeiro ciclo de acompanhamento, que resultou no Acórdão 2.165/2024-TCU-Plenário, já havia sido destacado o início da adoção de medidas corretivas pelo Ministério da Saúde, com ênfase na elaboração de planos de ação e no monitoramento dos Acordos de Cooperação Técnica firmados com a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), ainda que com limitações quanto à sua efetividade.

266. No segundo ciclo, verificou-se que o Ministério da Saúde deu continuidade ao processo de aprimoramento de sua gestão logística, inicialmente por meio do encaminhamento de versões sucessivas de planos de ação, que demonstraram aderência às determinações do Tribunal e indicaram esforço institucional no sentido de organizar e sistematizar as medidas a serem adotadas.

267. Observou-se, contudo, avanço mais significativo com a mudança de abordagem adotada pelo Departamento de Logística em Saúde (DLOG/MS), que passou a estruturar suas iniciativas no âmbito do denominado ‘Projeto de Aprimoramento da Gestão de Insumos Estratégicos para Saúde’, conferindo maior integração, coerência e caráter estruturante às ações propostas.

268. O referido projeto representa mudança qualitativa importante, ao incorporar visão sistêmica da cadeia logística, contemplando aspectos de planejamento, governança, gestão de estoques, sistemas de informação e uso de dados, em alinhamento com boas práticas de gestão pública.

269. Tal evolução evidencia empenho institucional consistente por parte do Ministério da Saúde em endereçar as causas estruturais das irregularidades anteriormente identificadas, superando a lógica inicial de ações pontuais e fragmentadas.

270. Não obstante, verifica-se que o Projeto de Aprimoramento ainda se encontra em estágio de implementação, com parte relevante das iniciativas em desenvolvimento, especialmente no que se refere aos sistemas informatizados e à integração de dados, os quais constituem elementos centrais para a consolidação das melhorias propostas.

271. Nesse sentido, embora as medidas adotadas apontem para trajetória positiva de aprimoramento da gestão logística, ainda não é possível aferir, de forma consistente, resultados mensuráveis decorrentes dessas ações, como redução de perdas, maior eficiência nas aquisições ou melhoria no desempenho operacional.

272. No que se refere aos Acordos de Cooperação Técnica firmados com a Fiocruz, observou-se evolução na estruturação de mecanismos de monitoramento, com a definição de indicadores e instrumentos de acompanhamento, ainda que persistam desafios relacionados à tempestividade e à efetividade da avaliação durante a execução dos ajustes.

273. Foram também identificados aspectos operacionais que impactam a execução dos ACT, tais como a necessidade de aprimoramento do planejamento da demanda, da logística de distribuição e da integração de

informações, os quais vêm sendo progressivamente tratados pelo Ministério da Saúde no âmbito das ações em curso.

274. Diante desse contexto, conclui-se que o Ministério da Saúde vem adotando medidas relevantes e demonstrando avanço institucional consistente na gestão de insumos estratégicos para saúde, especialmente com a proposição de abordagem estruturante materializada no Projeto de Aprimoramento.

275. Todavia, considerando o estágio atual de implementação das ações e a necessidade de consolidação de resultados mensuráveis, mostra-se pertinente dar continuidade ao acompanhamento das ações relativas aos itens 9.3, 9.4 e 9.6 do Acórdão 313/2023-TCU-Plenário, especialmente no que se refere ao eixo tecnológico e à efetiva implementação das iniciativas propostas.

276. Propõe-se, ainda, reconhecer o 'Projeto de Aprimoramento da Gestão de IES' como instrumento central de atendimento às determinações do Acórdão 313/2023-TCU-Plenário, sem prejuízo da exigência de observância material dos elementos mínimos de planejamento, incluindo a definição clara de ações, responsáveis e prazos.

277. Adicionalmente, entende-se pertinente determinar ao Ministério da Saúde que apresente, no prazo de 30 dias, quadro-síntese de correlação entre as determinações do Acórdão e os eixos, iniciativas, metas e cronogramas do Projeto, de forma a permitir a rastreabilidade entre as deliberações do Tribunal e as ações propostas, bem como estabelecer marcos intermediários de acompanhamento voltados à verificação da implementação efetiva das iniciativas críticas, notadamente aquelas relacionadas à modernização dos sistemas de informação, à formalização de acordos de nível de serviço, ao controle automatizado de estoques, à adoção da regra FEFO *(First Expired, First Out)*e à redução de perdas por vencimento.

278. No tocante ao monitoramento dos Acordos de Cooperação Técnica com a Fiocruz, propõe-se determinar ao Ministério da Saúde que apresente, no prazo de 60 dias, os resultados parciais e consolidados do indicador 'Índice de entregas de medicamentos no prazo' relativos aos exercícios de 2024 e 2025, acompanhados de justificativas técnicas para os índices observados, bem como recomendar o aprimoramento dos mecanismos de planejamento de demanda, logística de distribuição e monitoramento contínuo da execução dos ajustes, além de dar ciência aos órgãos envolvidos acerca das impropriedades identificadas e manter o acompanhamento desses instrumentos.

279. Adicionalmente, verifica-se a necessidade de aprofundar o que tem causado a demora do Ministério da Saúde na formalização de pautas de distribuição e repasses orçamentários, o que será realizado no próximo ciclo do acompanhamento

VI. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

280. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, para o posterior envio ao Gabinete do Ministro Bruno Dantas, Relator do processo, propondo os seguintes encaminhamentos com base no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, na Portaria Segecex 27, de 2009 (Padrões de Monitoramento do TCU) e Portaria Segecex 27, de 2016 (Manual de Acompanhamento do TCU):

a) em relação ao monitoramento dos itens 9.3, 9.4 e 9.6 do Acórdão 313/2023-TCU-Plenário, da Relatoria do Ministro Vital do Rêgo, que trata das atividades realizadas pelo Ministério da Saúde na gestão de Insumos Estratégicos para Saúde, propõe-se:

a.1) dar continuidade ao acompanhamento, considerando que o 'Projeto de Aprimoramento da gestão de IES' proposto pelo Departamento de Logística em Saúde/DLOG/MS está em implementação, especialmente no eixo tecnológico, sendo necessária a conversão das ações planejadas para avaliação de resultados mensuráreis;

a.2) reconhecer, para fins de acompanhamento, o 'Projeto de Aprimoramento da Gestão de Insumos Estratégicos para Saúde' como instrumento central de atendimento às determinações do Acórdão 313/2023-TCU-Plenário, sem prejuízo da exigência de observância material dos elementos mínimos de ações, responsáveis e prazos;

a.3) determinar ao Ministério da Saúde, nos termos da Resolução 315/2020, art. 7º, §3º, VI, que apresente, no prazo de trinta dias, quadro-síntese de correlação entre as determinações do Acórdão 313/2023-TCU-Plenário e os eixos, iniciativas, metas e cronogramas do Projeto, de forma a permitir a rastreabilidade entre as deliberações do Tribunal e as ações propostas, e estabelecer marcos intermediários de acompanhamento, com foco na verificação da implementação efetiva das iniciativas críticas, notadamente aquelas relacionadas à modernização dos sistemas de informação, formalização dos Acordos de Nível de Serviço (SLAs), ao controle automatizado de estoques, à adoção da regra FEFO *(First Expired, First Out),* à redução de perdas por vencimento e às metas e indicadores apresentados no Projeto;

b) em relação ao item 'a' do Acordão 2165/2024-TCU-Plenário da Relatoria do Ministro Vital do Rêgo, que diz respeito ao acompanhamento dos principais riscos associados ao processo de aquisição de IES por meio de Acordo de Cooperação Técnica com a Fiocruz, propõe-se:

b.1) determinar ao Ministério da Saúde, no termos da Resolução 315/2020, art. 7º, §3º, VI, que apresente , no prazo de sessenta dias, os resultados parciais e consolidados dos 'Índice de entregas de medicamentos no prazo' (Fichas de Qualificação - peças 164 e 165) relativos ao exercício de 2024/2025, independentemente do encerramento formal dos ACT 2 e 3/2023, acompanhados de justificativa técnica para o índice de apenas 3% de entregas no prazo registrado no âmbito do ACT 02/2023 (peça 168), detalhando as medidas adotadas para reverter o cenário de atrasos sistemáticos;

b.2) dar continuidade ao acompanhamento em relação aos acordos de cooperação técnica (ACT) firmados entre o Ministério da Saúde e a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), avaliando o impacto na gestão e no fornecimento de insumos estratégicos para a saúde."

É o relatório.

VOTO

Trata-se do segundo ciclo do acompanhamento destinado a avaliar o planejamento, as aquisições e a gestão dos insumos estratégicos para saúde (IES) no âmbito do Ministério da Saúde, bem como a evolução das providências adotadas para o aprimoramento dos processos que integram essa cadeia logística.

2. Em breve histórico, o acompanhamento teve origem em inspeção realizada no Ministério da Saúde a partir de representação que noticiou a perda, por vencimento, de medicamentos, vacinas e outros produtos armazenados por aquele órgão (TC 038.216/2021-3). Paralelamente, foi autuada Solicitação do Congresso Nacional (TC 045.428/2021-2) com objeto convergente, mediante a qual se requereu a realização de auditoria para apurar possível malversação de recursos decorrente da perda de medicamentos, vacinas e testes em poder daquele órgão.

3. Os exames então realizados revelaram deficiências estruturais na gestão dos insumos estratégicos, especialmente ausência de planejamento logístico sistematizado, insuficiência dos controles internos de estoque e carência de informações integradas e confiáveis que permitissem confrontar as quantidades demandadas com os históricos de aquisição, consumo e perdas.

4. Verificaram-se, ainda, limitações relevantes no Sistema Integrado de Administração de Material (Sismat), então utilizado pelo Ministério, que se encontrava obsoleto, não era integrado aos sistemas dos operadores logísticos e não dispunha de funcionalidades adequadas para assegurar a rastreabilidade das movimentações, o controle dos prazos de validade e a produção de informações gerenciais para a tomada de decisão.

5. Diante desse quadro, o Acórdão 313/2023-TCU-Plenário determinou que o Ministério da Saúde, dentre outras providências, apresentasse plano de ação destinado ao aprimoramento do planejamento logístico, com medidas voltadas à mitigação dos riscos de aquisições em quantidade superior ou inferior às necessidades do SUS, bem como plano para a substituição ou modernização do sistema informatizado de gestão de estoques, contemplando integração de dados, rastreabilidade, controle automatizado da saída prioritária dos produtos com vencimento mais próximo e emissão de alertas e relatórios gerenciais.

6. Na mesma deliberação, o TCU considerou integralmente atendida a Solicitação do Congresso Nacional e autorizou a realização de ciclos sucessivos de acompanhamento, com vistas a monitorar a adoção das medidas corretivas e induzir o aprimoramento da gestão de IES no âmbito daquela pasta.

7. No primeiro ciclo do acompanhamento, realizado em 2023 e apreciado por meio do Acórdão 2.165/2024-TCU-Plenário, examinaram-se, dentre outros aspectos, as aquisições de insumos estratégicos realizadas mediante acordos de cooperação técnica (ACT) firmados entre o Ministério e a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), bem como as providências adotadas em resposta às determinações decorrentes da inspeção.

8. Naquela oportunidade, esta Corte considerou em cumprimento as determinações relativas ao aprimoramento do planejamento logístico e da gestão informatizada de estoques, tendo em vista que os respectivos planos de ação ainda demandavam maior detalhamento quanto às ações, aos

responsáveis, aos prazos e às evidências de implementação. Por essa razão, foi concedido novo prazo para sua complementação e determinada a continuidade do acompanhamento, inclusive quanto aos principais riscos associados às aquisições de insumos estratégicos realizadas mediante acordos de cooperação técnica com a Fiocruz.

9. Neste segundo ciclo, a fiscalização concentrou-se na evolução e na implementação das medidas adotadas pelo Ministério da Saúde em resposta às determinações relativas ao aprimoramento do planejamento logístico e dos sistemas de gestão de estoques, bem como nos mecanismos de monitoramento e na execução dos acordos de cooperação técnica firmados com a Fiocruz para o fornecimento de insumos estratégicos ao Sistema Único de Saúde (SUS).

10. Inicialmente, os exames recaíram sobre as sucessivas versões do plano de ação encaminhadas pelo Departamento de Logística em Saúde do Ministério da Saúde (DLOG/MS) ao longo de 2025. Os documentos continham ações, responsáveis, prazos e evidências relacionadas às determinações do Tribunal e demonstravam evolução gradual na organização das providências adotadas pela pasta.

11. Não obstante os avanços verificados, os planos mantinham abordagem predominantemente incremental, voltada à correção de fragilidades específicas, sem articular de forma suficientemente integrada as diferentes etapas da cadeia logística.

12. No curso da fiscalização, após mudança na gestão do departamento, o Ministério apresentou o denominado Projeto de Aprimoramento da Gestão de Insumos Estratégicos em Saúde, concebido com escopo mais amplo e estruturante, voltado à reorganização integrada da cadeia logística, desde o planejamento da demanda até o acompanhamento do desempenho e a governança dos processos.

13. Diante dessa mudança de abordagem, a unidade instrutora examinou a suficiência do novo projeto para atender às determinações expedidas por este Tribunal, considerando sua aderência aos problemas anteriormente identificados, o estágio de implementação das iniciativas propostas e a possibilidade de aferição de resultados concretos. Em paralelo, avaliou os mecanismos instituídos pelo Ministério para monitorar os acordos firmados com a Fiocruz.

14. Em síntese, a unidade especializada identificou avanço institucional e concluiu que o Projeto de Aprimoramento da Gestão de Insumos Estratégicos em Saúde apresenta aderência conceitual e estrutural às determinações desta Corte, ao oferecer abordagem mais abrangente e articulada para o enfrentamento das fragilidades anteriormente identificadas.

15. No entanto, ressalvou que, à época da fiscalização, parte significativa das iniciativas permanecia em desenvolvimento, sobretudo aquelas relacionadas à integração dos sistemas e dos dados logísticos, de modo que ainda não havia elementos suficientes para aferir resultados concretos e sustentáveis, como a redução das perdas por vencimento, o aumento da eficiência das aquisições e a melhoria mensurável do desempenho operacional.

16. Quanto aos acordos de cooperação firmados com a Fiocruz, a unidade constatou avanços na estruturação dos mecanismos de acompanhamento, com a instituição de indicadores, fichas de qualificação, pareceres e painéis de monitoramento. Persistiam, entretanto, fragilidades no planejamento das demandas e na tempestividade das avaliações, bem como na integração das informações necessárias ao controle preventivo da execução dos ajustes.

17. Nesse cenário, a unidade propôs, em essência, dar continuidade ao acompanhamento; reconhecer o projeto como instrumento central para o atendimento das determinações do Tribunal; solicitar quadro de correlação entre os comandos e as iniciativas; e requisitar os resultados dos indicadores de pontualidade das entregas de 2024 e 2025, com as respectivas justificativas e medidas corretivas adotadas.

18. Feito esse breve resumo, passo a decidir.

19. Corroboro, em essência, as análises e conclusões apresentadas pela unidade especializada, adotando-as como razões de decidir, sem prejuízo das considerações que passo a tecer.

20. Com efeito, as sucessivas versões do plano de ação encaminhadas pelo Ministério da Saúde ao longo de 2025 evidenciaram evolução progressiva das providências destinadas ao

atendimento das determinações constantes do Acórdão 313/2023-TCU-Plenário. Enquanto as versões iniciais apresentavam caráter predominantemente operacional, com ações individualizadas e nem sempre articuladas entre si, o plano apresentado no início de 2025 passou a incorporar elementos de planejamento estratégico e gestão por resultados, com hierarquização de objetivos, ações e projetos, definição de indicadores e vinculação ao planejamento institucional da pasta.

21. No plano das medidas desenvolvidas, merecem destaque a estruturação do planejamento das contratações e a indução do uso do Plano de Contratações Anual, inclusive mediante a capacitação das unidades demandantes e a elaboração e validação jurídica de modelos padronizados de termos de referência. Também sobressaem a adoção de instrumentos de gestão de riscos, como matriz de riscos logísticos, monitoramento por meio do sistema ComprasLOG e priorização de processos críticos, bem como o desenvolvimento de painéis gerenciais e indicadores destinados a ampliar o uso de dados no apoio à decisão.

22. Esses avanços, entretanto, ainda não se mostravam suficientemente consolidados. A institucionalização normativa permanecia incompleta, parte das ações dependia do desenvolvimento e da integração de sistemas que não se encontravam plenamente operacionais e os mecanismos de monitoramento e os indicadores não funcionavam como instrumentos efetivos de gestão. Tampouco havia evidências de que as medidas até então implementadas tivessem resultado em redução mensurável das perdas, prevenção de aquisições excessivas ou aderência sistemática aos preços de mercado.

23. Nesse contexto, sobreveio o Projeto de Aprimoramento da Gestão de Insumos Estratégicos em Saúde, que representou mudança relevante na abordagem até então adotada pelo Ministério. No lugar de reunir apenas providências corretivas isoladas, passou-se a tratar de forma sistêmica o planejamento da demanda, as contratações, a gestão dos estoques, a distribuição, os sistemas de informação, o monitoramento do desempenho e a governança dos processos.

24. O projeto foi organizado em nove eixos, que abrangem o redesenho dos processos e a padronização das contratações, a pactuação de fluxos, prazos e responsabilidades, o planejamento anual das aquisições, a gestão da rotatividade dos estoques, a modernização e integração do Sismat, o desenvolvimento de painéis e indicadores de desempenho, o mapeamento da cadeia logística dos estados e iniciativas de inovação e transformação digital. Para cada eixo, foram definidas entregas, metas, áreas responsáveis e cronogramas de execução.

25. Vê-se, portanto, que, sob a perspectiva material, o projeto contempla os elementos requeridos por este Tribunal, ampliando o escopo das providências anteriormente propostas, ao buscar relacionar essas medidas em uma estratégia integrada de reorganização da gestão dos insumos estratégicos.

26. Essa correspondência material, contudo, não equivale à implementação das iniciativas nem demonstra, ainda, o cumprimento das determinações.

27. O subitem 9.3 do Acórdão 313/2023-TCU-Plenário exigiu do Ministério plano de ação destinado a aprimorar o planejamento logístico e a reduzir o risco de aquisições em quantidade superior ou inferior às necessidades do SUS, mediante, entre outras medidas, maior sistematização do planejamento das compras e dos mecanismos de acompanhamento da cadeia logística.

28. Nesse aspecto, o projeto contempla iniciativas diretamente relacionadas a essa finalidade. Prevê redesenho e padronização dos fluxos de contratação, consolidação antecipada das demandas em calendário anual articulado, definição de indicadores de aderência ao planejamento e de tempo de contratação. À época da fiscalização, encontrava-se em elaboração acordos de nível de serviço para definir responsabilidades, prazos e parâmetros de desempenho entre as unidades participantes. Trata-se, portanto, de conjunto de medidas apto, em princípio, a conferir maior previsibilidade e coordenação às aquisições.

29. Em que pese isso, persistiam limitações relevantes. Os acordos de nível de serviço ainda não haviam sido formalizados e não foram demonstradas metodologias estruturadas de previsão de demanda, necessárias para prevenir aquisições excessivas ou insuficientes. A consolidação dessas

medidas dependerá de sua formalização e de sua efetiva incorporação aos processos decisórios da pasta.

30. O subitem 9.4, por sua vez, decorreu das limitações então verificadas no sistema de gestão de estoques. O Tribunal determinou a elaboração de plano para substituição ou modernização do Sismat, de forma a assegurar, entre outros requisitos, integração dos dados logísticos, rastreabilidade das movimentações e dos lotes, controle dos prazos de validade, priorização automatizada da saída dos produtos com vencimento mais próximo e produção de informações gerenciais.

31. Nesse ponto, o projeto atual prevê o denominado Novo Sismat, com funcionalidades relacionadas ao histórico de movimentações, à gestão de lotes e prazos de validade, aos fluxos de redistribuição e à integração com outras bases de dados. Também contempla painéis para acompanhamento das aquisições, dos estoques, das perdas logísticas e de outros indicadores relevantes. No tocante à prevenção de perdas por vencimento, foram previstas estratégias de rotatividade dos estoques baseadas na distribuição prioritária de produtos com menor prazo de validade e na emissão de alertas de validade e indicadores de conformidade.

32. Não obstante esses avanços, os exames realizados neste ciclo de acompanhamento indicaram que a modernização do Sismat ainda não se encontrava concluída. A unidade instrutora também identificou inconsistências em funcionalidades já implementadas e riscos relacionados à estabilidade do sistema e à integração com outras bases de dados. O adequado funcionamento dessas soluções é condição para que o Ministério disponha de informações próprias, íntegras e tempestivas sobre seus estoques e possa utilizá-las de forma articulada no planejamento das aquisições e na gestão da distribuição dos insumos.

33. À vista desses elementos, embora reconheça que o projeto de aprimoramento demonstre o esforço que vem sendo empreendido pelo Ministério da Saúde e represente um marco no processo de aperfeiçoamento do planejamento e da gestão logística dos insumos estratégicos para saúde, sua aderência às determinações proferidas por esta Corte, considerado o estágio de implementação verificado até o encerramento da fiscalização, ainda se encontra, em medida relevante, no plano propositivo.

34. Permaneciam em desenvolvimento, naquele momento, a formalização dos acordos de nível de serviço, o aperfeiçoamento da previsão de demanda, a correção das inconsistências do Sismat e a integração dos sistemas e das informações logísticas, medidas cuja efetividade deverá ser aferida à luz de sua implementação e dos resultados produzidos sobre as fragilidades que motivaram as determinações deste Tribunal.

35. No caso concreto, isso pressupõe verificar se as medidas adotadas resultaram, entre outros efeitos, em maior precisão das estimativas de demanda, redução das aquisições excessivas ou insuficientes, maior eficiência dos processos de contratação, melhoria da confiabilidade e da tempestividade das informações sobre estoques e redução efetiva das perdas por vencimento. Também será necessário confirmar o funcionamento regular dos mecanismos de controle concebidos pelo órgão, especialmente dos alertas de validade e da priorização da saída dos produtos com vencimento mais próximo.

36. No estágio examinado pela fiscalização, contudo, não havia evidências suficientes de que as medidas adotadas tivessem produzido redução mensurável das perdas, aumento da eficiência das aquisições ou melhoria do desempenho operacional. Por esse motivo, as determinações relativas ao planejamento logístico e à modernização da gestão informatizada de estoques devem permanecer em cumprimento.

37. Ademais, tendo em vista a necessidade de assegurar a rastreabilidade entre as determinações deste Tribunal e as diversas iniciativas que compõem o projeto, considero pertinente que o Ministério relacione explicitamente cada determinação ainda em acompanhamento aos respectivos eixos e iniciativas, com indicação de responsáveis, prazos, metas, indicadores, marcos intermediários e evidências de implementação. A medida permitirá acompanhar, de forma objetiva, a execução das providências previstas e a evolução dos resultados associados a cada comando do Tribunal.

38. Passo agora ao segundo eixo deste acompanhamento, relativo aos acordos de cooperação técnica firmados entre o Ministério da Saúde e a Fiocruz. Neste ciclo, os exames concentraram-se na eficácia dos mecanismos de monitoramento e nas intercorrências verificadas na execução dos ACT 2/2023 e 3/2023, ambos destinados ao fornecimento de medicamentos para tratamentos especializados no âmbito do SUS.

39. Para estruturar o acompanhamento desses instrumentos, o Ministério da Saúde criou, no início de 2023, a Divisão de Fiscalização de Termos de Execução Descentralizada, Acordos e outros Instrumentos Congêneres da Assistência Farmacêutica (Dicop), vinculada ao Departamento de Assistência Farmacêutica (DAF), com atribuições voltadas ao monitoramento da execução dos acordos, incluindo a solicitação de esclarecimentos sobre atrasos e perspectivas de entrega e a análise dos relatórios apresentados pela Fiocruz.

40. Foram elaborados, ainda, procedimento operacional padronizado, mapa do processo de monitoramento, lista de verificação documental e modelo de relatório parcial de execução. A unidade passou a contar também com painel informatizado para acompanhamento dos acordos, com informações sobre a situação das entregas, os atrasos verificados e as respectivas justificativas.

41. Em conjunto, essas medidas representam avanço em relação ao cenário identificado no primeiro ciclo, ao conferir maior estrutura e sistematização ao monitoramento da execução desses acordos.

42. Apesar disso, os dados disponíveis no período examinado revelaram percentual expressivo de entregas realizadas fora do prazo. No âmbito do ACT 2/2023, por exemplo, o relatório parcial referente ao primeiro semestre de 2024 informou a entrega de 43% da demanda contratada para o período, tendo apenas 3% das entregas ocorrido no prazo e 97% fora do cronograma pactuado.

43. As justificativas apresentadas indicam que os atrasos decorreram de fatores diversos, relacionados à complexidade da cadeia produtiva e à logística dos medicamentos fornecidos. Foram mencionados o tempo de produção de parceiros tecnológicos, os procedimentos de importação, a liberação de lotes e as restrições de agendamento para recebimento pelas secretarias estaduais. Também houve ocorrências específicas, como ataque cibernético em agosto de 2023, alteração no sistema de faturamento de empresa parceira e reprovação de lotes.

44. Os exames também identificaram aspectos relacionados ao planejamento do Ministério. O relatório parcial do ACT 3/2023, por exemplo, registrou a necessidade de que a negociação da demanda fosse concluída com antecedência compatível com o início da produção e de que os recursos orçamentários fossem disponibilizados oportunamente. Houve também situações em que o encaminhamento tardio das pautas de distribuição repercutiu nas etapas subsequentes de faturamento, liberação dos lotes e entrega dos medicamentos.

45. Nesse contexto, merece atenção a produção antecipada de quantitativos estimados, adotada, segundo as informações relativas ao ACT 3/2023, para viabilizar o atendimento dos prazos diante da demora na formalização da demanda. Embora a medida possa contribuir para preservar a continuidade do fornecimento, sua utilização introduz riscos decorrentes de eventual divergência entre os quantitativos produzidos e a demanda posteriormente formalizada e da possibilidade de utilização de produtos com menor prazo remanescente de validade.

46. Esses elementos evidenciam, portanto, a necessidade de compatibilizar a formalização das demandas, a definição das pautas de distribuição e a disponibilização dos recursos com os prazos de produção, importação e distribuição dos medicamentos, de modo a conferir maior previsibilidade à execução desses acordos.

47. Outro aspecto examinado diz respeito aos possíveis reflexos dos atrasos sobre o abastecimento da rede assistencial. Segundo o Ministério da Saúde, não seria possível afirmar, de forma inequívoca, a ocorrência de desabastecimento nacional exclusivamente em razão das entregas intempestivas da Fiocruz. A pasta informou dispor de mecanismos de remanejamento e contingência para mitigar os efeitos de eventuais atrasos e destacou, sobretudo, as limitações das informações disponíveis sobre a situação dos estoques nos diferentes entes federativos.

48. Os elementos reunidos no período examinado também não permitiram mensurar adequadamente eventuais repercussões dos atrasos sobre o abastecimento ou os custos associados. O próprio Ministério registrou que a volatilidade e a defasagem temporal dos dados, a heterogeneidade dos sistemas logísticos estaduais e a ausência de informações de estoque em tempo real dificultavam a avaliação da disponibilidade efetiva dos medicamentos.

49. Essa limitação reforça a necessidade, já examinada neste voto, de aprimorar a integração e a tempestividade das informações sobre estoques, consumo e necessidades dos entes federados, de modo a permitir avaliação mais precisa dos efeitos de atrasos no fornecimento e subsidiar, em tempo oportuno, eventuais medidas de remanejamento ou contingência.

50. Quanto ao acompanhamento da execução dos próprios acordos, a fiscalização identificou evolução na estruturação dos mecanismos de controle, com a instituição de indicadores, fichas de qualificação, pareceres técnicos e painéis destinados ao registro e à avaliação das intercorrências verificadas.

51. A principal limitação observada, entretanto, dizia respeito à tempestividade desse monitoramento. Segundo as informações examinadas à época, a apuração definitiva dos indicadores de pontualidade e reprogramação estava prevista para o encerramento dos ajustes, o que acaba por impactar sua utilidade como instrumento de gestão durante a fase de execução. A apuração periódica desses indicadores permitiria identificar atrasos, reprogramações e outras intercorrências enquanto ainda fosse possível adotar providências destinadas a corrigir os desvios ou mitigar seus efeitos, sem prejuízo da avaliação consolidada ao final dos acordos.

52. Diante disso, considero pertinente que o Ministério da Saúde apresente os resultados parciais e consolidados do "Índice de entregas de medicamentos no prazo" relativos aos exercícios de 2024 e 2025, independentemente do encerramento formal dos ACT 2/2023 e 3/2023, acompanhados de justificativa técnica para o percentual de 3% de entregas tempestivas registrado no primeiro semestre de 2024 no âmbito do ACT 2/2023 e da indicação das providências adotadas em face dos atrasos verificados.

53. Além disso, nos próximos ciclos deste acompanhamento, deverá ser aprofundada a análise das causas da demora na formalização das pautas de distribuição e dos repasses orçamentários e acompanhada a evolução das medidas destinadas a antecipar o planejamento das demandas e compatibilizá-las com os prazos de produção e importação dos medicamentos.

54. Assim, à vista do conjunto dos elementos examinados, entendo necessária a continuidade deste acompanhamento. Em ambos os eixos da fiscalização foram identificados avanços na estruturação das medidas adotadas pelo Ministério da Saúde, sem que, até o encerramento dos trabalhos, houvesse evidências suficientes para aferir de forma consistente os resultados alcançados.

55. Nos próximos ciclos, a fiscalização deverá concentrar-se na implementação das iniciativas e na aferição de seus resultados, com especial atenção às medidas ainda em desenvolvimento e aos aspectos que, conforme exposto neste voto, demandam maior aprofundamento. O acompanhamento deverá permitir verificar se as soluções concebidas estão efetivamente contribuindo para aprimorar o planejamento das aquisições, a gestão dos estoques, a prevenção de perdas e a execução dos acordos firmados com a Fiocruz.

56. Registro, por fim, que a instrução referente a este ciclo não trouxe informações atualizadas acerca das providências adotadas em relação aos aventais recebidos em doação, objeto do subitem 9.6 do Acórdão 313/2023-TCU-Plenário, considerado em cumprimento no ciclo anterior. A matéria deverá, assim, ser retomada no próximo ciclo do acompanhamento, a fim de se aferir a situação atual da determinação.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 26 de agosto de 2026.

Ministro BRUNO DANTAS

ACÓRDÃO Nº 2317/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.946/2023-8.
1.1. Apensos: 009.914/2024-2; 018.411/2024-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Acompanhamento.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessados: Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde (03.009.608/0001-75); Secretaria de Vigilância em Saúde e Ambiente (00.394.544/0023-90); Secretaria-Executiva do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos; Secretaria-Executiva do Ministério da Saúde (00.394.544/0173-12).
4. Unidade Jurisdicionada: Ministério da Saúde.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este relatório do segundo ciclo do acompanhamento destinado a avaliar o planejamento, as aquisições e a gestão dos insumos estratégicos para saúde (IES) no âmbito do Ministério da Saúde, bem como a evolução das providências adotadas para o aprimoramento dos processos que integram essa cadeia logística,

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 em cumprimento os subitens 9.3 e 9.4 do Acórdão 313/2023-TCU-Plenário;

9.2. manter em cumprimento o subitem 9.6 do Acórdão 313/2023-TCU-Plenário, devendo sua situação ser reavaliada no próximo ciclo deste acompanhamento;

9.3. reconhecer o Projeto de Aprimoramento da Gestão de Insumos Estratégicos em Saúde como instrumento central para o atendimento das determinações referidas no subitem anterior;

9.4. determinar ao Ministério da Saúde, com fundamento no art. 7º, § 3º, inciso VI, da Resolução-TCU 315/2020, que apresente, no prazo de 30 (trinta) dias, quadro-síntese que relacione as determinações do Acórdão 313/2023-TCU-Plenário ainda em cumprimento aos respectivos eixos e iniciativas do Projeto de Aprimoramento da Gestão de Insumos Estratégicos em Saúde, quando aplicável, com indicação de responsáveis, prazos, metas, indicadores, marcos intermediários e evidências de implementação;

9.5. determinar ao Ministério da Saúde, com fundamento no art. 7º, § 3º, inciso VI, da Resolução-TCU 315/2020, que apresente , no prazo de 60 (sessenta) dias, os resultados parciais e consolidados do "Índice de entregas de medicamentos no prazo" (Fichas de Qualificação) relativos aos exercícios de 2024 e 2025, independentemente do encerramento formal dos ACT 2/2023 e 3/2023, acompanhados de justificativa técnica para o percentual de 3% de entregas tempestivas registrado no primeiro semestre de 2024 no âmbito do ACT 2/2023 e da indicação das providências adotadas em face dos atrasos verificados;

9.6. dar continuidade a este acompanhamento em relação ao Projeto de Aprimoramento da Gestão de Insumos Estratégicos de Saúde e aos acordos de cooperação técnica firmados entre o Ministério da Saúde e a Fundação Oswaldo Cruz, observados os aspectos indicados no voto que fundamenta esta deliberação.

10. Ata n° 33/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 26/8/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2317-33/26-P.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), 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 I – Plenário
TC 017.135/2025-7
Natureza: Embargos de Declaração (Representação).
Unidade Jurisdicionada: Caixa Econômica Federal.
Interessados: Caixa Econômica Federal - CN Contratações - Cecot/BR (00.360.305/5614-83); Caixa Econômica Federal (00.360.305/0001-04); Gen3 Tecnologia da Informação, Serviços, Produtos e Negócios Ltda. (27.868.176/0001-16).
Representação legal: André Yokomizo Aceiro (17753/OAB-DF), Gislene Sampaio Fernandes André (27808/OAB-DF) e outros, representando Caixa Econômica Federal; Thiago Casimiro Costa (53174/OAB-DF), representando JAMC Consultoria e Representação de Software Ltda. (24.425.034/0001-96).

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. IMPROPRIEDADES QUE NÃO COMPROMETERAM O RESULTADO DO CERTAME. CIÊNCIA DE IRREGULARIDADES. PEDIDO DE REEXAME. NÃO CONHECIMENTO POR AUSÊNCIA DE LEGITIMIDADE E INTERESSE RECURSAL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. ALEGAÇÕES DE OMISSÃO, OBSCURIDADE E CONTRADIÇÃO. PRETENSÃO DE REDISCUSSÃO DE MATÉRIA JÁ APRECIADA PELO TRIBUNAL. RECURSO INADEQUADO PARA REABERTURA DE DEBATE DE MÉRITO. NÃO CONHECIMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de embargos de declaração opostos por JAMC Consultoria e Representação de Software Ltda. contra o Acórdão 1.462/2026-TCU-Plenário, por meio do qual esta Corte não conheceu do pedido de reexame interposto pela empresa em face do Acórdão 94/2026-TCU-Plenário, em razão da ausência de legitimidade e interesse recursal.

2. O processo originário versa sobre representação formulada pela própria embargante acerca de possíveis irregularidades ocorridas na Licitação Caixa 27/2025, destinada ao registro de preços para fornecimento de solução de varredura de vulnerabilidades e prestação de suporte técnico especializado. Após a instrução do feito, o Tribunal conheceu da representação e a considerou parcialmente procedente, revogando a medida cautelar anteriormente deferida e mantendo a habilitação da empresa vencedora do certame.

3. Inconformada, a representante interpôs pedido de reexame, sustentando, em síntese, a

ilegalidade da habilitação da empresa Gen3 Tecnologia da Informação, Serviços, Produtos e Negócios Ltda. e defendendo possuir legitimidade recursal por ocupar a segunda colocação no procedimento licitatório.

4. Por meio do Acórdão 1.462/2026-TCU-Plenário, o Tribunal não conheceu do pedido de reexame em razão da ausência de legitimidade e interesse recursal. Concluiu-se que a mera condição de licitante, ainda que segunda colocada, não confere automaticamente legitimidade processual à pretensa recorrente, sendo indispensável a demonstração de prejuízo concreto decorrente de ilegalidade que afete diretamente o direito subjetivo da empresa, o que não restou configurado no caso concreto.

5. Nos presentes embargos, a empresa alega a existência de omissões e contradições na deliberação embargada. Sustenta que o acórdão deixou de enfrentar adequadamente sua condição de licitante habilitada e segunda colocada no certame, circunstância que, segundo afirma, lhe conferiria interesse jurídico direto para recorrer. Afirma, ainda, que a decisão embargada teria tratado como meramente formal irregularidade que reputa material e insanável, relacionada à comprovação da capacidade técnica da empresa vencedora da licitação.

6. A embargante também sustenta haver contradição entre o reconhecimento de impropriedades identificadas durante a instrução dos autos e a manutenção da habilitação da empresa vencedora, bem como omissão quanto aos argumentos deduzidos no pedido de reexame e nos memoriais posteriormente apresentados. Ao final, requer o saneamento dos alegados vícios e que seja reconhecida a suspensão dos prazos e efeitos cabíveis na forma do art. 287, § 3º, do RITCU.

É o relatório.

VOTO

Trata-se de embargos de declaração opostos por JAMC Consultoria e Representação de Software Ltda. em face do Acórdão 1.462/2026-TCU-Plenário, por meio do qual esta Corte não conheceu do pedido de reexame interposto contra o Acórdão 94/2026-TCU-Plenário, em razão da ausência de legitimidade e interesse recursal da recorrente.

2. Em breve síntese, a embargante sustenta a existência de omissões, obscuridades e contradições no julgado. Defende que sua condição de licitante habilitada e segunda colocada no certame lhe conferiria interesse jurídico para recorrer; alega que o Tribunal teria deixado de examinar argumentos relacionados à habilitação da empresa Gen3 Tecnologia da Informação, Serviços, Produtos e Negócios Ltda.; e sustenta que a decisão embargada teria qualificado indevidamente como formal irregularidade que reputa material e insanável.

3. Os embargos não merecem acolhimento.

4. Inicialmente, destaco que o Acórdão 1.462/2026-TCU-Plenário concluiu pela ausência de legitimidade e interesse recursal da recorrente para interpor pedido de reexame, entendimento que constitui o próprio fundamento da deliberação ora embargada.

5. Nessa perspectiva, os presentes embargos enfrentam obstáculo processual equivalente. Com efeito, os aclaratórios não possuem aptidão para afastar vício de admissibilidade já reconhecido pela Corte. Se a embargante não detinha legitimidade para provocar a reforma da deliberação originária, tampouco pode se valer dos embargos de declaração para renovar a pretensão recursal cuja admissibilidade foi expressamente afastada pelo Tribunal.

6. A jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que a condição de representante, denunciante ou mero participante de procedimento licitatório não confere, por si só, legitimidade recursal. O reconhecimento do representante como parte constitui medida excepcional e depende da demonstração de razão legítima para intervir no processo, associada à possibilidade concreta de lesão a direito subjetivo próprio. Nesse sentido, o Acórdão 596/2025-TCU-Plenário assentou que a mera participação na licitação não gera direito subjetivo a ser defendido perante o Tribunal e, portanto, não confere ao licitante, ainda que autor da representação, a condição de parte processual.

7. Sem prejuízo dessa orientação geral, o Plenário tem admitido, em caráter excepcional, a

legitimidade recursal de particulares quando demonstrada afetação direta e concreta de sua esfera jurídica. Exemplo disso é o Acórdão 247/2026-TCU-Plenário, citado pela JAMC, no qual se reconheceu a legitimidade de empresa contratada justamente porque a medida impugnada repercutia diretamente sobre a sua situação jurídica, uma vez que o vínculo contratual se originou do certame objeto da controvérsia.

8. Contudo, a situação da embargante não se equipara à da empresa contratada contemplada no Acórdão 247/2026-TCU-Plenário. Naquele precedente, a intervenção recursal foi admitida porque a decisão incidia diretamente sobre relação jurídica já constituída. Aqui, ao contrário, a recorrente sustenta interesse fundado apenas em sua condição de licitante habilitada e classificada em posição subsequente no certame. Tal circunstância não ultrapassa o campo da mera expectativa de direito, uma vez que a habilitação e a própria posição alcançada na disputa não lhe asseguravam a adjudicação do objeto nem a futura contratação, mas apenas a possibilidade de prosseguimento no certame. Não se identifica, portanto, afetação direta e imediata de sua esfera jurídica em grau equivalente àquela verificada no precedente invocado.

9. Destaco, ainda, que a premissa subjacente à pretensão da embargante foi exaustivamente examinada pelo Tribunal. Conforme consignado no Acórdão 94/2026-TCU-Plenário e na instrução que o fundamenta, as diligências realizadas junto à Caixa Econômica Federal e à Advocacia-Geral da União demonstraram que o atestado inicialmente emitido por aquele órgão continha quantitativos posteriormente retificados. Todavia, ao considerar apenas a parcela de serviço efetivamente executada até a data de apresentação da documentação de habilitação, verificou-se que a empresa Gen3 continuava atendendo ao quantitativo mínimo exigido pelo edital, ultrapassando o patamar de 10.000 licenças demandado para comprovação da capacidade técnica. Por essa razão, concluiu-se que a impropriedade identificada no atestado não possuía aptidão para alterar o resultado da licitação ou justificar a inabilitação da vencedora, razão pela qual foi mantida a validade do certame.

10. As alegações reproduzidas nos presentes embargos correspondem, essencialmente, às mesmas teses já examinadas e rejeitadas pelo Tribunal. A embargante insiste na existência de irregularidade material insanável relacionada ao atestado emitido pela AGU, embora essa questão tenha sido amplamente debatida durante a instrução do feito, nas diligências realizadas, nas oitivas promovidas e no julgamento de mérito da representação, que concluiu pela suficiência da documentação apresentada para demonstrar a capacidade técnica da empresa vencedora.

Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal adote o acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em tagDataSessao.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator

ACÓRDÃO Nº 2318/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 017.135/2025-7.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de declaração (Representação).
3. Interessados: Caixa Econômica Federal - CN Contratações - Cecot/BR (00.360.305/5614-83); Caixa Econômica Federal (00.360.305/0001-04); Gen3 Tecnologia da Informação, Serviços, Produtos e Negócios Ltda. (27.868.176/0001-16).
3.1. Embargante: JAMC Consultoria e Representação de Software Ltda. (24.425.034/0001-96).
4. Unidade Jurisdicionada: Caixa Econômica Federal.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidades Especializadas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos);

Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).

8. Representação legal: André Yokomizo Aceiro (17753/OAB-DF), Gislene Sampaio Fernandes André (27808/OAB-DF) e outros, representando Caixa Econômica Federal; Thiago Casimiro Costa (53174/OAB-DF), representando JAMC Consultoria e Representação de Software Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes embargos de declaração opostos em face do Acórdão 1.462/2026-TCU-Plenário, por meio do qual esta Corte não conheceu do pedido de reexame interposto pela embargante em face do Acórdão 94/2026-TCU-Plenário, em razão da ausência de legitimidade e interesse recursal,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento nos arts. 34 da Lei 8.443/1992 e 287 do Regimento Interno do TCU, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. não conhecer dos embargos de declaração opostos por JAMC Consultoria e Representação de Software Ltda., ante a ausência de legitimidade e interesse recursal;

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

9.3. arquivar os autos.

10. Ata n° 33/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 26/8/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2318-33/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), 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 I – CLASSE VII – Plenário
TC 018.933/2025-4.
Natureza: Denúncia.
Unidade Jurisdicionada: Colégio Militar do Rio de Janeiro.
Responsável: Não há.
Interessado: Colégio Militar do Rio de Janeiro.
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: DENÚNCIA COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. COLÉGIO MILITAR DO RIO DE JANEIRO. PREGÃO ELETRÔNICO PARA AQUISIÇÃO DE MOBILIÁRIO URBANO PARA AS ÁREAS EXTERNAS. INDÍCIOS DE VEDAÇÃO À PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS EM CONSÓRCIO SEM JUSTIFICATIVA, DIRECIONAMENTO E DE TENTATIVA DE COAÇÃO/INTIMIDAÇÃO. CONHECIMENTO. INDEFERIMENTO DA MEDIDA CAUTELAR. PROCEDÊNCIA PARCIAL. AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA PARA A VEDAÇÃO DE

CONSÓRCIOS E DE PARÂMETROS OBJETIVOS PARA AVALIAÇÃO DOS PRODUTOS. FRAGILIDADES NO LEVANTAMENTO DE MERCADO. DETERMINAÇÃO. EXPEDIÇÃO DE CIÊNCIA. LEVANTAMENTO DE SIGILO.

RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências havidas no andamento do processo até o momento, resumindo os fundamentos das peças acostadas aos autos, adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução da unidade responsável pela análise da demanda (peça 34), que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peças 35 e 36):

"INTRODUÇÃO

1. Trata-se de denúncia a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 90017/2025, sob a responsabilidade do Colégio Militar do Rio de Janeiro (CMRJ), com valor estimado de R$ 5.437.409,62, cujo objeto é a aquisição de mobiliário urbano para as áreas externas do CMRJ (peça 7, p. 1).

2. O Pregão em análise é regido pela Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos) e a plataforma eletrônica utilizada para a seleção do contratado foi o Portal de Compras do Governo Federal.

3. Seguem abaixo informações adicionais sobre o certame:

a) situação: compra suspensa até decisão desta Corte de Contas (peça 17, p. 8, item 66);

b) a licitação em tela envolve registro de preço (peça 7, p. 2);

c) ainda não houve assinatura do contrato decorrente da licitação; e

d) houve pedido de impugnação do edital conforme peça 3, cujas alegações são as mesmas das apresentadas nos presentes autos.

HISTÓRICO

4. O denunciante alegou, em suma, a ocorrência das seguintes irregularidades:

a) vedação à participação de empresas em consórcio sem justificativa: alega-se que o edital veda participação de empresas em consórcios sem justificativa técnica ou legal, contrariando o art. 15 da Lei 14.133/2021 e restringindo a competitividade (peça 6, p. 3-4);

b) direcionamento do certame: sustenta-se que exigências técnicas imprecisas, opcionais e inexequíveis no edital teriam potencial para direcionar o certame e restringir a participação de licitantes (peça 6, p. 4-14); e

c) tentativa de coação/intimidação: o denunciante alega que o pregoeiro teria tentado coagi-lo, expondo dados pessoais e alegando má-fé em âmbito nacional, em afronta aos princípios da impessoalidade e moralidade (peça 6, p. 15-17).

5. Diante das irregularidades alegadas, o denunciante solicitou adoção de medida cautelar visando suspensão do certame, dada a possível restrição à competitividade.

6. Após exame realizado em instrução pretérita, esta AudContratações propôs (peça 9, p. 9-10): conhecer da denúncia; indeferir pedido de concessão de medida cautelar; e realizar oitiva e diligência.

7. O Ministro relator Bruno Dantas, por sua vez, decidiu por conhecer da denúncia e realizar as medidas saneadoras nos termos propostos por esta Unidade Técnica; quanto à medida cautelar, foi seguida a proposta de indeferimento, sem prejuízo de eventual reexame do pedido formulado à luz dos novos elementos a ser aportados aos autos.

8. Promovidas as oitivas e diligências quanto às alegações do denunciante e demais questões levantadas por esta Unidade Técnica, passa-se a analisar as respostas apresentadas, tópico a tópico, conforme transcrição/contextualização a seguir.

EXAME TÉCNICO

I.1. Exame dos pressupostos da medida cautelar pleiteada:

9. O gestor, em resposta às medidas saneadoras empreendidas, informou a suspensão do certame até decisão desta Corte de Contas, o que leva à conclusão pela **ausência do pressuposto do perigo da demora**; consequentemente, os novos elementos que constam nos autos ratificam a decisão pelo indeferimento, não sendo, portanto, necessário o seu reexame.

I.2. Exame das oitivas realizadas:

10. Foi encaminhado em 17/10/2025 ofício de oitiva à Unidade Jurisdicionada (peça 12) acerca dos indícios de irregularidades apontados nesta representação. Em resposta, a Unidade Jurisdicionada apresentou os documentos acostados às peças 16-23.

11. Isso posto, serão apreciadas as manifestações apresentadas pela Unidade Jurisdicionada em resposta à oitiva

realizada, conforme transcrição referente à proposta que consta na instrução anterior (peça 9, p. 9-10):

Item 28.3.a: vedação de participação de empresas em consórcio sem a apresentação da devida justificativa técnica no processo licitatório

Fundamento legal ou jurisprudencial: art. 15 da Lei 14.133/2021; Acórdão 2.214/2025-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro Augusto Nardes

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre o indício de irregularidade (peça 17, p. 3-4, itens 10-19):

12. A Unidade Jurisdicionada sustenta que a vedação à participação de consórcios foi adotada dentro do espaço de discricionariedade conferido pelo art. 15 da Lei 14.133/2021, situação na qual cita jurisprudência deste Tribunal.

13. Somado a isso, o gestor traz entendimento doutrinário no qual é afirmado que seria usual a autorização de empresas em consórcio apenas nos casos em que as dimensões, a complexidade do objeto ou as circunstâncias concretas exijam a associação entre empresas.

14. Isso posto, argumenta que o objeto, embora agrupado, contempla 29 itens distintos de mobiliário urbano, de modo que a admissão de consórcios poderia dificultar a fiscalização, a entrega, a instalação e a responsabilização por vícios ou garantias.

15. Nesse contexto, o gestor ressalta que a contratação não envolve alta complexidade técnica que demande a soma de expertises, mas sim itens robustos e ordinariamente atendidos pelo mercado, não se justificando, para tanto, a formação de consórcios para que fosse possível a realização do objeto.

16. Apesar disso, reconhece que o edital não contemplou, de forma expressa, as justificativas para a vedação de consórcio, embora sustente que tal motivação estaria clara nos esclarecimentos prestados ao pregoeiro.

Análise:

17. Inicialmente, convém ressaltar que, em resposta à impugnação ao edital, a UJ defendeu a vedação da participação de empresas em consórcio com base nas eventuais dificuldades na fiscalização, dada a fragmentação de responsabilidades; em exame empreendido em instrução pretérita, esta Unidade Técnica chegou ao entendimento de que tais apontamentos não eram suficientes e adequados para justificar a vedação imposta pela Administração, o que levou à oitiva que está sendo apreciada no presente tópico.

18. Já em atendimento à oitiva formulada, a UJ complementou a justificativa apresentada em sede de resposta à impugnação afirmando, desta vez, que a admissão de consórcio implicaria maior complexidade na gestão contratual, explicando que as dificuldades na responsabilização alegadas se devem às características do objeto, pois os itens de mobiliário podem combinar diferentes tipos de materiais e, nesse cenário, uma fragmentação de fornecedores traria maiores obstáculos para a execução de garantia no caso de eventuais problemas, podendo gerar prejuízo à Administração e à continuidade do uso dos bens pela comunidade escolar.

19. Somado a isso, além de trazer entendimentos jurisprudenciais e doutrinários sobre a faculdade que o gestor tem em admitir ou não a participação de empresas em consórcios, foi ressaltado que a contratação não envolve alta complexidade técnica que demande uma soma de expertises, não se justificando, portanto, a necessidade de aceitação de empresas em consórcio.

20. Nota-se, portanto, que o gestor complementou e aprofundou a resposta apresentada em sede de impugnação, justificando a vedação à participação de empresas em consórcio com base nas eventuais dificuldades de gestão contratual e na ausência de complexidade do objeto que justificasse a necessidade de agrupamento de empresas.

21. Posto isso, é razoável a afirmativa do gestor de que o objeto não possui alta complexidade e que, portanto, não seria necessária a junção de empresas para sua execução, não havendo, assim, prejuízos para a vedação da participação de consórcios.

22. Logo, as manifestações da UJ demonstraram de forma adequada que, no caso concreto, o objeto não demanda a agregação de empresas em consórcio, razão pela qual se julgam como adequadas, quanto à substância, as justificativas apresentadas, no espaço de discricionariedade a que se refere o art. 15 da Lei 14.133/2021 (Acórdão 2.214/2025-TCU-2ª Câmara, relator Ministro Augusto Nardes).

23. Malgrado, conforme reconhecido pelo gestor, por força da lei, tais justificativas deveriam constar nos autos do processo, sendo identificado, portanto, falha formal no procedimento impugnado, razão pela qual será proposta **ciência** ao órgão com base no art. 9º, inciso II da Resolução-TCU 315/2020.

Item 28.3.b: estipulação de exigências técnicas potencialmente restritivas à competitividade do certame sem a demonstração da sua essencialidade e sem a realização de estudos de mercado que comprovem o não direcionamento

Fundamento legal ou jurisprudencial: art. 9º, inciso I, alínea 'a', art. 18, inciso IX, da Lei 14.133/2021; Acórdãos 2129/2021-TCU-Plenário, rel. Ministro Benjamin Zymler,1973/2020-TCU-Plenário, rel. Ministro-

Substituto Weder de Oliveira, 214/2020-TCU-Plenário, rel. Ministro Aroldo Cedraz, e 2829/2015-TCU-Plenário, rel. Ministro Bruno Dantas

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre o indício de irregularidade (peça 17, p. 4-5, itens 20-30):

24. Quanto às exigências técnicas, a Unidade Jurisdicionada afirma que as especificações previstas no Termo de Referência foram definidas no Estudo Técnico Preliminar (ETP) com o objetivo de assegurar durabilidade, resistência e segurança do mobiliário em áreas externas de uso contínuo.

25. Destaca, nesse ponto, que o CMRJ possui áreas verdes extensas e espaço físico parcialmente tombado pelo IPHAN, o que justificaria a adoção de materiais mais resistentes às intempéries, à poluição e ao uso intenso.

26. O gestor sustenta que as exigências de laudos de corrosão, resistência do concreto e qualidade da estrutura metálica não seriam supérfluas, mas necessárias para evitar rápida degradação e desperdício de recursos públicos.

27. Ademais, esclarece que os pontos USB e iluminação foram tratados como requisitos facultativos, exigindo-se apenas que o mobiliário estivesse 'preparado para receber' tais equipamentos, visando permitir modernizações futuras sem restringir a competição.

28. Por fim, a UJ informa que a fase de planejamento incluiu pesquisa de mercado com três fornecedores distintos, a qual teria confirmado a existência de múltiplos fabricantes capazes de atender às especificações exigidas.

29. Em complemento, afirma que a documentação relativa à pesquisa de preços e ao ETP foi encaminhada em sede de resposta à diligência, reforçando a tese de ausência de direcionamento do certame.

Análise:

30. Sobre a irregularidade tema do presente tópico, verifica-se que o gestor, em resposta à oitiva, apresentou maior detalhamento sobre a essencialidade das normas exigidas para o atendimento das necessidades do órgão, situação na qual citou que os itens serão empregados em ambientes externos e, consequentemente, exigem maior durabilidade, resistência e segurança, em função da maior exposição que os itens sofrerão.

31. Além disso, informou que as exigências que constam no PE SRP 90017/2025 foram inspiradas em outros processos licitatórios, situação na qual citou outros três pregões sem, contudo, juntar aos autos os editais dos certames mencionados.

32. Isso posto, julga-se que a manifestação do gestor foi capaz de trazer fundamentação adequada para a exigência dos normativos questionados pelo denunciante, já que, como os materiais serão utilizados em ambientes externos, é razoável que seja exigida maior resistência, durabilidade e qualidade.

33. Apesar disso, a jurisprudência desta Corte de Contas, exposta em instrução pretérita, é clara em determinar que tais exigências de normas, laudos ou certificados devem estar acompanhadas da demonstração da essencialidade, fato que não se verificou no processo administrativo referente à licitação.

34. Nesse contexto, espera-se que, no processo administrativo da licitação, todo certificado/norma/laudo exigido esteja acompanhado da devida demonstração da essencialidade; em outras palavras, a título exemplificativo, considerando as justificativas do gestor, deveria constar nos documentos do PE SRP 90017/2025 que os laudos de corrosão, resistência do concreto e de qualidade de estrutura metálica são essenciais para o objeto da licitação pois o material será empregado em áreas externas, sujeitas a condições climáticas adversas.

35. A ausência de tais demonstrações no processo licitatório revela vício que, dado seu potencial impacto material sobre a competitividade e o risco de direcionamento, extrapola a moldura de mero formalismo e, motivo pelo qual será sugerido que seja expedida **determinação** para republicação ao edital com vistas à correção desta irregularidade.

36. Cumpre observar, ademais, que a impugnação (peça 3) e a denúncia (peça 1) apontam vícios técnicos concretos na redação editalícia — a título ilustrativo: (i) a NBR 8096 prevê duas concentrações de SO_2 e o edital não indica qual delas será exigida; (ii) a NBR 15454 é norma de terminologia, sem metodologia de ensaio; (iii) a Tabela A.1 da NBR 11568 não contempla, para ferro/aço, o alegado grão padrão 9; (iv) a ISO 6508-1 admite 15 escalas Rockwell e o edital não especifica a aplicável; e (v) mistura-se, em resposta única, ensaios de corrosão (NBR 8095/8096) com norma de classificação química (NBR 5601).

37. Tais apontamentos tocam a exequibilidade das exigências e o risco de direcionamento — não se resolvendo pela mera adição de motivação; não obstante, a manutenção das dúvidas relativas aos parâmetros mensuráveis mesmo após resposta à impugnação ao edital denota falha nas cláusulas destacadas.

38. Cabe, portanto, que a republicação determinada também contemple alterações editalícias de sorte que cada norma técnica invocada seja acompanhada dos parâmetros mensuráveis de aceitação (escalas aplicáveis, resultados esperados, concentrações, classificações), a fim de possibilitar a verificação objetiva do atendimento pelos licitantes e de prevenir a repetição dos mesmos vícios.

39. Por fim, ressalta-se que, sobre a estudo de mercado comprovando que diferentes modelos atendiam a exigência técnica estipulada, o gestor informou que realizou pesquisa de mercado, obtendo proposta de três fornecedores distintos, o que comprovaria que as normas poderiam ser atendidas por múltiplos fabricantes no mercado nacional.

40. Ocorre que, apesar da pesquisa de preços indicar potencial atendimento das exigências editalícias por diferentes fornecedores, tal meio não é suficiente para comprovar que diferentes produtos disponíveis no mercado são capazes de atender às especificações impostas, haja vista não haver impedimentos para que as três empresas consultadas estejam ofertando os mesmos materiais.

41. Tais apontamentos decorrem de outros processos de aquisição de mobiliário apreciados por esta Corte de Contas, nos quais as exigências de normas/laudos/certificados acabaram por direcionar o certame, já que apenas um produto era capaz de atender as especificações técnicas que constavam no edital (cita-se, a título exemplificativo, o TC 037.421/2021-2).

42. Nesse contexto, considerando análises empreendidas em outros casos apreciados por esta Corte de Contas, entende-se que o levantamento de mercado realizado, no qual foram consultados apenas fornecedores sem o mapeamento de soluções/produtos aptos a atender às exigências editalícias, apresenta relevante risco de direcionamento da licitação, além de estar em desacordo com o art. 18, § 1º, inciso V, da Lei 14.133/2021.

43. Assim sendo, no que toca ao levantamento de mercado, será proposta **determinação** ao órgão para que o referido estudo abranja, além de potenciais fornecedores, possíveis produtos capazes de atender ao estipulado em edital.

44. Registre-se que, em função da suspensão licitação antes da abertura da sessão pública, não há nos autos elementos concretos de aferição da competitividade efetivamente alcançada — número de licitantes, disputa de lances ou desclassificações; a presente análise cinge-se, portanto, ao potencial de restrição decorrente da deficiência do levantamento de mercado, que, ao mapear apenas fornecedores e não as soluções/produtos aptos a atender às exigências editalícias, não realiza a análise das alternativas possíveis reclamada pelo art. 18, § 1º, inciso V, da Lei 14.133/2021; a determinação de aprimoramento tem, assim, natureza preventiva e corretiva, voltada à republicação já proposta, e não pressupõe restrição consumada.

45. Logo, diante das conclusões decorrentes da análise empreendida, será proposta **determinação** de republicação do Edital do PE SRP 90017/2025 visando a inserção, nos documentos editalícios, da demonstração da essencialidade das normas exigidas para o atendimento das necessidades do órgão, acompanhada dos parâmetros mensuráveis de aceitação (escalas aplicáveis, resultados esperados, concentrações, classificações), além de **determinação** de aprimoramento do levantamento de mercado, contemplando, desta vez, possíveis produtos disponíveis no mercado capazes de atender às exigências editalícias.

46. Salienta-se, neste momento, o seguinte extrato da manifestação da UJ (peça 17, p. 2):

‘5. Cuida-se, portanto, de certame licitatório para aquisição de mobiliário urbano para as áreas externas do CMRJ, valendo notar que o procedimento em exame foi suspenso por **iniciativa do próprio órgão**, desde 9 de outubro de 2025, com fulcro na autotutela administrativa e na boa-fé, visando a reanálise da documentação de possíveis falhas materiais, diante das impugnações postas. Existentes erros insanáveis, fatalmente este órgão buscaria a reedição do Edital.’

47. O trecho transcrito demonstra que o gestor já se manifestou quanto a eventual determinação de reedição do Edital, razão pela qual, com base no art. 14, § 2º, inciso I da Resolução-TCU 315/2020, se julga desnecessária eventual construção participativa para deliberações nesse sentido, pois a UJ não se opôs e tampouco trouxe fatores impeditivos para tal hipótese.

Item 28.3.c: tentativa de coação/intimidação de agente público a pessoa física visando que não seja apresentada denúncia junto ao TCU

Fundamento legal ou jurisprudencial: art. 5º, inciso XXXIV, alínea ‘a’, e art. 37 da Constituição Federal, ao art. 170, § 4º, da Lei14.133/2021 e aos princípios da moralidade e da legalidade

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre o indício de irregularidade (peça 17, p. 5-7, itens 30-57):

48. No que se refere à conduta do pregoeiro, a Unidade Jurisdicionada defende que a resposta à impugnação, embora contundente, não configurou coação, intimidação ou difamação, mas apenas manifestação voltada à defesa da lisura e do interesse público do certame.

49. Sustenta que as informações mencionadas pelo agente, como CNPJ da empresa e histórico de impugnações, seriam públicas e acessíveis em plataformas governamentais, inexistindo exposição de dados sigilosos.

50. A UJ argumenta que o pregoeiro não impediu o exercício do direito de petição nem a formulação de denúncia ao TCU, tendo apenas contextualizado os fatos e indicado que a licitação não seria alterada com base nos argumentos apresentados.

51. Nesse sentido, afirma que a atuação categórica do agente público, voltada ao cumprimento da lei e à preservação da regularidade do certame, não poderia ser confundida com coação.
52. Adicionalmente, o gestor sustenta que não estariam presentes os elementos caracterizadores dos crimes de coação ou difamação, especialmente violência, grave ameaça, dolo ou *animus difamandi*.
53. Ao final, ressalta que o pregoeiro é militar da ativa, integrante dos quadros da Administração, que o processo permanece suspenso até decisão do TCU e que, até então, o agente não teria sofrido denúncias semelhantes, pautando-se pelo regular andamento dos certames.

Análise:

54. Diante do exposto, considera-se pertinente que seja feita uma reanálise da manifestação questionada pelo denunciante, com sua transcrição integral na presente instrução:

‘Esta Administração entende conforme a lei 14.133/21 em seu Art. 164. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame, porém, a licitação não será alterada, com as considerações de impugnação do certame, que foram respondidas tecnicamente de uma pessoa física que não concorrerá a licitação. Além disso, foi observado que V.Sa tentou atrapalhar várias licitações com as possíveis denúncias ao TCU.

Entre eles, podem ser citados: Pregão Eletrônico 030/2024 da Prefeitura de Porto Seguro/BA, Pregão Eletrônico 45/2025, Fundação de Saúde Pública de São Sebastião, Pregão Eletrônico 071/2023, TCU, Pregão Eletrônico 90030/2024, ANTT, Pregão Eletrônico 017/2019, TRT-12ª Região, Pregão Eletrônico 042/2022, MPRJ, Pregão Eletrônico 022/2023, UFPE, Pregão Eletrônico 90014/2024, Prefeitura Porto Velho, Pregão Eletrônico 028/2023, TJAM, Pregão Eletrônico 14/2019, Secretaria Saúde MS, Pregão Eletrônico 1/2023 - do próprio CMRJ, entre outros.

Vale ressaltar que esta impugnação ao Edital de Licitação feita por (...), que é (...), a qual se encontra em situação irregular perante o fisco, passou a utilizar sua pessoa física para praticar atos típicos da pessoa jurídica, a exemplo da apresentação de impugnações em diversos editais de licitação espalhados pelo território nacional.

O que se apresenta não pode ser visto como um ato isolado ou como simples manifestação em nome próprio por razões pessoais. A sucessão de impugnações realizadas em diferentes certames, sob a mesma lógica, levanta questionamentos legítimos acerca da real natureza da atuação do recorrente e da linha tênue entre participação individual e exercício de atividade empresarial em nome da pessoa física, em substituição a uma empresa formalmente inativa.

Constantes impugnações em vários certames com objetos diversos em nome próprio, pode revelar indícios de má-fé processual e levantar sérias dúvidas quanto à observância dos princípios da boa-fé objetiva, devendo ser objeto de análise aprofundada, para afastar condutas potencialmente lesivas. Nesse contexto, observa-se que a condição irregular da empresa é ocultada, ao passo que a natureza empresarial da atuação é mascarada, criando uma aparência de legitimidade para uma conduta que, em tese, pode caracterizar exercício irregular da atividade empresarial.

Colégio Militar do Rio de Janeiro (CMRJ).’

55. Considerando os comentários apresentados pela UJ, nota-se que, apesar do tom utilizado, não há na resposta transcrita trechos que configurem, de forma clara ou velada, ameaça ou intimidação visando que o impugnante não represente junto ao TCU, já que não há no texto qualquer indicativo de que tal ação acarretaria consequências.
56. Assim sendo, os elementos que constam nos autos não são suficientes para que se comprove eventual tentativa de coação/intimidação, pois, apesar do tom firme, não se verifica no texto trazido e nem nos demais elementos juntados aos autos a conduta de violência ou grave ameaça.
57. Apesar disso, deve-se ressaltar que a resposta apresentada pelo gestor não se alinha com o esperado de um agente público; apesar das informações do denunciante estarem disponíveis por meio de consulta a bases de dados públicas, não se vislumbra motivo razoável para sua exposição em uma resposta à impugnação.
58. Não é cabível a alegação de que o tom utilizado é justificado pela ânsia em defender a lisura do procedimento, pois as informações pessoais do denunciante em nada contribuem para tal conclusão, já que não tem qualquer relação com a licitação.
59. Tal fato fica ainda mais evidente quando se verifica que, com base nas alegações do representante, foram detectadas falhas no certame, ainda que formais, o que ensejou as propostas de determinação/recomendação que serão apresentadas nesta peça instrutória.
60. Verifica-se, portanto, que, no caso concreto, o agente público deu preferência a descredibilizar os pontos levantados pelo impugnante (por meio da exposição de informações pessoais) em detrimento de apreciá-los de

forma adequada e impessoal, o que levou a não realização das eventuais correções necessárias, ainda que fossem decorrentes de falhas de aspecto formal.

61. Reputa-se, portanto, como reprovável a conduta de Carlos Bruno Pimentel da Costa, responsável pela resposta à impugnação, pois não se espera que um agente público responda uma impugnação ao edital da forma que foi verificada, já que foi evidenciada clara falta de urbanidade, reconhecida, inclusive, pelo órgão em resposta à oitiva, que buscou justificar tal conduta como mera reciprocidade às ações do impugnante.

62. Apesar de não estar diretamente sujeito ao regramento previsto na Lei 8.112/1990, salienta-se que o art. 116, inciso XI da citada lei define como dever do servidor público tratar com urbanidade as pessoas; a Lei 6.880/1980 (Estatuto dos Militares), a qual Carlos está subordinado, por sua vez, prevê em seu art. 28, incisos IX e XIV, que o militar deve ser discreto em suas atitudes, maneiras e em sua linguagem escrita e falada e deve observar as normas da boa educação, de maneira que sua conduta pode ser enquadrada em uma das transgressões que constam no Decreto 4.346/2022 (Regulamento Disciplinar do Exército - RDE).

63. Conquanto se julgue reprovável a conduta de Carlos, entende-se que tal fato constitui possível infração administrativa de natureza disciplinar e, sobre o tema, salienta-se o seguinte entendimento jurisprudencial decorrente do Acórdão 922/2026-TCU-Plenário, relator Ministro Bruno Dantas:

‘Não se conhece de denúncia ou representação que trate de infração administrativa de natureza disciplinar, ainda que desta resulte suposto dano ao erário, pois sua apuração deve-se dar com a instauração de procedimento específico, a exemplo de sindicância ou processo administrativo disciplinar, pela autoridade administrativa do próprio órgão ou entidade jurisdicionada. A intervenção direta do TCU deve reservar-se a situações que demonstrem falha sistêmica de controle ou omissão deliberada do dever de apurar.’

64. Verifica-se, portanto, que eventual irregularidade relativa à conduta abordada no presente tópico foge das competências desta Corte de Contas por constituir possível infração administrativa, a qual não será enfrentada no mérito, cabendo ao Colégio Militar do Rio de Janeiro eventos apurações nesse sentido, no âmbito do regime jurídico próprio dos militares (Lei 6.880/1980, art. 28, incisos IX e XIV) e do Regulamento Disciplinar do Exército (Decreto 4.346/2002), a que se subordina o agente.

65. Não se verificam, no caso concreto, os pressupostos da ressalva prevista na parte final do enunciado do Acórdão 922/2026-TCU-Plenário — falha sistêmica de controle ou omissão deliberada do dever de apurar —, razão pela qual a atuação direta desta Corte de Contas se mostra desnecessária, sem prejuízo de que o órgão seja notificado quanto ao dever de apurar, na esteira do próprio precedente.

I.3. Exame das diligências realizadas:

66. Foi encaminhado em 17/10/2025 ofício de diligência à Unidade Jurisdicionada (peça 13) para a obtenção de informações adicionais àquelas já existentes nestes autos. Em resposta, a Unidade Jurisdicionada apresentou os documentos acostados às peças 16-23.

Análise:

67. O gestor, em sua manifestação, apresentou a resposta aos itens da diligência de forma individualizada (peça 17, p. 7-9, itens 58-70), indicando as informações e documentações requisitadas, já apreciadas nos tópicos anteriores, tendo-se por atendidos, quanto ao aspecto documental, os itens da diligência, à exceção do que se examina a seguir.

68. Não obstante, salienta-se o item 28.4.g da diligência, por meio do qual se buscou verificar se o agente de contratação responsável pela condução do certame é servidor efetivo dos quadros permanentes da Administração, nos termos dos arts. 6º, inciso LX, e 8º, caput, da Lei 14.133/2021, em cumprimento ao item 9.6 do Acórdão 1.917/2024-TCU-Plenário, rel. Ministro Benjamin Zymler, e à orientação constante do Memorando-Circular 20/2024-Segecex.

69. Em resposta, a Unidade Jurisdicionada informou que o certame é conduzido pelo 1º Sargento Carlos Bruno Pimentel da Costa, militar da ativa, integrante dos quadros permanentes da Administração (peça 17, p. 8, item 64).

70. A propósito, cabe registrar que, sobrevindo à instrução pretérita, o Acórdão 183/2026-TCU-Plenário, relator Ministro Jhonatan de Jesus, consolidou entendimento, ancorado no Parecer 701/2022/Conjur-MD/CGU/AGU, de que militares — de carreira, temporários, praças não estabilizadas e integrantes da Prestação de Tarefa por Tempo Certo (PTTC) — podem exercer a função de agente de contratação ou pregoeiro, para os fins dos arts. 6º, inciso LX, e 8º, caput, da Lei 14.133/2021.

71. No caso concreto, o agente designado é militar da ativa integrante dos quadros permanentes do Exército — hipótese que se enquadra a fortiori na tese firmada, uma vez que reúne, simultaneamente, a permanência funcional e o regime estatutário próprio (arts. 42 e 142 da Constituição Federal; Lei 6.880/1980). Considera-se, portanto, atendido o requisito dos arts. 6º, inciso LX, e 8º, caput, da Lei 14.133/2021, restando regular a

designação, sem prejuízo do exame da conduta funcional empreendido no tópico anterior.

72. Assim, o item 28.4.g da diligência tem-se por atendido, dispensando-se providências específicas quanto à designação do agente de contratação.

CONCLUSÃO

73. Diante do exposto, quanto aos indícios de irregularidades, os elementos constantes dos autos permitem, desde já, a avaliação quanto ao **mérito** da presente denúncia como **parcialmente procedente, com consequente proposta de determinação e ciência ao órgão.**

74. **Também é proposto o encaminhamento dos autos ao Colégio Militar do Rio de Janeiro, para que a UJ tome as providências que entender cabíveis em relação à conduta observada de agente público no contexto da resposta à impugnação ao edital.**

75. Por fim, diante dos encaminhamentos propostos, entende-se que não haverá impacto relevante na unidade jurisdicionada e/ou na sociedade.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

76. Não houve pedido de ingresso aos autos.

77. Não houve pedido de vista e/ou cópia.

78. Não houve pedido de sustentação oral.

79. Não há processos conexos e apensos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

80. Em virtude do exposto, propõe-se:

80.1. No **mérito**, considerar a presente denúncia **parcialmente procedente**;

80.2. dar **ciência** ao Colégio Militar do Rio de Janeiro, com fundamento no art. 9º, inciso II, da Resolução - TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas no Pregão 90017/2025, de forma a evitar a sua materialização, tendo em vista o estágio inicial dos atos referentes à licitação:

a) . ausência das devidas justificativas para a vedação da participação de empresas em consórcio, em desacordo com o previso pelo art. 15 da Lei 14.133/2021.

80.3. **determinar** ao Colégio Militar do Rio de Janeiro, com fundamento no art. 4º, inciso II da Resolução - TCU 315/2020, que, no prazo de 60 dias, adote providências quanto aos itens abaixo, e informe ao TCU os encaminhamentos realizados:

a) republicar o edital do PE SRP 90017/2025 com vistas a corrigir as seguintes irregularidades verificadas:

a.1) levantamento de mercado inapto a verificar a existência de diferentes produtos disponíveis no mercado que sejam capazes de atender às exigências editalícias, o que importa risco de direcionamento e desrespeito ao inciso V do § 1º do art. 18 da Lei 14.133/2021; e

a.2) ausência de demonstração da essencialidade de cada norma/laudo/certificado exigido e da indicação dos parâmetros mensuráveis de aceitação (escalas aplicáveis, resultados esperados, concentrações, classificações), em dissonância com o entendimento jurisprudencial relativo ao Acórdão 2.129/2021-TCU-Plenário, rel. Ministro Benjamin Zymler e com o art. 5º (princípio do julgamento objetivo) e 25 da Lei 14.133/2021.

80.4. **informar** ao Colégio Militar do Rio de Janeiro e ao denunciante do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada, caso existentes, podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;

80.5. **levantar o sigilo** que recai sobre as peças destes autos, à exceção daquelas que contenham informação pessoal do denunciante, nos termos dos arts. 104, § 1º, e 108, parágrafo único, da Resolução-TCU 259/2014;

80.6. **arquivar** os presentes autos, nos termos do art. 169, III, do Regimento Interno/TCU, sem prejuízo de que a AudContratações monitore as determinações/recomendações supra."

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de denúncia a respeito de irregularidades verificadas no Pregão Eletrônico 90017/2025, sob responsabilidade do Colégio Militar do Rio de Janeiro (CMRJ), com valor estimado de R$ 5.437.409,62, cujo objeto consiste na aquisição de mobiliário urbano para as áreas externas daquela unidade de ensino.

2. O certame em apreço rege-se pela Lei 14.133/2021 e foi processado por intermédio do Portal de Compras do Governo Federal. A licitação envolve sistema de registro de preços e encontra-se com sua tramitação suspensa por iniciativa do próprio órgão desde 9/10/2025, em virtude da autotutela

administrativa e da boa-fé, com vistas à reanálise da documentação e de potenciais falhas materiais diante das impugnações apresentadas. Saliente-se que ainda não houve a assinatura do contrato decorrente da licitação.

3. No documento inicial tarjado (peça 6), o denunciante apontou, em suma, a ocorrência das seguintes irregularidades: i) vedação à participação de empresas em consórcio sem a devida justificativa técnica ou legal, em afronta ao art. 15 da Lei 14.133/2021; ii) direcionamento do certame decorrente de exigências técnicas imprecisas, opcionais e inexequíveis no edital; e iii) tentativa de coação e intimidação por parte do pregoeiro, que teria exposto dados pessoais e alegado má-fé em âmbito nacional.

4. Diante do exposto, pleiteou-se, liminarmente, a adoção de medida cautelar para a suspensão do certame.

5. Após exame preliminar empreendido pela unidade instrutora (peça 9), conheci da denúncia (peça 11), indeferindo o pedido de medida cautelar por ausência de perigo da demora – uma vez que a própria unidade jurisdicionada já havia suspendido a licitação –, e autorizei a realização de oitivas e diligências.

6. Promovidas as medidas saneadoras, a unidade instrutora analisou as manifestações apresentadas pelo Colégio Militar do Rio de Janeiro (peças 16-23) e concluiu pelo mérito da denúncia como parcialmente procedente, formulando propostas de ciência e determinação.

7. Passo a analisar a matéria de fundo.

8. Acompanho a análise e a proposta de encaminhamento oferecidas pela unidade instrutora, razão pela qual incorporo seus fundamentos às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações que passo a expor.

9. Primeiramente, ratifico o conhecimento da denúncia, uma vez satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes do art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 234 e 235 do Regimento Interno deste Tribunal.

10. Quanto à vedação da participação de empresas em consórcio, entendo que as razões apresentadas pela unidade jurisdicionada demonstram que a baixa complexidade do objeto licitado não demanda a associação de empresas para viabilizar sua execução, seja sob o prisma técnico ou econômico-financeiro. Adicionalmente, as particularidades do fornecimento e da gestão contratual recomendam a centralização das responsabilidades em um único contratado, notadamente para fins de fiscalização, garantia e responsabilização por eventuais defeitos dos produtos. Assim, a vedação prevista no edital insere-se na esfera de discricionariedade administrativa conferida pelo art. 15 da Lei 14.133/2021.

11. Não obstante, subsiste a impropriedade decorrente da ausência de registro tempestivo dessa motivação nos artefatos de planejamento da contratação, o que justifica a expedição de ciência ao CMRJ.

12. Situação diversa se verifica em relação as especificações técnicas constantes do edital. Embora seja legítima a exigência de requisitos destinados a assegurar a durabilidade, a resistência e a qualidade dos bens a serem utilizados em áreas externas, a jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que a imposição de normas técnicas, laudos e certificações potencialmente restritivos à competitividade deve ser acompanhada de justificativa específica quanto à sua necessidade, adequação e pertinência em face das características do objeto. Foi justamente essa orientação que norteou o Acórdão 2.129/2021-TCU-Plenário.

13. No caso em análise, porém, os documentos que instruem a fase de planejamento não evidenciam a indispensabilidade de parte das exigências estabelecidas no edital, circunstância que impede aferir sua proporcionalidade e compatibilidade com os princípios da competitividade e da seleção da proposta mais vantajosa.

14. Soma-se a isso o fato de que o edital faz referência a normas que admitem múltiplas escalas, concentrações, classificações e metodologias de aferição, sem explicitar os critérios efetivamente aplicáveis, comprometendo a objetividade do julgamento, dificultando a elaboração das propostas e ampliando o risco de restrição indevida à competitividade.

15. Também merece atenção a fragilidade verificada no levantamento de mercado realizado pela Administração, que se limitou à consulta de potenciais fornecedores, sem mapear os produtos

efetivamente disponíveis e aptos a atender às exigências editalícias, em desacordo com o art. 18, § 1º, inciso V, da Lei 14.133/2021. Tal circunstância impede afastar, de forma satisfatória, o risco de direcionamento da contratação e reproduz preocupação já externada por esta Corte em precedentes relativos à aquisição de mobiliário urbano, a exemplo do Acórdão 2.829/2015-TCU-Plenário.

16. Nessa conjuntura, e considerando que o certame permanece suspenso por iniciativa da própria Administração, sem que tenha havido a abertura da sessão pública ou a celebração de contrato, considero pertinente determinar a correção das impropriedades identificadas e a consequente republicação do instrumento convocatório, caso o Colégio Militar do Rio de Janeiro opte por dar prosseguimento ao Pregão Eletrônico 90017/2025.

17. Por fim, no que diz respeito à conduta do pregoeiro na resposta à impugnação, embora não se verifiquem elementos aptos a caracterizar coação ou intimidação capazes de restringir o direito de petição, porquanto não evidenciadas ameaças, violência ou constrangimento ao impugnante, observa-se que a manifestação apresentada desviou-se do exame técnico dos questionamentos formulados, concentrando-se em aspectos pessoais relacionados ao impugnante que não guardavam pertinência com a análise da regularidade do edital. Nesse contexto, mostra-se reprovável a conduta do agente público, que se afastou do dever de urbanidade previsto no Estatuto Militar e dos princípios da dos princípios da impessoalidade e da moralidade que regem a Administração Pública.

18. Nesse aspecto, a unidade instrutora corretamente pontuou, à luz do entendimento firmado no Acórdão 922/2026-TCU-Plenário, que a apuração de eventual infração administrativa de natureza disciplinar decorrente da falta de urbanidade insere-se no âmbito da competência correicional do órgão jurisdicionado. Assim, sem prejuízo da remessa de cópia desta deliberação para as providências que entender cabíveis na esfera interna, a atuação do Tribunal deve concentrar-se na correção das impropriedades identificadas no procedimento licitatório.

19. Registro, ainda, que permanecem ausentes os pressupostos necessários à concessão da medida cautelar pleiteada. A suspensão do certame pela própria Administração afasta o risco de prejuízo iminente ao interesse público e, consequentemente, o requisito do perigo da demora, razão que leva ao indeferimento da tutela de urgência.

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 tagDataSessao.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator

ACÓRDÃO Nº 2319/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 018.933/2025-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Denúncia.
3. Interessado: Colégio Militar do Rio de Janeiro.
4. Unidade Jurisdicionada: Colégio Militar do Rio de Janeiro.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de denúncia, com pedido de medida cautelar, a respeito de irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 90017/2025 (aquisição de mobiliário urbano para as áreas externas), promovido pelo Colégio Militar do Rio de Janeiro (CMRJ),

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento nos arts. 53 e 55 da Lei 8.443/1992 e nos arts. 169, inciso V, 235 e 236 do Regimento Interno do TCU, em:

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

9.2. indeferir o pedido de concessão de medida cautelar formulado pelo denunciante, ante a ausência do pressuposto do *periculum in mora*;

9.3. determinar ao Colégio Militar do Rio de Janeiro, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que republique o edital do Pregão Eletrônico 90017/2025 de modo a sanar as irregularidades a seguir indicadas, informando ao TCU as providências adotadas:

9.3.1. levantamento de mercado restrito à consulta de potenciais fornecedores, sem o mapeamento de produtos e soluções aptos a atender às exigências editalícias, em afronta ao art. 18, § 1º, inciso V, da Lei 14.133/2021; e

9.3.2. ausência de demonstração da essencialidade de cada norma, laudo ou certificado exigido, bem como de indicação dos parâmetros objetivos de aferição (escalas aplicáveis, resultados esperados, concentrações e classificações técnicas), em dissonância com o princípio do julgamento objetivo (art. 5º e art. 25 da Lei 14.133/2021) e com a jurisprudência deste Tribunal;

9.4. dar ciência ao Colégio Militar do Rio de Janeiro, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que a ausência de explicitação prévia das devidas justificativas técnicas para a vedação da participação de empresas em consórcio, nos autos do processo licitatório, encontra-se em desacordo com o art. 15 da Lei 14.133/2021;

9.5. levantar o sigilo dos autos, mantendo a confidencialidade das peças individualmente classificadas como sigilosas, nos termos do art. 6º, inciso III, da Lei 12.527/2011; e

9.6. encaminhar cópia desta decisão ao Colégio Militar do Rio de e ao denunciante.

10. Ata n° 33/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 26/8/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2319-33/26-P.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), 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 021.909/2024-5
Natureza: Tomada de Contas Especial
Unidades Jurisdicionadas: Departamento Regional do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial 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: Juliana Dato Ferreira Leal (35595/OAB-DF), Julio Cesar Dias Marques Junior (39440/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), Camila de Araujo Silva (87270/OAB-DF) e outros, representando Albano Esteves de Abreu.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONTRATAÇÃO CELEBRADA 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 INTELECTUAIS E DE CONSULTORIA. PRESCRIÇÃO DAS PRETENSÕES PUNITIVA E RESSARCITÓRIA EM FAVOR DO IEL/DF. 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 SENAI/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 116):

"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 18/12/2015 (Processo Senai/DF 10.506/2015), o qual tinha por objeto a execução de serviços relacionados a atividades afetas à área finalística do contratante, nos termos do subitem 9.2 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 8 do presente processo.

8. Em síntese, foram identificados cinco achados no curso da inspeção (peça 8, 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 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	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 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 - Débito

Contrato (Data/Processo)	Objeto	Valor (R$)	Débito (R$)
18/12/2015-10.506/2015	desenvolvimento, projetos, planejamento, estudos, treinamentos, cursos, palestras, workshops, análise de conteúdos de documentos e pesquisas; consultorias e assessorias técnicas e tecnológicas, relacionadas às atividades das áreas finalísticas do Senai/DF	**8.500.000,00**	**8.306.200,00**

13. Adiante, apresenta-se a composição do débito quantificado nos autos, imputado solidariamente aos responsáveis indicados na tab. 2:

Tabela 4 - Composição débito

Data	Valor (R$)
15/2/2016	230.000,00
15/2/2016	280.000,00
17/2/2016	120.000,00
2/3/2016	230.000,00
2/3/2016	260.000,00
8/3/2016	150.000,00
8/3/2016	150.000,00
22/3/2016	320.000,00
22/3/2016	270.000,00
13/4/2016	60.500,00
30/32016	163.000,00
5/4/2016	172.000,00
15/4/2016	140.000,00
18/4/2016	268.000,00
18/4/2016	267.000,00
18/4/2016	270.000,00
25/4/2016	27.500,00
4/5/2016	198.000,00
4/5/2016	218.000,00
5/5/2016	160.000,00
5/5/2016	224.000,00
24/5/2016	168.000,00
25/5/2016	43.600,00
25/5/2016	18.000,00
25/5/2016	61.500,00
25/5/2016	25.000,00
2/6/2016	224.000,00
2/6/2016	218.000,00
4/7/2016	160.000,00
4/7/2016	208.000,00
4/7/2016	262.000,00
12/7/2016	9.000,00
20/7/2016	15.680,00
27/7/2016	30.000,00
27/7/2016	45.000,00
27/7/2016	35.000,00
27/7/2016	60.000,00
27/7/2016	160.000,00
27/7/2016	50.000,00
27/7/2016	55.000,00

	Data	Valor (R$)
3/8/2016	16.800,00	
2/8/2016	212.000,00	
4/8/2016	90.000,00	
4/8/2016	33.000,00	
16/8/2016	92.350,00	
16/8/2016	27.500,00	
16/8/2016	15.680,00	
16/8/2016	90.000,00	
16/8/2016	9.000,00	
18/8/2016	22.000,00	
24/8/2016	82.345,00	
24/8/2016	130.455,00	
24/8/2016	27.500,00	
2/9/2016	165.000,00	
5/9/2016	197.000,00	
9/9/2016	56.000,00	
9/9/2016	8.000,00	
15/9/2016	65.000,00	
19/9/2016	165.000,00	
19/9/2016	7.800,00	
20/9/2016	155.000,00	
28/9/2016	72.100,00	
28/9/2016	80.300,00	
5/10/2016	90.000,00	
31/10/2016	15.680,00	
31/10/2016	9.000,00	
31/10/2016	18.000,00	
3/11/2016	25.000,00	
13/1/2017	148.000,00	
8/12/2016	9.000,00	
8/12/2016	9.000,00	
15/12/2016	15.680,00	
15/12/2016	55.000,00	
13/1/2017	38.640,00	
15/12/2016	27.590,00	
TOTAL (R$)	8.306.200,00	

14. De outra parte, em sede de audiência foram chamados os mesmos responsáveis.

15. No caso, ao ex-diretor do Senai/DF, Albano Esteves de Abreu, foram imputadas as seguintes irregularidades: (i) dispensa indevida de licitação para a contratação do IEL/DF; e (ii) ausência de fiscalização do instrumento contratual, de modo a possibilitar: (ii.1) o pagamento de serviços não executados; (ii.2) a sub-rogação de parte do ajuste, com a cobrança indevida de taxa de administração; e (ii.3) o pagamento de serviços não aderentes às finalidades do ente paraestatal.

16. Por sua vez, aos demais responsáveis, Jamal Jorge Bittar e Claudio Rodrigues Tavares, na condição de diretor e superintendente do IEL/DF, respectivamente, foram atribuídas as irregularidades adiante descritas: (i) sub-rogação do contrato firmado com o Senai/DF às empresas Criativa Propaganda e Marketing Ltda., Solução Marketing e Consultoria Ltda. e Insight Soluções Analíticas Ltda., mediante cobrança de taxa de administração sem previsão legal ou contratual; e (ii) contratação de serviços sem qualquer relação com as atividades finalísticas do ente paraestatal.

17. Implementadas as medidas preliminares, conforme documentos às peças 20 a 27 e 35, veio aos autos, tempestivamente, a peça de defesa de Jamal Jorge Bittar, a qual abrange suas alegações de defesa e razões de justificativa (peças 36 a 40).

18. Por outro lado, deixaram de se manifestar os responsáveis Cláudio Rodrigues Tavares e Albano Esteves de Abreu, conforme certificado à peça 41 dos autos.

19. Em análise aos elementos constantes do processo, conforme instrução à peça 52, consignou-se, em síntese:

a) a validade da comunicação processual do responsável Cláudio Rodrigues Tavares, assim como a configuração de revelia (cf. parag. 28 a 31);

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. 32 a 41);

c) a necessidade de inclusão do IEL/DF no polo passivo dos autos, sendo proposta a sua citação (cf. parag. 42 a 49);

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. 50); e

e) a realização de diligências junto a órgãos do Poder Judiciário, no caso, ao Superior Tribunal de Justiça (STJ), ao Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios e à 15ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal (cf. parag. 51 a 74 e 94 a 96), à Polícia Federal (Superintendência no Distrito Federal) e aos Ministérios Públicos Federal e do Distrito Federal e Territórios (cf. parag. 88 a 91 e 97 e 98).

20. Autorizadas, pelo Relator, Min. Bruno Dantas, as medidas propostas, nos termos de despacho à peça 55, procedeu-se à citação do IEL/DF via o Ofício 49.114/2025, efetivada em 9/12/2025, conforme documentos acostados às peças 59 e 91 dos autos.

21. Em resposta, foram apresentadas, de forma tempestiva, as alegações de defesa à peça 60.

22. A seu turno, as diligências foram efetivadas nos termos a seguir descritos:

Tabela 5 - Diligências

Ofício		Destinatário	Ciência		Atendimento	
Número	Peça		Data	Peça	S/N	Peça
49.121/2025	66	15ª Vara Federal/DF	4/12/2025	73	S	93
51.651/2025	67	Polícia Federal/DF	5/12/2025	74		89
51.649/2025	68	MPF/DF	4/12/2025	76	N	--
51.648/2025	69	MPDFT	5/12/2025	75	S	81
51.652/2025	70	STJ	4/12/2025	72		86/87
51.653/2025	71	TJDFT	9/12/2025	78		95/96

23. Em adição, 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 83 a 85, 88, 90, 92, 94, 97, 98, 104 e 105, não tendo havido novas manifestações das partes.

24. Por fim, encontrando-se em curso a presente instrução de mérito, deram entrada, nos autos, em 22/5/2026, os documentos acostados às peças 108 a 115, os quais têm por objeto a peça de defesa formal do responsável Albano Esteves de Abreu, o que compreende as suas alegações de defesa e razões de justificativa.

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

Avaliação sobre a ocorrência de prescrição

I. A Resolução TCU 344/2022

25. 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.

26. Posteriormente, em 13/3/2024, o Tribunal implementou alterações pontuais no ato normativo por intermédio da Resolução TCU 367/2024.

27. 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.

28. 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.

29. 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.

30. 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.

31. 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°.

32. 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.

33. 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.

34. 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.

35. 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.

36. 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;

37. 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°.

38. 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

39. 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.

40. 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

41. 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.

42. Inclusive, sobre esse aspecto, destaca-se que parte das diligências efetivadas nos autos teve por objetivo específico obter informações relacionadas ao eventual ajuizamento de ação(ões) penal(is) que tivesse(m) o mesmo fundamento fático desta tomada de contas especial, situação na qual, em caso de recebimento de denúncia na esfera criminal, a prescrição seria regida pelo prazo da lei penal, conforme disciplina o art. 3° da Resolução TCU 344/2022.

43. Contudo, os elementos coligidos ao processo em resposta às diligências não trouxeram informações dessa natureza (vide maior detalhamento nos parag. 148 a 176 adiante), de modo que cabe manter a aplicação do prazo ordinário quinquenal a fim de aferir a ocorrência de eventual prescrição em relação aos fatos apurados nos autos.

IV. Termo inicial

44. A tomada de contas especial que ora se apresenta decorre de apuração conduzida em processo de denúncia, consoante já salientado.

45. 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.

46. Nesse sentido, aliás, o Acórdão 10.681/2023 – 1ª Câmara (Rel. Min. Sub. Augusto Sherman Cavalcanti).

47. 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).

48. 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).

49. 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

50. 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.

51. 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.

52. 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.

53. Por outro lado, 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.

54. Registre-se, desde logo, que o entendimento referido nos parágrafos precedentes, embora majoritário nesta Corte de Contas, enfrenta forte resistência no STF.

55. 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.

56. 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).

57. 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).

58. 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).

59. 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).

60. 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).

61. 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.

62. 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).

63. 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).

64. 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.

65. Portanto, como visto, a interrupção do prazo prescricional nas apurações levadas a termo pelo TCU segue sendo matéria controversa.

66. 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).

67. 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. 62 (vide subseção VII).

VI. Avaliação sobre a ocorrência de prescrição (corrente majoritária)

68. 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.

69. Com efeito, no bojo da denúncia precedente, a prescrição foi interrompida, no mínimo, em duas oportunidades.

70. A primeira, em 8/11/2022, data de juntada do relatório de inspeção aos autos (peça 200 do referido processo, juntado aos presentes autos por cópia à peça 8); 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.

71. 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.

72. 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 26, 27, 34 e 91:

Tabela 6 – Citações/Audiências

Responsável	Data
Jamal Jorge Bittar*	27/2/2025
Cláudio Rodrigues Tavares*	
Albano Esteves de Abreu*	14/3/2025**
IEL/DF	9/12/2025

* citação e audiência

** data de manifestação da representante legal do responsável (peça 34)

73. 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.

74. Isto posto, o curso da prescrição, para cada responsável, foi interrompido nas datas indicadas.

75. 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 das audiências efetivadas nos autos.

76. 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)

77. 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.

78. 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.

79. 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 8 dos presentes autos).

80. Com efeito, constata-se, a partir da p. 27 do relatório, a caracterização de todos os elementos que fundamentaram a citação de Jamal Jorge Bittar e Albano Esteves de Abreu, na condição de presidente do Conselho Regional do Senai/DF e diretor do ente paraestatal, respectivamente, e de Claudio Rodrigues Tavares, então superintendentes do IEL/DF.

81. No caso, todas as condutas se encontram individualmente descritas e imputadas aos responsáveis (vide matriz de responsabilização no Apêndice II do relatório).

82. 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 9.2 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. 6.

83. Dessa feita, não estaria caracterizada a prescrição quanto a esses responsáveis.

84. Esse entendimento, contudo, não se aplicaria ao IEL/DF.

85. 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.

86. 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.

87. 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).

88. 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 9/10/2025, conforme instrução às peças 52 a 54 dos autos, quando já teria se aperfeiçoado a prescrição, cuja contagem, consoante discorrido alhures, se iniciou em 18/6/2018.

89. Nesse diapasão, estaria caracterizada a prescrição a favor da pessoa jurídica em referência.

90. 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.

91. Por sua vez, no que pertine às irregularidades que demandaram as audiências efetivadas nesta tomada de contas especial, melhor sorte não restaria.

92. Isso porque, ainda que as irregularidades que deram causa às audiências [no caso, a contratação direta do IEL/DF em desacordo ao Regulamento de Licitações e Contratos do Senai e as questões relacionadas à sub-rogação contratual e à efetivação de despesas não aderentes às finalidades do ente paraestatal] tenham sido devidamente identificadas na fiscalização, a proposta de responsabilização formulada no relatório não abarcou a necessidade de realização de audiência a respeito desses aspectos, 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)

93. 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].

94. 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 e Cláudio Rodrigues Tavares.

95. Nesse ponto, enfatiza-se que não se deve confundir as audiências propostas no relatório de inspeção com aquelas efetivadas nesta tomada de contas especial.

96. 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 Cláudio Rodrigues Tavares], as irregularidades que as fundamentam são distintas.

97. 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).

98. 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 9.2 do acórdão suprarreferido, conforme instrução às peças 15 a 17, quando delimitadas as condutas de cada responsável ouvido em audiência nesta tomada de contas especial.

99. 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)

100. 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.

101. 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.

102. 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 7 - Análise prescrição (corrente minoritária)

Responsável	Prescrição (S/N)	
	Citações	Audiências
Jamal Jorge Bittar	N	S
Albano Esteves de Abreu		
Cláudio Rodrigues Tavares		
IEL/DF	S	N/A*

* não aplicável

Avaliação sobre a validade das comunicações processuais

103. Conforme reportado na instrução à peça 52, 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. 28 a 31 da instrução referida).

104. 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.

105. 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.

106. Segundo identificado 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.

107. Referida pessoa jurídica, ante o que restou apurado, atuou na condição de contratada para a prestação de serviços ao Senai/DF, conforme contrato firmado em dezembro/2015.

108. 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.

109. 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.

110. 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.

111. Nesse sentido, entre outros, os Acórdãos 2.273/2019 e 2.193/2017, ambos proferidos pelo Plenário, sob relatoria do Min. Benjamin Zymler.

112. 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.

113. Tampouco há nos autos indicativos de participação ativa do Sr. Cláudio Rodrigues Tavares no cometimento da irregularidade da qual resultou prejuízo ao erário.

114. 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.

115. 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.

116. 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.

117. Em outras palavras, os elementos colhidos na fiscalização apontaram, 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.

118. 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 63), não se coadunam com práticas ilícitas dessa natureza.

119. 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.

120. 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.

121. 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.

122. 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 do IEL/DF não trouxe prejuízos à defesa do Sr. Cláudio Rodrigues Tavares, o qual, citado em endereço válido, optou pela revelia.

123. 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, o que se propõe desde logo.

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

124. 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;

125. 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.

126. 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.

127. 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

128. O dano quantificado nos autos, sem qualquer atualização, supera a cifra de R$ 8 milhões, ultrapassando, com folga, o valor de alçada.

X. Viabilidade do exercício do contraditório e da ampla defesa

129. 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.

130. No caso, o contrato objeto de apuração nos autos foi firmado em 18/12/2015 e permaneceu vigente durante o exercício seguinte, sendo o último pagamento realizado em 15/12/2016, quando se consumou o prejuízo, portanto (vide tab. 7 do relatório de inspeção à peça 8).

131. A seu turno, os responsáveis foram notificados ao longo do exercício de 2025, conforme avisos de recebimento (AR) às peças 26, 27 e 91.

132. Isto posto, consigna-se não ter decorrido o decênio entre a data de ocorrência do dano e a

primeira notificação dos responsáveis.

133. Superadas, pois, as hipóteses que autorizariam o arquivamento dos autos, cabe, em princípio, dar prosseguimento à instrução processual.

134. 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.

135. 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 44 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.

136. Por sua vez, em resposta à citação promovida nesta tomada de contas especial, 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.

137. Nesse sentido, nos termos da manifestação da curadora à peça 34, 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.

138. Em acréscimo (peça 34, 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.

139. 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.

140. Inclusive, não altera esse juízo a circunstância de a curadora, após sua manifestação inicial à peça 34, ter ingressado com novas manifestações nos autos, desta vez por intermédio de advogados legalmente constituídos (peças 108 e 112).

141. Com efeito, consoante se observa a partir do teor das peças de defesa referidas, o principal argumento trazido aos autos pela representante legal da parte se trata da impossibilidade do pleno exercício do contraditório e da ampla defesa diante da incapacidade mental do responsável (vide maior detalhamento nos parag. 209 a 212 adiante).

142. 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.

143. 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 [...].

144. 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.

145. Efetivamente, 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.

146. 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.

147. 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

Diligências promovidas nos autos

148. Consoante salientado, foram realizadas uma série de diligências no processo, as quais tinham por finalidades robustecer o conjunto probatório coligido aos autos e definir o prazo de prescrição aplicável ao caso concreto (vide tab. 5).

149. Nesse sentido, foi requerido ao Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios o compartilhamento das provas produzidas no processo 0732208-26.2020.8.07.0001, inclusive de natureza sigilosa, se houvesse, mediante o envio de cópia integral dos referidos autos, conforme documentos acostados às peças 71 e 78.

150. Em resposta, foi informado que não seria possível o atendimento da demanda à vista de que o feito se encontrava em processamento no Superior Tribunal de Justiça (peça 95).

151. Com efeito, conforme certidão à peça 96, observa-se que os autos foram remetidos ao STJ em 14/11/2025, ali sendo protocolados sob o registro 2025/0451458-9.

152. Registre-se, por oportuno, que a remessa do processo ao STJ ocorreu após a proposição da diligência que ora se analisa, cuja respectiva instrução (peças 52 a 54) foi concluída em 9/10/2025.

153. Por sua vez, a diligência realizada junto ao Superior Tribunal de Justiça teve finalidade semelhante, sendo requerido à Corte o compartilhamento das provas produzidas nos processos 0732203-04.2020.8.07.0001 e 0732206-56.2020.8.07.0001 (AREsp 2.540.989 e 2.684.535, respectivamente), inclusive de natureza sigilosa, se houvesse, mediante o envio de cópia integral dos referidos autos (peças 70 e 72).

154. Em atendimento, conforme expedientes às peças 86 e 87, foram enviadas chaves de acesso aos processos em epígrafe.

155. Contudo, nos termos dos referidos expedientes, datados de 19/12/2025, as chaves de acesso possuíam validade de 90 (noventa) dias contados dessa data, de modo que não foi possível acessar o conteúdo dos processos.

156. Convém registrar que o ciclo de comunicações realizado na presente tomada de contas especial em atendimento ao despacho do Relator à peça 55 somente foi concluído em 4/5/2026 [quando já expirada a validade das chaves de acesso disponibilizadas], quando o processo retornou à esta unidade técnica para nova instrução.

157. De outra parte, ainda buscando acesso a elementos probatórios produzidos na esfera judicial, diligenciou-se à Justiça Federal de 1ª instância (15ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal), a fim de requerer o compartilhamento das provas produzidas no IPL 2019.0012115-SR/PD/DF (processo 1040780-81.2020.4.01.3400) e na representação criminal 1041105-56.2020.4.01.3400, inclusive de natureza sigilosa, se houvesse, mediante o envio de cópia integral dos referidos autos (peças 66 e 73).

158. Em retorno, a autoridade judicial competente se manifestou nos termos que seguem (peça 93):

Em resposta ao Despacho id 24130791, referente ao OFÍCIO 49121/2025-TCU/Seproc (id 24120654) informo que após consulta ao PJe - Processo Judicial Eletrônico verifiquei que o IPL 2019.0012115- SR/PD/DF (processo 1040780-81.2020.4.01.3400) e a Busca e Apreensão 1041105-56.2020.4.01.3400 foram arquivados neste juízo em razão da duplicidade do IPL 1040780-81.2020.4.01.3400 com o IPL 1006648-61.2021.4.01.3400 que pertence ao acervo da 10ª Vara Criminal desta Seccional, conforme decisão proferida em 21/11/2024 em anexo.

Em razão dos [sic] exposto acima, ainda que os processos IPL 2019.0012115- SR/PD/DF (processo 1040780-81.2020.4.01.3400) e Busca e Apreensão 1041105-56.2020.4.01.3400 estejam arquivados na 15ª Vara este juízo não tem competência para decidir sobre [sic] compatilhamento de provas em investigação sigilosa atualmente em tramitação em outro juízo.

159. Informa-se que, apesar de referido ao final do primeiro parágrafo supratranscrito, o documento juntado à peça 93 dos autos não contém nenhum anexo.

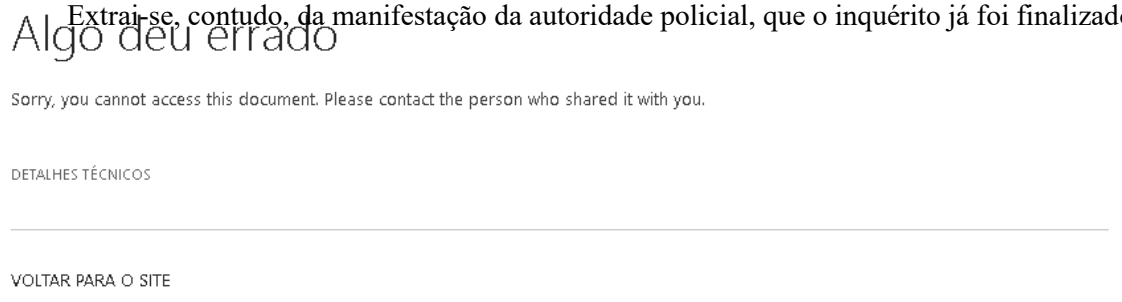
160. A seu turno, buscou-se, junto à Superintendência da Polícia Federal no Distrito Federal, informações relacionadas à situação atual do inquérito policial que tem por objeto investigação denominada "Operação Sierra", deflagrada em 10/9/2021 (IPL 2019.0012115-SR/PD/DF, processo 1040780-81.2020.4.01.3400), conforme documentos juntados às peças 71 e 78.

161. Como se observa, trata-se do inquérito policial que tramitou perante a 15ª Vara Criminal da Seção Judiciária do Distrito Federal, objeto da última diligência ora analisada.

162. Em contrapartida, a autoridade policial, mediante expediente à peça 89, disponibilizou acesso integral ao inquérito por meio de link disponibilizado no expediente.

163. Todavia, não foi possível acessar o seu conteúdo, sendo retornada a seguinte mensagem:

Figura 1 - Acesso link (peça 89)



Fonte: Ofício 49/2025/DELECOR/DRPJ/SR/PF/DF

164. Extrai-se, contudo, da manifestação da autoridade policial, que o inquérito já foi finalizado* (peça 89 * arquivado na 15ª Vara Criminal da Seção Judiciária do Distrito Federal em razão de duplicidade com o IPL 1006648-61.2021.4.01.3400, em trâmite na 10ª Vara Criminal

165. Registre-se, outrossim, que consulta ao sistema processual da justiça federal de 1ª instância no Distrito Federal, a partir do número de registro dos autos de ambos os inquéritos referidos (1040780-81.2020.4.01.3400 e 1006648-61.2021.4.01.3400), não retornou nenhum resultado, possivelmente devido ao eventual caráter sigiloso da investigação.

166. Em outro contexto, requereu-se ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios informações a respeito do eventual ajuizamento de ação(ões) penal(is) a partir das conclusões do inquérito policial suprarreferido (peças 69 e 75).

167. Em resposta, foram apresentadas as seguintes informações (peça 81, p. 2):

3. O GAECO informou que, em pesquisas realizadas nos sistemas institucionais, não foram localizados feitos judiciais/extrajudiciais ou expedientes sob sua atribuição diretamente relacionados ao objeto da requisição; registrou, contudo, a existência de Inquérito Policial distribuído no TJDFT sob o PJe nº 0729987-

94.2025.8.07.0001, em trâmite na 15ª Promotoria de Justiça Criminal de Brasília, instaurado a partir da Notícia de Fato nº 08192.233907/2024-31, com pertinência temática à solicitação do TCU.

4. A 15ª Promotoria de Justiça Criminal de Brasília (BSBI), por sua vez, comunicou a instauração do Inquérito Policial (PJe nº 0729987-94.2025.8.07.0001 – 8ª Vara Criminal de Brasília), destinado a apurar eventual prática de ilícitos penais pelo investigado Cláudio Rodrigues Tavares, consignando que as diligências estão em andamento, com expedição de ordem de missão para elaboração de relatório técnico acerca de notas fiscais/serviços e do prejuízo estimado. (destaques no original)

168. Como visto, corre na esfera estadual outra investigação relacionada aos fatos tratados nesta tomada de contas especial, as quais se encontram em andamento e tem por objeto a apuração de possível prática do crime de estelionato, consoante identificado mediante consulta ao sistema processual do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (https://pje-consultapublica.tjdft.jus.br/), a partir do número dos autos do inquérito policial (0729987-94.2025.8.07.0001).

169. Por fim, a diligência realizada junto ao Ministério Público Federal (Procuradoria da República no Distrito Federal) teve finalidade análoga a esta última tratada, intentando obter informações sobre o eventual ajuizamento de ação(ões) penal(is) a partir das conclusões do IPL 2019.0012115-SR/PD/DF (peças 68 e 76).

170. Não houve, porém, manifestação desse órgão, conforme sinalizado na tab. 5 desta instrução.

171. Como visto, as diligências efetivadas não trouxeram informações sobre o ajuizamento de ação penal que tenha por objeto os mesmos fatos apurados no processo de controle externo.

172. Com efeito, no que tange à investigação conduzida na esfera federal, verificou-se que um dos inquéritos (IPL 2019.0012115-SR/PD/DF, processo 1040780-81.2020.4.01.3400) foi arquivado devido à duplicidade com o IPL 1006648-61.2021.4.01.3400, que se encontra em trâmite perante a 10ª Vara Criminal da Seção Judiciária do Distrito Federal.

173. De outra parte, na esfera estadual, a investigação também se encontra em curso (IPL 0729987-94.2025.8.07.0001).

174. Registre-se que, em consulta aos sistemas processuais da justiça federal de 1ª instância no Distrito Federal e do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, orientada pelo registro no CPF dos responsáveis arrolados no presente processo, não se identificou nenhuma ação de natureza penal em que figurem como réus.

175. Não há, portanto, nos autos, indicativos de oferecimento de denúncia perante a justiça criminal até o momento.

176. Nessas condições, nos termos já referidos nesta instrução, a prescrição deve ser regida pela regra geral prevista na Resolução TCU 344/2022, aplicando-se o prazo ordinário quinquenal, sem prejuízo de que a questão seja reavaliada oportunamente.

177. Por outro lado, embora atendidas, as diligências restaram frustradas sob a perspectiva de trazerem ao processo novos elementos de convicção com o objetivo de robustecer o conjunto probatório coligido aos autos.

178. A rigor, poder-se-ia cogitar da repetição dos atos tendo em conta não ter havido negativa de atendimento por parte dos órgãos diligenciados, mas problemas pontuais de conexão aos links disponibilizados para acesso ao conteúdo dos processos em curso no Poder Judiciário e do inquérito policial conduzido na esfera federal.

179. Todavia, há de se considerar que, diversamente de quando propostas as diligências, o processo, na presente oportunidade, se encontra apto a seguir para apreciação de mérito (vide, nesse sentido, os parag. 99 e 100 da instrução à peça 52).

180. Além disso, o eventual ingresso de novos elementos de convicção nos autos após a apresentação de defesa pelas partes possivelmente viria a ensejar, conforme orientação veiculada no subitem 9.7.2 do Acórdão 1.601/2014 – Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), o oferecimento de nova rodada de contraditório no processo, postergando ainda mais, com isso, o julgamento de mérito.

181. Ademais, cabe ressaltar que a fase de instrução das demais tomadas de contas especiais instauradas a partir do Acórdão 1.830/2024 – Plenário (Rel. Min. Vital do Rêgo)* foi concluída sem que houvesse a necessidade de acesso a elementos externos, tendo em vista que os documentos colhidos na inspeção realizada nas unidades jurisdicionadas, assim como os demais elementos acostados ao processo de denúncia originário, mostraram-se suficientes a que a instrução processual fosse levada a bom termo.

* vide instruções nos TC 021.910/2024-3 (peça 69), 021.911/2024-0 (peça 129) e 021.912/2024-6 (peça 67)

182. Em outras palavras, é razoável inferir que o eventual ingresso, nos presentes autos, das

provas produzidas em outras instâncias, ainda que pudesse robustecer o conjunto probatório coligido a esta tomada de contas especial, não afetaria o resultado útil do processo.

183. Portanto, tendo em conta que o fundamento para a instauração desta tomada de contas especial não difere das demais, cuja fase de instrução foi concluída tão somente com a utilização dos elementos coletados na fiscalização precedente, propugna-se pela continuidade da instrução processual no estado em que se encontram os autos.

Relação institucional entre Sesi, Senai e IEL: contextualização e evolução

184. 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.

185. 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).

186. Tem como principal missão aumentar a competitividade da indústria brasileira, por meio do desenvolvimento de competências em gestão e de promoção da inovação.

187. 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.

188. 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.

189. 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.

190. 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.

191. 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.

192. 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.

193. 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.

194. 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;

195. 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.

196. Nesse sentido, conforme narrado pela equipe de fiscalização (peça 8, 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

197. Conforme previamente relatado, o dano apurado nos autos decorre da ausência de comprovação de que serviços diversos contratados pelo Senai/DF com o IEL/DF, por intermédio de contrato firmado em 18/12/2015 (Processo Senai/DF 10.506/2015), tenham sido efetivamente prestados.

198. 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 (cópia à peça 8 dos presentes autos, achado II.1, p. 13 a 30).

199. Adicionalmente, verificou-se que parte dos serviços contratados pelo Senai/DF junto ao IEL/DF foram objeto de sub-rogação às empresas Criativa Propaganda e Marketing Ltda., Solução Marketing e Consultoria Ltda. e Insight Soluções Analíticas Ltda. (doravante “Criativa”, “Solução” e “Insight”, respectivamente), cuja execução dos respectivos contratos, da mesma forma, não restou comprovada.

200. Além disso, identificou-se que o ex-empregado do Departamento Nacional do Senai, Marcos Vinicius Simões da Costa, mantinha vínculo de natureza societária com as duas primeiras pessoas jurídicas referidas.

201. 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, situação agravada pelas circunstâncias descritas nos últimos dois parágrafos precedentes.

202. Nessas condições, as citações efetivadas nos autos se deram nos termos adiante reproduzidos, conforme instrução à peça 15 (vide matriz de responsabilização no Anexo I):

Irregularidade: Não comprovação da execução dos serviços contratados pelo Senai/DF junto ao IEL, por meio de contrato de palestra, comunicação, consultoria, etc. firmado em 18/12/2015.

Responsáveis:

Jamal Jorge Bittar (CPF: 194.413.711-49) - Diretor Regional do IEL/DF de 1/10/2014 até a data atual e Presidente do Conselho Regional do Senai/DF de 1/10/2014 até a data atual;

Albano Esteves de Abreu (CPF: 352.059.621-00) - Diretor Regional do Senai/DF de 2/3/2012 a 2/4/2017;

Claudio Rodrigues Tavares (CPF: 417.455.741-15) - Superintendente do IEL/DF entre 4/7/2015 e 11/9/2018

Conduta:

O Sr. Albano Esteves de Abreu autorizou as propostas de serviços e assinou o contrato irregular como representante do Senai/DF. Ademais, em conjunto com o Sr. Jamal Bittar, autorizou que o Senai/DF realizasse pagamentos ao IEL/DF por essas despesas não comprovadas.

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, ele, na qualidade de presidente do Conselho Regional do Senai/DF, autorizou 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 eivado de irregularidades, sem comprovação dos serviços executados. Também assinou o contrato que gerou prejuízo de aproximadamente, em valores nominais, R$ 8,3 milhões ao Senai/DF. (destaques no original)

203. De outra parte, consoante instrução à peça 52, 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.

204. Por sua vez, as audiências promovidas nos autos abrangeram os seguintes elementos (peça 15, matriz de responsabilização no Anexo II):

Irregularidades:

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 não executados; a sub-rogação de partes do ajuste, com a cobrança indevida de taxa de administração de 10%; e o pagamento de serviços não aderentes às finalidades do Senai/DF.

Responsáveis:

Albano Esteves de Abreu (CPF: 352.059.621-00) - Diretor Regional do Senai/DF de 2/3/2012 a 2/4/2017

Conduta:

O Sr. Albano Esteves de Abreu autorizou as propostas de serviços e assinou o contrato irregular como representante do Senai/DF. Ademais, em conjunto com o Sr. Jamal Bittar, autorizou que o Senai/DF realizasse 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 diversas irregularidades no contrato, ele infringiu o item b do artigo 41 do Regimento Interno do Senai/DF.

Irregularidades:

Sub-rogação do ajuste às empresas Criativa Propaganda e Marketing Ltda., Solução Marketing e Consultoria Ltda. e Insight Soluções Analíticas Ltda. (CNPJ 12.482.598/0001-81), procedimento defeso a teor do art. 28 do RLC/Senai e contrário aos princípios da moralidade, da prevalência do interesse público e da licitação, conforme jurisprudência deste TCU, com cobrança de taxa de administração de 10%, sem previsão legal ou contratual;

Contratação de serviços sem qualquer relação com as atividades finalísticas do Senai/DF, não observando a cláusula primeira do contrato e configurando desvio de objeto.

Responsáveis:

Jamal Jorge Bittar (CPF: 194.413.711-49) - Diretor Regional do IEL/DF de 1/10/2014 até a data atual e Presidente do Conselho Regional do Senai/DF de 1/10/2014 até a data atual;

Claudio Rodrigues Tavares (CPF: 417.455.741-15) - Superintendente do IEL/DF entre 4/7/2015 e 11/9/2018

Conduta:

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, ele, na qualidade de presidente do Conselho Regional do Senai/DF, autorizou o Senai/DF a realizar os pagamentos ao IEL/DF por essas despesas.

O Sr. Cláudio Rodrigues Tavares, na qualidade de Superintendente do IEL/DF, executou o contrato mesmo diante dessas irregularidades. (destaques no original)

205. Como se pode observar na instrução à peça 15 do processo (parag. 20 em diante), a unidade técnica, ao fundamentar as propostas de audiência, identificou dois planos de irregularidades: (i) as ocorridas na contratação direta do IEL/DF pelo Senai/DF; e (ii) aquelas cometidas pelo IEL/DF quando da contratação de terceiros.

206. Sob o primeiro plano, consoante fundamentação aduzida nos parag. 24 e 25 da instrução referida, foi proposta a audiência do Sr. Albano Esteves de Abreu, diretor do Senai/DF à época, em função das seguintes irregularidades:

a) contratação direta do IEL/DF em desacordo ao disposto no art. 11 do Regulamento de Licitações e Contratos do Senai; e

b) ausência de fiscalização do contrato, possibilitando: (i) o pagamento de serviços não executados; (ii) a sub-rogação de partes do ajuste, com a cobrança indevida de taxa de administração de 10%; e (iii) o pagamento de serviços não aderentes às finalidades institucionais do Senai/DF.

207. Como visto, uma das condutas descritas nos atos que fundamentaram a audiência da parte, notadamente aquela relacionada à ausência de fiscalização do contrato, o que teria dado ensejo ao pagamento de serviços não executados, se sobrepõe à conduta que deu ensejo à citação do mesmo responsável.

208. Desse modo, a rigor, cabe delimitar a análise da audiência do referido gestor do Senai/DF às seguintes irregularidades: (i) contratação direta indevida do IEL/DF; e (ii) ausência de fiscalização do contrato, possibilitando: (ii.1) a sub-rogação do ajuste às empresas Criativa, Solução e Insight; e (ii.2) o pagamento de serviços sem relação às atividades finalísticas do ente paraestatal.

209. Todavia, consoante já pontuado, a esse responsável, representado nos autos por sua curadora, propõe-se que suas contas sejam julgadas iliquidáveis (vide parag. 134 a 147 precedentes).

210. No caso, observa-se que, após manifestação inicial da curadora nos autos (peça 34), sobrevieram novas manifestações, desta feita por intermédio de advogados legalmente constituídos, onde se buscou apresentar peças de defesa formais, conforme documentos acostados às peças 108 e 112 do processo.

211. Reitera-se, sobre esse aspecto, que a apresentação de peças de defesa formais no processo não prejudica que o Tribunal reconheça o efetivo prejuízo ao exercício do contraditório e da ampla defesa do responsável, tendo em vista a impossibilidade de exercício personalíssimo do direito de defesa da parte, que, em função do precário estado de saúde mental que se encontra acometida, não dispõe de condições de reconstituir os fatos que deram ensejo ao chamamento processual, do que decorre o comprometimento do exercício dos postulados constitucionais do contraditório e da ampla defesa no desenvolvimento da relação jurídico-processual.

212. De fato, consoante se observa a partir do teor das peças de defesa referidas, o principal argumento trazido aos autos pela representante legal da parte se trata da impossibilidade do pleno exercício do contraditório e da ampla defesa diante da incapacidade mental do responsável, o que guarda plena coerência aos fundamentos aduzidos na análise precedente (parag. 134 a 147) e justificam a aplicação do art. 20 da Lei 8.443/1992 ao caso concreto, posicionamento que ora se reitera.

213. De outra parte, quanto ao segundo plano de irregularidades identificadas pela unidade instrutiva à peça 15, caracterizadas a partir da contratação de terceiros pelo IEL/DF, propôs-se a audiência de Jamal Jorge Bittar e Cláudio Rodrigues Tavares, respectivamente, diretor e superintendente do instituto, em função das irregularidades adiante descritas:

a) sub-rogação do contrato afirmado com o Senai/DF às empresas Criativa, Solução e Insight, procedimento defeso a teor do art. 28 do Regulamento de Licitações e Contratos do Senai e contrário aos princípios da moralidade, da prevalência do interesse público e da licitação, mediante cobrança de taxa de administração de 10%; e

b) contratação de serviços sem relação às atividades finalísticas do Senai/DF, em desacordo à cláusula primeira do contrato (desvio de objeto).

214. Nesse ponto, contudo, a imputação de responsabilidade não deve prosperar.

215. No caso, embora as irregularidades em epígrafe estejam, de fato, materializadas nos autos, impende ressaltar que, conforme já tratado, o IEL/DF atuou na condição de contratado para a prestação de serviços ao Senai/DF.

216. Destarte, no caso concreto, as hipóteses de responsabilização da pessoa jurídica [e, eventualmente, de seus administradores], 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.

217. 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.

218. Nesse sentido, entre outros, os Acórdãos 2.861/2018 – Plenário (Rel. Min. Sub. Augusto Sherman Cavalcanti), 1.908/2026 – 1ª Câmara (Rel. Min. Benjamin Zymler) e 3.327/2024 – 2ª Câmara (Rel. Min. Aroldo Cedraz).

219. 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.

220. 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.

221. Inclusive, a respeito da peculiar situação do responsável Jamal Jorge Bittar, que, à época dos fatos, exercia, simultaneamente, as funções de presidente do Conselho Regional do Senai/DF e de diretor do IEL/DF, esclarece-se que a imputação de responsabilidade que deu ensejo à sua audiência arvora-se, exclusivamente, em suas atribuições como dirigente do instituto (art. 19 do estatuto do IEL/DF) e não do ente paraestatal.

222. Com efeito, consoante se extrai da fundamentação aduzida na ocasião (peça 15, a partir do parag. 26), que, por sua vez, adota os mesmos fundamentos descritos no relatório de inspeção (cópia à peça 8), as condutas dos responsáveis foram analisadas sob a perspectiva de que os gestores do IEL/DF administravam recursos oriundos do Senai/DF e, nessa condição, caracterizavam-se como recursos públicos (vide o parag. 108 do relatório, reproduzido no parag. 31 da instrução à peça 15).

223. Entretanto, não é esse o caso dos autos, pois o IEL/DF não atuou como gestor de recursos oriundos de repasses provenientes do Senai/DF, mas, conforme enfatizado, na condição de prestador de serviços ao ente paraestatal por intermédio de vínculo de natureza contratual.

224. Essa compreensão equivocada, por sua vez, levou à proposta de audiência de administradores do IEL/DF em função de irregularidades caracterizadas na gestão de recursos recebidos pelo instituto como contraprestação pecuniária no âmbito de relação de natureza contratual, cuja aplicação posterior refoge à jurisdição deste Tribunal.

225. Portanto, ainda que as irregularidades em apreço tenham, de fato, ocorrido, não encontra 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.

226. Em conclusão, registra-se que a apuração das condutas imputadas aos responsáveis Jamal Jorge Bittar e Cláudio Rodrigues Tavares restringir-se-á aos fatos que deram ensejo às respectivas citações, sendo desconsideradas as condutas fundamentaram as suas audiências.

Síntese das alegações de defesa

XI. Síntese das alegações de defesa de Jamal Jorge Bittar (presidente do Conselho Regional do Senai/DF)

227. 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. 4 a 9).

228. 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.

229. 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.

230. 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.

231. 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. 9 a 25).

232. Reputa que, no caso em apreço, o gestor sequer foi o responsável pela assinatura do contrato tratado na presente tomada de contas especial, tampouco tinha conhecimento dos contratos firmados com as empresas Criativa, Insight e Solução, muito menos dos repasses pecuniários efetuados pelo IEL/DF às referidas sociedades empresárias.

233. Sendo assim, prossegue, após a instauração da denúncia (TC 023.520/2018-3), buscou ativamente elementos que comprovassem a prestação dos serviços referentes ao contrato celebrado com o IEL/DF, incluindo a notificação formal das referidas empresas.

234. Aponta que tais providências, aliadas às melhorias de gestão implementadas a partir da posse do peticionário nos cargos de direção no âmbito do Sistema Fibra [tratadas adiante em sua defesa] permitiram o

conhecimento a respeito da concorrência do Sr. Cláudio Rodrigues Tavares nos atos de má aplicação de recursos no âmbito do IEL/DF, resultando no seu imediato afastamento e no ajuizamento de ações de ressarcimento (processos 0732206-56.2020.8.07.0001, 07232208-26.2020.8.07.0001 e 0732203-04.2020.8.07.0001), as quais seguem em trâmite e com resultado favorável ao ressarcimento do instituto ante o reconhecimento da ausência da prestação dos serviços contratados.

235. Evidenciam, ainda, segundo alegado, o desconhecimento, pelo gestor, dos esquemas fraudulentos articulados pelo Sr. Cláudio Rodrigues Tavares, que abusou da sua posição de superintendente para viabilizar a utilização indevida de recursos advindos do Sesi/DF e do Senai/DF.

236. Ou seja, conforme 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.

237. Em resumo, nos termos da peça de defesa (peça 36, p. 19 e 20):

(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)

238. Em acréscimo, registra que a contratação das empresas referidas se mostrou indevida não pela sub-rogação, que era admitida no caso concreto, mas pela ocorrência de fraude consubstanciada na ausência de prestação dos serviços pactuados.

239. Sobre esse aspecto, esclarece que, apesar de o art. 28 do Regulamento de Licitações e Contratos do Sesi/Senai restringir a possibilidade de subcontratação às hipóteses de admissão no instrumento convocatório e no contrato, a cláusula 2.1, alínea "i", do ajuste tratado nos autos, admitia a contratação de serviços de terceiros.

240. Considera que a referida cláusula contratual é clara ao admitir a possibilidade, desde que sem excluir a responsabilidade do IEL/DF, de os serviços contratados serem prestados por terceiros. Seguindo na mesma linha de raciocínio, reputa que as demais alíneas, apesar de não mencionarem expressamente a possibilidade de subcontratação parcial, não vedam a possibilidade nem garantem exclusividade do contratado para o cumprimento das obrigações contratuais.

241. De qualquer forma, conclui que a possibilidade de subcontratação não apresenta relevância, pois, no caso concreto, os contratos celebrados com as três empresas anteriormente referidas foram firmados com intuitos fraudulentos e não chegaram ao seu conhecimento.

242. 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.

243. 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.

244. 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.

245. De forma exemplificativa, menciona que as ordens de pagamento por ele assinadas foram, quase que em sua totalidade, confirmadas por carimbos e assinaturas dos departamentos internos da entidade atestando a regular prestação dos serviços.

246. 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.

247. Inclusive, sobre esse aspecto, ressalta que as despesas incorridas com a Associação Brasiliense de Construtores e com a Ope Legis Consultoria Empresarial, não relacionadas, em tese, às

finalidades institucionais do Senai/DF, passaram ao largo de sua atuação, não se identificando sua assinatura nem no contrato nem nas ordens de pagamento posteriores, demonstrando sua falta de conhecimento em relação aos ajustes.

248. Em conclusão, reafirma que agiu com base na confiança legítima nas áreas técnicas e administrativas, o que configura 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 voltadas 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.

249. 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. 26 a 39).

250. 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.

251. 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.

252. Em outro contexto, assevera que sua responsabilização se encontra assentada em elementos meramente especulativos que presumem o seu conhecimento a respeito das supostas irregularidades e que não foi demonstrado de que maneira a ação específica do defendente teria contribuído para o deslinde de cada um dos achados de auditoria verificados.

253. 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.

254. 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.

255. Sem prejuízo, reputa que o dolo deve ser comprovado, e não presumido.

256. 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.

257. A partir desse contexto e, para fins de manifestação em sede de alegações de defesa, destaca que a lisura da conduta do peticionário, ao atuar dentro dos parâmetros de legalidade e, ainda, ao adotar todas as medidas cabíveis para mitigar os prejuízos decorrentes da constatação de irregularidades, não permite que a ele seja atribuída responsabilidade pelo ressarcimento buscado nestes autos.

258. De outra parte, no que concerne à matéria para suas razões de justificativa, assevera não haver razão para a aplicação de sanções administrativas ao gestor, notadamente considerando que não foi comprovada a má-fé, dolo ou erro grosseiro em sua conduta.

259. Enfim, defende que, sob qualquer perspectiva, o afastamento de sua responsabilidade é medida que se impõe, notadamente considerando a inexistência de dolo ou erro grosseiro em sua conduta, pautada em conformidade a suas atribuições.

260. Na sequência, a defesa busca afastar a responsabilidade do gestor, em relação às irregularidades que demandaram a sua audiência, sob o fundamento da delegação de competência (peça 36, p. 39 a 41).

261. Nesse ponto, assevera que, de acordo com a lógica tradicional aplicável ao Direito Administrativo, a delegação de competência não exime o ente delegante da responsabilidade pela correta execução das tarefas a serem desempenhadas pelo delegatário.

262. Contudo, no caso concreto, aduz que a responsabilização do gestor teria partido de duas premissas equivocadas, pois, a instrução à peça 15 dos autos: (i) assumiu que a competência de "aprovar e assinar convênios e contratos" (art. 19, inc. X, do estatuto do IEL/DF) presume a competência de revisão de todos os documentos e procedimentos adotados até a fase de assinatura do ajuste; e (ii) desconsiderou a organização de esquema fraudulento pelo Sr. Cláudio Rodrigues Tavares.

263. Em relação a (i), nos termos da peça de defesa, o cargo de direção ocupado pelo peticionário não o imbui de conhecimento absoluto ou de responsabilidade pela conferência de todos os documentos constantes em processo administrativo que precede a assinatura de um contrato; de outra parte, no que concerne a (ii), defende ser incontroverso que as irregularidades praticadas pelo Sr. Cláudio Rodrigues Tavares não eram de conhecimento do peticionário, sendo certo, também, que havia um trabalho ativo para que lhe fossem

ocultados informações e documentos.

264. Portanto, com espeque nessa fundamentação, reputa que as circunstâncias especiais do caso concreto impõem que a delegação feita pelo peticionário afasta sua responsabilidade pela ilegalidade, não havendo, nos autos, nenhum dos requisitos ensejadores da responsabilidade subjetiva, notadamente considerando que (peça 36, p. 41):

(a) O PETICIONÁRIO não assinou o contrato entre o SENAI/DF e o IEL/DF.

(b) O PETICIONÁRIO não assinou os contratos realizados em nome do IEL/DF.

(c) O PETICIONÁRIO não conhecia (e não tinha a possibilidade de conhecer) as irregularidades praticadas no âmbito do IEL/DF, tendo em vista que o Sr. CLÁUDIO RODRIGUES TAVARES abusou da confiança decorrente de seu cargo para ocultar informações do Sr. JAMAL JORGE BITTAR.

(d) As ordens de pagamento efetivamente assinadas pelo PETICIONÁRIO (decorrente do contrato entre o IEL/DF e o SENAI/DF) tinham, quase que em sua integralidade, ateste de prestação dos serviços. (destaques no original)

265. 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. 41 a 44).

266. 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).

267. 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.

268. 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.

269. 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 36, p. 45).

270. Dessa feita, a fim de evitar enriquecimento ilícito do Senai/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.

271. Em conclusão, requer a peça de defesa (peça 36, p. 45 e 46):

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)

272. 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 60, p. 3 a 5).

273. 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.

274. Segundo alegado, o contrato em questão foi celebrado entre duas entidades privadas (Senai/DF e IEL/DF) e pago 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.

275. 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”.

276. 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.

277. 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.

278. Ainda em sede de preliminar, suscita a pessoa jurídica a ocorrência de prescrição (peça 60, p. 6 a 13).

279. Argumenta, no caso, que os fatos versados nos autos ocorreram entre 2015 e 2017, 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 oito anos, excedendo o estabelecido na Resolução TCU 344/2022.

280. 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.

281. 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.

282. 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.

283. 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 60, p. 13 e 14).

284. 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, aliado ao cenário de irregularidades identificadas na gestão do IEL/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.

285. 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 60, p. 14 e 15).

286. 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.

287. 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.

288. Na sequência, pretende a defesa assentar a ausência de pressupostos para a responsabilização do instituto (peça 60, p. 15 a 18).

289. 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.

290. 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.

291. 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.

292. 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.

293. Em outras palavras, nos termos da peça de defesa, a "ausência de documentação nos autos não equivale a ausência de execução contratual".

294. Outrossim, reporta que os pagamentos realizados pelo Senai/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.

295. De acordo com o alegado, não é crível que uma entidade da dimensão e da capacidade técnica do Senai/DF realizasse pagamentos sucessivos, ao longo de mais de um ano, sem que houvesse a correspondente prestação de serviço.

296. 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.

297. Ou seja, entende que, nessa situação, a menos que se prove o contrário, a presunção deve operar em favor do IEL/DF.

298. 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.

299. 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.

300. Em complemento, aduz que, sem a demonstração de dolo ou culpa específica dos gestores do instituto, a responsabilização administrativa se tornaria inviável.

301. Em seguida, a defesa reafirma ter o instituto prestado efetivamente os serviços contratados (peça 60, p. 18 e 19).

302. Esclarece que o contrato tinha por objeto serviços de desenvolvimento, projetos, planejamento, estudos, treinamentos, cursos, palestras, workshops, análise de conteúdos de documentos e pesquisas, assim como consultorias e assessorias técnicas e tecnológicas, relacionadas às atividades das áreas finalísticas do Senai/DF.

303. Nos termos alegados, tratavam-se de serviços de natureza intelectual e técnica, executados de forma contínua e sistemática, compreendendo atividades de assessoramento, capacitação, desenvolvimento de projetos e suporte técnico.

304. Em outras palavras, aduz que os serviços executados, 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.

305. 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, a ausência de enriquecimento ilícito e o princípio da proporcionalidade (peça 60, p. 19 a 29).

306. 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.

307. 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.

308. Na sequência, a peça de defesa passa a detalhar as medidas corretivas internas e as providências judiciais adotadas pelo IEL/DF após tomar conhecimento das irregularidades na gestão de seus contratos.

309. 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.

310. 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.

311. 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.

312. 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 36, p. 29 e 30).

313. 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.

314. 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.

315. 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 36, p. 30 e 31).

316. 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.

317. Em conclusão, requer a defesa em exame (peça 36, 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 oito anos entre a ocorrência dos fatos (2016-2017) 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 Senai/DF, com a consequente impossibilidade jurídica do pedido, na medida em que a condenação do IEL/DF ao ressarcimento de valores ao Senai/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 Senai/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 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;

h) Subsidiariamente, caso não sejam acatados os argumentos de defesa do Peticionário, as contas devem ser julgadas iliquidáveis, tendo em vista o transcurso de prazo superior a oito anos entre os fatos e a apuração, com perda da documentação física e impossibilidade de reconstrução fática adequada;

i) 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;

j) 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)

XIII. Síntese das alegações de defesa de Albano Esteves de Abreu (ex-diretor do Senai/DF)

318. Consoante salientado, após sua manifestação inicial à peça 34, ingressou a curadora do Sr. Albano Esteves de Abreu com novas manifestações nos autos, desta vez por intermédio de advogados legalmente constituídos (peças 108 e 112).

319. Referidas peças de defesa buscam demonstrar, em síntese: (i) a prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória; (ii) subsidiariamente, a impossibilidade de pleno exercício do contraditório e da ampla defesa, diante da grave incapacidade mental do responsável; e (iii) anda de forma subsidiária, a ausência de dolo, culpa grave, dano ao erário e enriquecimento ilícito.

320. Em relação a (i), sustenta a defesa que a pretensão estatal prescreveu em 12/7/2023, considerando o prazo quinquenal iniciado com o recebimento da denúncia em 12/7/2018 (peça 108, p. 2 a 4; peça 112, p. 2 a 4).

321. Adicionalmente, observa que as interrupções do prazo prescricional não podem ocorrer de forma ilimitada, devendo-se observar o princípio da unicidade da interrupção, conforme entendimento predominante do STF.

322. Além disso, ainda se valendo de precedentes oriundos do Supremo, reputa que a prescrição quinquenal deve ser contada a partir da ciência inequívoca dos fatos pelo Tribunal de Contas da União, sendo certo que os marcos interruptivos precisam corresponder a atos concretos, individualizados e aptos a demonstrar apuração específica da conduta imputada à parte.

323. No que pertine ao segundo argumento apresentado, relata que o Sr. Albano é portador de demência frontotemporal ("Doença de Pick"), condição neurodegenerativa grave que resultou em sua interdição judicial total (peça 108, p. 4 a 9; peça 112, p. 4 a 7).

324. No ponto, argumenta a defesa que sua incapacidade cognitiva o impede de exercer o direito ao contraditório e à ampla defesa, na medida em que não consegue rememorar fatos ocorridos há quase uma década.

325. Sob essa linha argumentativa e valendo-se de manifestações das próprias unidades técnicas do TCU em outros processos nos quais o Sr. Albano figura como parte, pugna que suas contas sejam julgadas iliquidáveis, nos termos do art. 20 da Lei 8.443/1992.

326. Por sua vez, quanto ao alegado em (iii), suscita a peça de defesa não haver prova nos autos de que o Sr. Albano tenha agido com má-fé ou cometido erro grosseiro, destacando não haver indícios de enriquecimento ilícito, visto que o defendente possui patrimônio modesto e depende de benefício previdenciário para o seu sustento (peça 108, p. 9 a 12; peça 112, p. 7 a 10).

327. Em complemento, ressalta que as contratações questionadas atendiam às finalidades institucionais do Sesi/Senai e que o responsável não teve participação direta em contratos firmados em 2015 e 2016, o que romperia o nexo causal de responsabilidade.

328. Por fim, a defesa repele tentativas de atribuir à parte a culpa por atos cujos eventuais benefícios patrimoniais teriam sido auferidos por terceiros, sem sua participação consciente ou dolosa.

329. Em conclusão, requer a defesa em exame (peça 108, p. 12 e 13; peça 112, p. 10 e 11):

a) o recebimento da presente manifestação, com o reconhecimento de sua tempestividade;

b) o acolhimento da preliminar de mérito para reconhecer a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, consumada em 12/07/2023, com a consequente extinção do feito e arquivamento dos autos;

c) subsidiariamente, caso não acolhida a prescrição, que seja reconhecida a iliquidez das contas, nos termos dos arts. 20 e 21 da Lei nº 8.443/1992, diante da absoluta incapacidade mental do defendente e da impossibilidade concreta de exercício pleno do contraditório e da ampla defesa;

d) ainda subsidiariamente, que sejam julgadas improcedentes as imputações, reconhecendo-se a ausência de dolo, culpa grave, dano ao erário e enriquecimento ilícito atribuíveis ao Sr. Albano Esteves de Abreu. (destaques no original)

Análise das alegações de defesa: preliminares

XIV. Competência

330. Conforme apontado, suscita o IEL/DF a incompetência desta Corte de Contas para levar a termo a apuração de que cuidam os autos.

331. 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).

332. 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.

333. Tais alegações, contudo, não merecem prosperar, ante os fundamentos adiante aduzidos.

334. 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;

335. 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.

336. 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)

337. 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.

338. 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)

339. No mesmo sentido, entre outras decisões proferidas pela Suprema Corte, cabe mencionar o MS 28.465 (Primeira Turma, Rel. Min. Marco Aurélio).

340. 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.

341. 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.

342. 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].

343. 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.

344. 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.

345. 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.

346. Por outro lado, 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.

347. 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.

348. 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.

349. 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.

350. 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)

351. 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.

XV. Prescrição

352. 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.

353. 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. 55 a 60 desta instrução.

354. 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.

355. 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.

356. 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.

357. 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.

358. 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.

359. 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.

360. 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.

361. 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)

362. 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.

363. 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)

364. 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.

365. 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.

366. 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.

367. 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.

368. 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.

369. 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.

370. 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.

371. 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)

372. 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).

373. Todavia, no âmbito da Primeira Turma, identifica-se situação substancialmente distinta.

374. 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.

375. 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).

376. 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.

377. 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)

378. 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.

379. 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.

380. 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.

381. 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.

382. 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.

XVI. Prejuízo ao exercício do contraditório e da ampla defesa (contas iliquidáveis)

383. 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.

384. 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.

385. 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.

386. 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.

387. 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.

388. 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.

389. Não é esse, contudo, o caso dos autos.

390. A uma, porque, nos termos da análise pretérita, constatou-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. 129 a 132).

391. 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.

392. 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)

393. 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.

394. 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, o que não se verifica no caso concreto.

395. A duas, pois, 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 o último pagamento contratual (dezembro/2016); 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 esse marco.

396. 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.

397. Ou, mais tardiamente, seria do próprio interesse das partes tê-los apresentado em sede de alegações de defesa.

398. Outrossim, deve-se considerar que a situação versada nos autos [onde não se dispõem de elementos mínimos que demonstrem a execução do instrumento contratual] 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 8 – 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

399. 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.

400. À vista dessas considerações, reputa-se não caracterizado o prejuízo ao exercício do direito de defesa das partes.

Análise das alegações de defesa: mérito

XVII. Considerações iniciais

401. Em 18/12/2015 o Senai/DF e o IEL/DF formalizaram contrato com vigência de 12 (doze) meses, cujo objeto abrangia a execução dos seguintes serviços, conforme cláusula primeira do instrumento contratual (peça 10, p. 1):

1.1. O objeto do Presente Instrumento é a contratação de prestação de serviços de desenvolvimento, projetos, planejamento, estudos, treinamentos, cursos, palestras, workshops, análise de conteúdos de documentos e pesquisas; consultorias e assessorias técnicas e tecnológicas, relacionadas às atividades das áreas finalísticas do SENAI/DF.

402. Desde logo, chama-se a atenção para a abrangência, amplitude e diversidade dos serviços compreendidos no objeto contratual, típico dos denominados “contratos guarda-chuva”.

403. De acordo com os documentos que integram o respectivo processo administrativo (Processo Senai/DF 10.506/2015*, juntado ao TC 023.520/2018-3, peça 120, p. 365 a 662), a contratação foi formalizada a partir de demanda da diretoria regional e teve por base termo de referência acostado à peça 120, p. 369 a 373, do processo referido.

* Constatada divergência entre a numeração indicada na capa do processo administrativo em questão (6.403/2015, conforme se observa à peça 120, p. 365 e 366, do processo de denúncia) e a numeração do processo indicada nos demais documentos que o integram (10.506/2015, a partir da peça 120, p. 378, do referido processo)

404. Referido documento apresenta uma estimativa financeira de até R$ 8.500.000,00 (oito

milhões e quinhentos mil reais) para a execução dos serviços, sem maiores detalhamentos, valor pelo qual firmado o instrumento contratual.

405. Constam do processo administrativo constituído pelo Senai/DF diversas propostas de prestação de serviço formuladas pelo IEL/DF ao longo do exercício de 2016 [ou seja, posteriormente à celebração do contrato], em resposta a demandas do contratante, que compreendiam as seguintes atividades (descrição resumida):

Tabela 9 - Serviços abrangidos (processo 10.506/2015)

Serviço	Investimento (R$)
Consultorias para soluções de negócios para TI no Distrito Federal	270.000,00
Consultoria em gestão integrada de resíduos sólidos	280.000,00
Consultoria em comunicação para estudo de demanda p/ implantação de cursos EAD	380.000,00
Consultoria em comunicação e marketing (planejamento estratégico)	270.000,00
Consultoria em gestão de pessoas	260.000,00
Consultoria e assessoramento em atos normativos no setor de formação profissional	320.000,00
Consultoria em comunicação e marketing (área de relações com o mercado)	163.000,00
Consultoria em comunicação e marketing (indústrias de vestuário no DF)	268.000,00
Apoio logístico ao 88° ENIC (Encontro Nacional da Indústria da Construção)	267.000,00
Pesquisas junto a empresas do segmento industrial no DF	364.000,00
Consultoria em palestras, workshop, cursos e treinamentos	445.000,00
Consultoria para desenvolvimento de software	60.500,00
Consultoria para implantação de programas de educação profissional EAD	89.000,00
Curso de redação oficial	25.000,00
Consultoria em comunicação e marketing (indústrias moveleiras no DF)	198.000,00
Consultoria em coaching (Olimpíadas do Conhecimento 2016)	43.600,00
Consultoria em treinamento, palestra e workshop	540.000,00
Serviços de pesquisa quantitativa (avaliação de políticas públicas e atores políticos)	137.500,00
Consultoria e treinamento (Sistema de Avaliação da Educação Profissional)	218.000,00
Consultoria em treinamento, palestra e workshop (evento “WorldSkills 2017”)	565.000,00
Consultoria técnica organizacional (modelos de gestão)	401.500,00
Consultoria em legislação e tributação em logística	95.000,00
Consultoria e treinamento (desenvolvimento de projeto sociocultural)	188.160,00
Apoio logístico a evento	178.600,00
Consultoria em comunicação (prospecção de mercado)	354.500,00
Curso de interpretação e auditoria interna (NBR ISO 9001:2015)	262.000,00
Consultoria empresarial em gestão estratégica e operacional	130.000,00
Consultoria em comunicação	92.350,00
Consultoria e treinamento (Olimpíada do Conhecimento 2016)	82.500,00
Consultoria em comunicação estratégica (mapeamento de processos)	420.000,00
Consultoria (acompanhamento de idiomas)	139.590,00
Consultoria para implantação de unidade EAD	45.000,00
Apoio logístico (Encontro Anual da Federação Internacional do Concreto)	33.000,00
Coordenação logística e operacional (oficinas motivacionais)	155.000,00
Consultoria em comunicação (marketing e vendas)	236.100,00
Pesquisa (índice de reajuste de mensalidade escolar DF)	7.800,00
Consultoria em comunicação e marketing (ciclo de palestras)	148.000,00
Consultoria (matriz de perfil de cargos para recrutamento e seleção)	25.000,00
Consultoria e treinamento (sistema de avaliação da conformidade – PBQP-H)	290.000,00
Capacitação e aperfeiçoamento (inovação tecnológica)	38.640,00

TOTAL (R$)	8.486.340,00

Fonte: TC 023.520/2018-3, peça 120, p. 387 a 389, 393 a 402, 405 a 407, 409, 410, 413 a 418, 424 a 426, 429 a 445, 447 a 460, 463 a 465, 469 a 471, 473 a 481, 488 a 508, 510 a 512, 515 a 521, 523, 524, 528 a 532 e 534 a 541

406. Como se observa, embora as propostas colacionadas ao processo indiquem um investimento inferior, o termo de referência da contratação adotou como estimativa o montante de R$ 8.500.000,00 (oito milhões e quinhentos mil reais), valor pelo qual firmada a avença.

407. Registra-se que as propostas se encontram desacompanhadas de orçamentos ou memórias de cálculo que indiquem de quais formas e por quais meios se chegou aos valores propostos, os quais foram adotados como critério exclusivo de formação do preço contratual.

408. Em outras palavras, o valor da avença foi definido pelo próprio contratado, sem qualquer avaliação ou crítica pelo contratante.

409. De acordo com o apurado na fiscalização conduzida nos autos de denúncia, os desembolsos contratuais implicaram em R$ 8.306.200,00 (oito milhões, trezentos e seis mil e duzentos reais), montante pouco inferior ao valor-limite contratado (vide tab. 7 do relatório de inspeção, juntado por cópia à peça 8 dos autos).

410. Não foram identificados, no processo administrativo formalizado pelo Senai/DF, documentos que comprovem a execução dos serviços contratados, apenas as notas fiscais, algumas ordens de pagamento e uma planilha de controle de pagamentos (TC 023.520/2018-3, peça 120, p. 542 a 662).

411. 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 2-66/2022, de 13/4/2022, que apresentasse (TC 023.520/2018-3, peça 163, p. 1):

[...] documentos comprobatórios sobre a execução dos seguintes contratos, bem como estudos que balizaram o valor dessas contatações. Essa documentação deve ser organizada de acordo com as notas fiscais emitidas para facilitar a consulta dado a quantidade de documentos (separar os documentos da seguinte forma: pedido do serviço, aprovação de sua realização, comprovação da execução do serviço e nota fiscal)

412. Segundo narrado pela equipe, em resposta, o Senai/DF se limitou a encaminhar os próprios documentos que já constavam no processo administrativo analisado, os quais foram acostados à peça 175 do processo de denúncia (cópia à peça 12 do presente processo):

65. Em resposta, o Senai/DF encaminhou documento que contém apenas as propostas de serviços do IEL/DF e as notas fiscais de pagamento. As propostas e o aceite delas são assinadas por Cláudio Rodrigues Tavares, Superintendente do IEL/DF à época, e por Albano de Esteves de Abreu, Diretor Regional do Senai/DF à época (peça 175). Não há qualquer comprovação da execução dos serviços.

66. Desta forma, o Senai/DF não conseguiu comprovar a execução de nenhum dos serviços constantes do contrato firmado entre Senai/DF e IEL/DF, em 18/12/2015, cujo objeto era: "a contratação de prestação de serviços de desenvolvimento, projetos, planejamento, estudos, treinamentos, cursos, palestras, workshops, análise de conteúdos de documentos e pesquisas; consultorias e assessorias técnicas e tecnológicas, relacionadas às atividades das áreas finalísticas do Senai/DF". (peça 8, p. 18)

413. Adicionalmente, verificou-se, no curso da instrução da denúncia originária, que serviços compreendidos nessa contratação [especialmente serviços de assessoria e consultoria] foram sub-rogados pelo IEL/DF às empresas Criativa, Solução e Insight (já referidas anteriormente nesta instrução), para as quais, em intervalo de pouco mais de um ano (janeiro/2016 a fevereiro/2017), foi identificado o seguinte fluxo financeiro:

Tabela 10 - Fluxo financeiro IEL/DF (janeiro/2016 a fevereiro2017)

Empresa	Valor (R$)
Criativa	1.705.220,00
Insight	763.180,00
Solução	1.954.040,00
TOTAL (R$)	**4.422.440,00**

Fonte: vide tab. 3 a 6 do relatório de inspeção (peça 8, p. 13 a 15)

414. Segundo apurado, a execução desses contratos, da mesma forma, não restou comprovada.

415. Além disso, identificou-se que o ex-empregado do Departamento Nacional do Senai, Marcos Vinicius Simões da Costa, mantinha vínculo de natureza societária com as duas primeiras pessoas jurídicas referidas.

416. Nesse sentido, conforme narrado em instrução à peça 140 do processo de denúncia (cópia à peça 7 do presente processo):

38. Quanto ao Sesi/DF e Senai/DF, de forma geral, as principais alegações apresentadas foram:

[...]

b) Nenhum dos atuais diretores do Sesi/DF e Senai/DF tinham conhecimento da relação do ex-funcionário do departamento nacional com as empresas mencionadas;

c) O Sesi/DF confirma a informação de que Paula Alves Simões da Costa* é empregada da instituição desde 2/6/2003, mas a relação de parentesco com o Sr. Marcos Vinícius Simões da Costa não era conhecida;

d) Sobre os serviços prestados pelas empresas questionadas, foram localizados apenas contratos e notas fiscais de serviços de 2016, mas não foram localizados os produtos dessas contratações. Os pagamentos realizados em 2015 teriam ocorrido sem contrato e sem que tenham localizado produtos relativos a esses pagamentos.

e) Convocados pelos advogados das entidades do Sistema Fibra, o Sr. Marcos Vinicius Simões da Costa e o Sr. Henrique Fernandes de Queiroz**, sócios nas empresas Criativa e Solução, comprometeram-se a apresentar os produtos dos serviços contratados, entretanto, após o prazo acordado, restringiram-se a informar que as atividades das empresas haviam sido encerradas e todos os documentos destruídos, mas que o produto havia sido realizado e entregue à Fibra na época;

f) Quanto ao produto do serviço da empresa Insight, foi enviado um pendrive, porém não seria possível avaliar a correspondência desse trabalho com o que foi contratado;

g) Por fim, informam que serão ajuizadas ações de ressarcimento sobre as despesas sem comprovação.

* filha de Marcos Vinicius Simões da Costa

** cônjuge de Paula Alves Simões da Costa (genro de Marcos Vinicius Simões da Costa)

417. Por sua vez, de acordo com informações trazidas aos autos na peça de defesa de Jamal Jorge Bittar (peça 36), o IEL/DF, em setembro/2020, ajuizou ações de ressarcimento em face da empresa Insight e dos ex-sócios das demais sociedades empresárias, ambas extintas em 18/5/2018, conforme detalhamento adiante:

Tabela 11 - Ações de ressarcimento IEL/DF

Processo	Órgão julgador	Réus	Valor (R$)*
0732203-04.2020.8.07.0001	14ª V. Cível Brasília/DF	Marcos V. Simões da Costa**	5.371.960,51
		Cláudio Rodrigues Tavares	
		Henrique F. de Queiroz **	
0732206-56.2020.8.07.0001	21ª V. Cível Brasília/DF	Marcos V. Simões da Costa***	4.579.148,72
		Cláudio Rodrigues Tavares	
		Henrique F. de Queiroz ***	
0732208-26.2020.8.07.0001	8ª V. Cível Brasília/DF	Insight Soluções Analíticas Ltda.	1.336.959,98
		Cláudio Rodrigues Tavares	

Fonte: peça 38, p. 1 a 14, 64 a 71 e 94 a 106

* valores atualizados para a data de ajuizamento das ações (vide os valores originais na tab. 5)

** na qualidade de ex-sócio da empresa Solução Marketing e Consultoria Ltda.

*** na qualidade de ex-sócio da empresa Criativa Propaganda e Marketing Ltda.

418. Como visto, também constou no polo passivo das ações o Sr. Cláudio Rodrigues Tavares, ex-superintendente do IEL/DF.

419. No ponto, as decisões proferidas pelo Poder Judiciário, até o momento, reconhecem a ocorrência de fraude na execução dos contratos e o direito do IEL/DF ao ressarcimento (vide maior detalhamento na instrução à peça 52, parag. 51 a 69).

420. 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.

421. Passa-se, portanto, à análise dos argumentos apresentados nas alegações de defesa de Jamal Jorge Bittar e do IEL/DF, sendo oportuno relembrar que, em relação aos demais responsáveis citados pelo mesmo fato, Cláudio Rodrigues Tavares permaneceu revel e Albano Esteves de Abreu, por intermédio de sua curadora, apresentou manifestação à peça 34 e, posteriormente, às peças 108 e 112, conforme análise constante dos parag. 209 a 212 precedentes.

XVIII. Análise das alegações de defesa de Jamal Jorge Bittar (presidente do Conselho Regional do Senai/DF)

422. 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. 26 a 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 das irregularidades 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 imediato do Sr. CLÁUDIO RODRIGUES TAVARES, 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) Além das medidas específicas voltadas para a correção dos prejuízos decorrentes do contrato firmado em decorrência do Processo SENAI/DF nº 10.506/2015, o PETICIONÁRIO, desde seu ingresso na direção do Sistema FIBRA, adotou uma série de medidas que visam 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) As contratações mencionadas em (vi) não eram de conhecimento do PETICIONÁRIO. Nesse sentido, restou comprovado nas ações judiciais que o Sr. CLÁUDIO RODRIGUES TAVARES esteve à frente da assinatura do contrato e da maior parte das ordens de pagamento. A irrelevante quantidade de autorizações assinadas pelo PETICIONÁRIO decorreu de atuação enganosa do Superintendente direcionada ao Sr. JAMAL JORGE BITTAR.
(viii) Considerando a atuação fraudulenta do Superintendente, restou comprovada, nas ações judiciais, a plausibilidade de o PETICIONÁRIO não ter conhecimento das ações irregulares ocorridas no âmbito do IEL/DF, notadamente considerando que o gestor foi enganado por funcionário que era de sua confiança.
(ix) As contratações das [sic] da ASSOCIAÇÃO BRASILIENSE DE CONSTRUTORES (ABRASCO) e da OPE LEGIS CONSULTORIA EMPRESARIAL também não eram de conhecimento do PETICIONÁRIO. Verifique-se, para tanto, que nem o contrato nem as autorizações de pagamento tiveram a sua assinatura. Toda a operação foi viabilizada pelo Sr. CLÁUDIO RODRIGUES TAVARES.
(x) As assinaturas constantes nas ordens de pagamento assinadas pelo PETICIONÁRIO enquanto Presidente do Conselho Regional do SENAI/DF eram seguidas, quase que em sua totalidade, de atestados de prestação dos serviços, de forma que, para o gestor, aquela informação era considerada suficiente para a concessão da autorização devida.
(xi) 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)

423. 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.

424. 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 Senai/DF, decorrente de condenações concomitantes nas esferas judicial e administrativa.

425. 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.

426. Nesse ponto, rememora-se que a responsabilidade do Sr. Jamal Jorge Bittar se encontra delimitada aos atos praticados no exercício da função de presidente do Conselho Regional do Senai/DF, não abrangendo sua conduta em relação aos atos praticados enquanto dirigente do IEL/DF, conforme discorrido nos parag. 221 a 226 precedentes.

427. Desse modo, não serão objeto de análise eventuais irregularidades caracterizadas a partir da sub-rogação do contrato firmado entre o Senai/DF e o IEL/DF às empresas Criativa, Insight e Solução e da contratação de serviços sem relação às atividades finalísticas do ente paraestatal, pois, consoante enfatizado, tais condutas envolvem atos de gestão [objetos de audiência] praticados pelo responsável na condição de dirigente

do instituto.

428. Passando a analisar os argumentos arguidos (“i” a “viii”), repele-se a tese de que o esquema de desvio de recursos a que alude o responsável constituiria excludente de culpabilidade na medida em que os pagamentos impugnados nesta tomada de contas especial foram autorizados pelo próprio gestor, que, ao não adotar as cautelas necessárias para a verificação do direito do contratado ao crédito, atraiu para si a responsabilidade pelo ressarcimento dos valores.

429. 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.

430. 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 dirigente.

431. Em relação ao disposto em “ix”, reitera-se que as contratações da Associação Brasiliense de Construtores (Abrasco) e da Ope Legis Consultoria Empresarial envolvem atos de gestão de recursos recebidos pelo IEL/DF como contraprestação pecuniária no âmbito de relação de natureza contratual, cuja aplicação posterior refoge à jurisdição deste Tribunal, não sendo admissível a hipótese de aplicação de multa fundamentada no art. 58 da Lei 8.443/1992 a dirigente de pessoa jurídica contratada pela administração (vide parag. 221 a 226).

432. Quanto ao tratado em “x”, reconhece-se, na linha do que afirma o responsável, que parte das notas fiscais que deram base aos pagamentos efetuados continha atesto certificando a prestação dos serviços.

433. É o caso dos documentos fiscais adiante relacionados:

Tabela 12 - Notas fiscais atestadas (contrato de 18/12/2015 - Processo Senai/DF 10.506/2015)

Nota Fiscal	Data	Valor (R$)
945	15/2/2016	230.000,00
946		280.000,00
949	17/2/2016	120.000,00
967	2/3/2016	260.000,00
977	7/3/2016	150.000,00
978		150.000,00
994	23/3/2016	60.500,00
1173	12/7/2016	9.000,00
1180	20/7/2016	15.680,00
1190	27/7/2016	30.000,00
1191		45.000,00
1192		35.000,00
1193		60.000,00
1196		55.000,00
TOTAL (R$)		1.500.180,00

Fonte: TC 023.520/2018-3, peça 120, p. 542 a 660

434. 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.

435. 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.

436. 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.

437. 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.

438. Todavia, não é esse o caso dos autos.

439. 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).

440. 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.

441. 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.

442. 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.

443. 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).

444. Considera-se, pois, que o caso concreto melhor se amolda a esses últimos precedentes.

445. 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.

446. No que toca ao afirmado em “xi”, 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.

447. 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. [...].

448. 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. [...].

449. 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.

450. Portanto, por absoluta falta de pertinência temática, a decisão adotada no precedente referido não aproveita ao responsável.

451. Enfim, em relação ao pleito subsidiário constante da peça de defesa em análise, ainda que se observe identidade parcial entre os valores discutidos nestes 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, não é devido nenhum abatimento ou compensação.

452. No caso, 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 13 - 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 38, p. 1 a 14), 0732208-26.2020.8.07.0001 (peça 38, p. 64 a 71) e 0732206-56.2020.8.07.0001 (peça 38, p. 94 a 106)

453. Ocorre que 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 [e/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 Senai/DF assumirá a posição de credor e o IEL/DF, assim como os demais eventuais responsáveis solidários, figurarão na condição de devedores.

454. Inexiste, portanto, o alegado bis in idem suscitado pela parte.

455. 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.

456. Nessa direção, entre outros, os Acórdãos 1.382/2025 (Rel. Min. Jorge Oliveira) e 514/2024 (Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues), ambos do Plenário.

457. Dessa forma, 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.

458. E, sobre esse aspecto, pacífico o entendimento deste Tribunal no sentido de que 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.

459. 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.

460. 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.

461. Nessa linha de raciocínio, 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).

462. 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.

463. 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.

464. 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.

465. 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.

466. 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.

467. 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.

468. Presentes, portanto, nos autos, os pressupostos caracterizadores da responsabilidade subjetiva do agente, de modo a se encontrar devidamente fundamentada a sua responsabilização, propõe-se rejeitar as alegações de defesa em exame.

XIX. Análise das alegações de defesa do IEL/DF (pessoa jurídica contratada)

469. A peça de defesa apresentada pelo IEL/DF, devidamente sintetizada na subseção XII 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; e (vi) natureza jurídica do IEL/DF e sua vinculação ao sistema indústria.

470. Em relação ao disposto em "i", 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.

471. Sem razão a parte.

472. De início, enfatiza-se que a afirmação de que o IEL/DF não possui patrimônio próprio, constante da peça de defesa em análise (peça 60, p. 15), 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 63, p. 15).

473. 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.

474. 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.

475. 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.

476. 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.

477. 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).

478. Com efeito, tratam-se de entes autônomos, com personalidades jurídicas próprias e patrimônios segregados, que, entre si, mediante relação de natureza contratual, constituíram direitos e deveres.

479. Ao Senai/DF cabia exigir a prestação; ao IEL/DF, por sua vez, o pagamento.

480. 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.

481. Quanto ao apresentado em "ii", assenta-se, desde logo, estarem caracterizados nos autos todos os pressupostos que legitimam a responsabilização do particular contratado.

482. No caso concreto, o contrato celebrado entre o Senai/DF e o IEL/DF tinha por objeto a prestação de serviços diversos voltados às áreas finalísticas do contratante, conforme atividades descritas na cláusula 1.1 do instrumento.

483. O contrato em questão, apesar de regularmente pago, não teve a sua execução física comprovada, o que gerou a presunção relativa de inexecução contratual.

484. Presunção essa não elidida pelas partes ante a sua incapacidade em demonstrar os serviços que teriam sido prestados.

485. 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.

486. Inclusive, sobre esse aspecto, a circunstância de o IEL/DF possivelmente não ter sido o beneficiário final de parcela considerável dos recursos que financiaram a execução do instrumento contratual [R$ 4.422.440,00, cf. tab. 10], em função da sub-rogação operada em favor das empresas Criativa, Insight e Solução, não afasta a responsabilidade do instituto pelo ressarcimento integral dos valores discutidos nos autos.

487. De fato, a sub-rogação contratual se trata de prática, de longa data, repelida na jurisprudência deste Tribunal, conforme entendimento estabelecido na paradigmática Decisão 420/2002 – Plenário (Rel. Min. Sub. Augusto Sherman Cavalcanti):

8.5. firmar o entendimento de que, em contratos administrativos, é ilegal e inconstitucional a sub-rogação da figura da contratada ou a divisão das responsabilidades por ela assumidas, ainda que de forma solidária, por contrariar os princípios constitucionais da moralidade e da eficiência (art. 37, caput, da Constituição Federal), o princípio da supremacia do interesse público, o dever geral de licitar (art. 37, XXI, da Constituição) e os arts. 2º, 72 e 78, inciso VI, da Lei 8.666/93.

488. Além disso, no caso concreto, a sub-rogação encontrava vedação no art. 28 do Regulamento de Licitações e Contratos do Senai, adiante reproduzido:

Art. 28. O contratado poderá subcontratar partes do objeto contratual, se admitido no instrumento convocatório e no respectivo contrato e desde que mantida sua responsabilidade perante o contratante, sendo vedada a subcontratação com licitante que tenha participado do procedimento licitatório.

489. Como se observa, o art. 28 do Regulamento somente admite a subcontratação parcial do objeto contratual, condicionada à expressa previsão no instrumento convocatório e no contrato dele decorrente, desde que mantida a responsabilidade do contratado perante o contratante, o que importa em vedação implícita à sub-rogação, a qual, como visto, possui como principais características a transferência integral da execução do contrato a terceiro e a eliminação completa das responsabilidades legais e contratuais do contratado perante à Administração.

490. Quer dizer, o eventual afastamento da responsabilidade do IEL/DF, sob a premissa de, eventualmente, não ter sido o beneficiário final dos recursos, acabaria por subverter o brocardo jurídico nemo auditur propriam turpitudinem allegans ("a ninguém é dado beneficiar-se da própria torpeza"), tendo em vista que a sub-rogação contratual não era admitida.

491. Outrossim, ainda que se busque enquadrar a situação em análise como hipótese de subcontratação [e não sub-rogação], melhor sorte não restaria, pois, como visto, a subcontratação somente seria admitida se prevista no contrato, do que não se cogita no caso vertente.

492. Inclusive, sobre esse aspecto, nas alegações de defesa à peça 36, defende-se que a possibilidade de subcontratação possuía respaldo na cláusula 2.1, alínea "i", do instrumento contratual, a seguir reproduzida (peça 10, p. 2):

2.1. Constituem obrigações da CONTRATADA, independentemente de outras decorrentes do presente

instrumento, da proposta apresentada e das normas e disposições constantes do Regulamento de Licitações e Contratos do [sic] SESI, que o regem:

[...]

i) Assumir o compromisso de indenizar o SENAI/DF, independentemente da continuidade da vigência deste contrato, por eventual condenação judicial em processo que envolva qualquer um dos profissionais designados para a operacionalização do presente ajuste ou terceiros envolvidos; (destaque acrescido)

493. Adicionalmente, na mesma peça defensiva, sustenta-se a tese de que:

[...] Mesmo as demais alíneas, apesar de não mencionarem expressamente a possibilidade de subcontratação parcial, não vedam a possibilidade nem garantem exclusividade do IEL para cumprimento das obrigações contratuais. (peça 36, p. 21)

494. Com as devidas vênias, não é possível aceitar tal argumentação.

495. A uma, pois, a simples menção a "terceiros envolvidos", em cláusula contratual que trata de matéria substancialmente distinta, a fim de justificar a possibilidade de subcontratação, constitui manobra hermenêutica arbitrária e indevida de que se vale a parte tendo por intuito exclusivo distorcer a cláusula contratual em epígrafe, contrariando a lógica, o bom senso e os limites do próprio ajuste pactuado.

496. A duas, porque a ausência de vedação à subcontratação nas demais cláusulas contratuais não legitima a prática, a qual exigia, na situação em apreço, autorização expressa no contrato firmado entre as partes, a teor do disposto no art. 28 do Regulamento de Licitações e Contratos do Senai.

497. 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.

498. 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".

499. Como se observa, a controvérsia diz respeito ao ônus da prova sobre ocorrências ilegais imputadas a terceiros contratados pela Administração.

500. 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.

501. 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).

502. 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.

503. 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 52 do processo.

504. 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.

505. 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 justificou a ocorrência de pagamentos superiores a R$ 8 milhões em período inferior a um ano (fevereiro a dezembro de 2016).

506. 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).

507. Nessas condições, é seguro afirmar que o contrato tratado no presente processo não se trata de caso isolado, conforme pontuado anteriormente.

508. 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.

509. 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.

510. 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.

511. 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.

512. Não foi isso, no entanto, que ocorreu.

513. A prova documental da prestação dos serviços não existe no processo.

514. Ademais, mesmo após a abertura do contraditório, nenhum elemento foi juntado nesse sentido.

515. 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.

516. 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 Senai/DF ao longo de toda a vigência do instrumento 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, mas que se materializam na transferência de conhecimento, na capacitação de pessoal, no desenvolvimento de estudos e projetos, e no suporte às atividades finalísticas do contratante, não pode ser aceita na medida em que desconfigura o próprio processo de liquidação da despesa.

517. 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.

518. Ademais, conquanto o IEL/DF insista em sustentar a execução dos serviços contratados, há uma contradição flagrante entre o que se alega na peça de defesa em exame e o ajuizamento, pelo próprio instituto, das ações de ressarcimento anteriormente referidas.

519. Isso porque o mero ajuizamento das ações de ressarcimento pelo IEL/DF, sob o fundamento de ausência de materialidade de prestação dos serviços contratados, independentemente da decisão que viesse a ser proferida pelo Poder Judiciário, torna incontroversa, por si só, mais da metade dos valores imputados como débito no presente processo.

520. De fato, a circunstância de o IEL/DF (contratado originário), na condição de sub-rogante dos serviços contratados pelo Senai/DF, ter ajuizado ações de ressarcimento em face das empresas por ele contratadas (sub-rogadas), sob o fundamento de ausência de materialidade de prestação dos mesmos serviços constantes da relação contratual originária, confirma a inexecução da parcela contratual sub-rogada.

521. Em outras palavras, o próprio IEL/DF admite que os serviços cuja execução foi repassada às aludidas empresas não foram prestados, o que torna incontroversa a correspondente parcela do prejuízo, a qual, conforme apurado na fiscalização, corresponde a R$ 4.422.440,00 (quatro milhões, quatrocentos e vinte e dois mil, quatrocentos e quarenta reais).

522. Seguindo para "iv", refuta a defesa a metodologia de quantificação do débito, que imputou 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 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.

523. 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.

524. 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.

525. Por sua vez, em relação ao pleito subsidiário constante da peça de defesa em análise, remete-se para a análise constante dos parag. 451 a 456 precedentes, onde se buscou demonstrar não ser devido nenhum abatimento ou compensação na dívida objeto de apuração nesta tomada de contas especial.

526. Prosseguindo, em "v" e "vi", 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.

527. 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.

528. 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.

Avaliação sobre a responsabilidade de agente revel

529. De acordo com entendimento jurisprudencial pacífico nesta Corte de Contas, 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.

530. 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.

531. Destarte, em relação ao responsável cuja revelia restou caracterizada – Cláudio Rodrigues Tavares, ex-superintendente do IEL/DF – 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.

532. Entretanto, reafirma-se que a possibilidade de responsabilização do agente se encontra condicionada à convalidação de sua citação, consoante fundamentação aduzida nos parag. 105 a 123 desta instrução.

Avaliação sobre a ocorrência de boa-fé na conduta dos responsáveis

533. 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.

534. 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.

535. 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).

536. 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.

537. 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, cabendo observar que, ao primeiro, propõe-se que suas contas sejam julgadas iliquidáveis.

538. 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.

539. 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.

540. Assim sendo, ao dispensar essa cautela, propiciaram os gestores que os pagamentos contratuais fossem realizados sem que houvesse comprovação da execução de seu objeto.

541. 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.

542. 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.

543. 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.

544. 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).

545. As condições referidas nos excertos reproduzidos acima, contudo, não se encontram caracterizadas nos autos.

546. 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.

547. 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.

548. 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.

Avaliação sobre a caracterização de erro grosseiro na conduta dos responsáveis

549. É cediço que a Lei 13.655/2018, sob o fundamento de conferir maior segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público, nos termos da própria ementa do ato legal, introduziu diversos dispositivos na denominada "Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro" [anteriormente denominada de "Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro"], aprovada por meio do Decreto-lei 4.657/1942.

550. Dispositivos esses que alcançam diretamente a atividade jurisdicional desta Corte de Contas, em especial a atividade de aplicação de sanções administrativas e de correção de atos irregulares, na medida em que buscaram instituir novos paradigmas de avaliação da culpabilidade dos agentes públicos, tornando mais restritos os critérios de responsabilização.

551. Dentre as alterações promovidas na LINDB, destaca-se aquela constante de seu art. 28, que condiciona a responsabilização do agente público à caracterização de dolo ou erro grosseiro.

552. Por sua vez, conforme estabelecido no regulamento do diploma legal em espeque, aprovado via o Decreto 9.830/2019:

Art. 12. [...]

§ 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.

553. Portanto, como visto, o próprio regulamento cuidou de associar o erro grosseiro ao conceito de culpa grave, tendo a jurisprudência deste Tribunal sedimentado o entendimento segundo o qual, para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, erro grosseiro é o que decorreu de grave inobservância do dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave.

554. Nesse sentido, entre outros, os Acórdãos 1.689/2019 (Rel. Min. Augusto Nardes), 2.924/2018 (Rel. Min. José Múcio Monteiro) e 2.391/2018 (Rel. Min. Benjamin Zymler), todos do Plenário.

555. Noutro plano, a partir do implemento das alterações legislativas em referência, identifica-se, na jurisprudência desta Casa, dois tipos de abordagens relacionadas à caracterização do erro grosseiro.

556. Uma no sentido de que o erro grosseiro é 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.

557. Para essa corrente, portanto, a culpa grave deve ser aferida com base em parâmetro inferior ao do "administrador médio", pois somente se configuraria se o erro pudesse ser evitado por pessoa com diligência abaixo do patamar médio, ou seja, por um administrador minimamente diligente.

558. Nessa linha, entre outros precedentes, os Acórdãos 591/2025 – Plenário (Rel. Min. Aroldo Cedraz), 63/2023 – 1ª Câmara (Rel. Min. Benjamin Zymler) e 7.477/2024 – 2ª Câmara (Rel. Min. Sub. Marcos Bemquerer Costa).

559. Em sentido dissonante, sobressaem julgados segundo os quais o erro grosseiro deve ser aferido a partir do referencial do administrador médio, parâmetro que retrata o dever de cuidado objetivo esperado de um gestor comum, capaz e prudente, que emprega nível de diligência normal no desempenho de suas funções.

560. Quer dizer, o erro grosseiro ficaria configurado quando a conduta do agente público se distancia acentuadamente daquela que seria esperada do administrador médio, avaliada no caso concreto.

561. Nessa direção, entre outras decisões, os Acórdãos 755/2025 – Plenário (Rel. Min. Jhonatan de Jesus), 1.525/2025 – 1ª Câmara (Rel. Min. Jhonatan de Jesus) e 1.565/2024 – 2ª Câmara (Rel. Min. Sub. Marcos Bemquerer Costa).

562. Isto posto, adotar-se-á, no caso concreto, essa última corrente, a qual parece ser a tendência predominante em julgados mais recentes.

563. De outra parte, a jurisprudência tradicional do TCU sinaliza que as alterações promovidas na LINDB por intermédio da Lei 13.655/2018, em especial a inclusão de seu art. 28, não provocaram modificação nos requisitos necessários para a imputação de responsabilidade financeira por dano ao erário.

564. Nessa vertente, 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).

565. 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.

566. 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.

567. 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.

568. 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.

569. 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.

570. Não obstante, àquela altura já se registrava precedente no qual aplicado o referido entendimento.

571. 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.

572. 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.

573. 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.

574. Outrossim, trata-se de posição mais conservadora.

575. Dessa feita, adotar-se-á essa corrente na avaliação do grau de culpabilidade dos responsáveis arrolados nos autos.

576. Todavia, delimita-se essa avaliação à conduta do responsável Jamal Jorge Bittar, 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).

577. Feitas tais considerações, 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 do gestor do Senai/DF em conformidade com a lei, uma vez que tinha o responsável a possibilidade de conhecer a ilicitude de seus atos e evitar o seu cometimento, já que, por intermédio de sua conduta, deu 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.

578. De fato, a conduta do responsável, ao autorizar a realização dos pagamentos nas condições descritas, se afastou de forma significativa do padrão de conduta exigido do gestor médio, situação agravada pela recorrência da irregularidade, identificada em diversas outras contratações, e ante a alta materialidade envolvida nos pagamentos impugnados.

579. Ou seja, é possível afirmar que o responsável agiu com elevado grau de negligência, incorrendo, assim, em culpa grave e descumprindo sobremaneira o dever de cautela que lhe era exigido.

580. 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.

581. 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.

582. 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).

583. 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. 446 a 448).

584. 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 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.

585. 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.

586. De qualquer forma, ainda que se entenda de forma diversa, tal circunstância [atesto] não se prestaria para eximir o gestor de responsabilidade pela reparação do prejuízo quantificado nos autos, mas apenas de parcela desse montante (vide tab. 12), remanescendo sua responsabilidade em relação aos pagamentos que não foram precedidos de atestos.

587. Caracterizada, portanto, a ocorrência de erro grosseiro na conduta do responsável Jamal Jorge Bittar, reputa-se atendida a condicionante estabelecida no art. 28 da LINDB, o que legitima sua condenação ao ressarcimento do prejuízo e à aplicação de sanções.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

588. Como visto, parte dos pagamentos impugnados nesta tomada de contas especial foi precedido de atesto nos correspondentes documentos fiscais (vide tab. 12).

589. Nessas condições, 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.

590. 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.

591. 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

592. A presente instrução teve por objetivo promover o exame das medidas preliminares adotadas nos autos, visando, com isso, o saneamento do processo, a fim de que seja submetido a julgamento de mérito perante o Tribunal.

593. 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.

594. 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).

595. 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. 62.

596. 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. 7).

597. 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. 103 e 104).

598. 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.

599. 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. 105 a 123, 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.

600. 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. 32 a 41 da instrução à peça 52).

601. Na sequência, passou-se à análise dos demais requisitos de procedibilidade previstos na IN-TCU 98/2024 (subseções VIII a X).

602. 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 de alçada.

603. A seu turno, quanto à viabilidade do exercício do contraditório e da ampla defesa, verificou-se não ter decorrido o decênio entre a data de ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis.

604. Todavia, concluiu-se pela configuração de prejuízo ao exercício do contraditório e da ampla defesa do responsável Albano Esteves de Abreu.

605. 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.

606. 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 (parag. 134 a 147).

607. Por sua vez, no que pertine às diligências promovidas no processo, consignou-se que, embora atendidas, as medidas restaram frustradas sob a perspectiva de trazerem ao processo novos elementos de convicção com o objetivo de robustecer o conjunto probatório coligido a esta tomada de contas especial.

608. Entretanto, afastou-se a repetição dos atos sob o fundamento de que o eventual ingresso de provas produzidas em outras instâncias não afetaria o resultado útil do processo, sendo proposta, portanto, a continuidade da instrução processual no estado em que se encontram os autos (parag. 177 a 183).

609. Passando à análise das peças de defesa constantes do processo e superadas as preliminares arguidas (subseções XIV a XVI), concluiu-se que os argumentos despendidos pelas partes não se mostraram suficientes a afastar as premissas que fundamentaram as respectivas responsabilizações.

610. 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 XVIII e XIX).

611. Propôs-se, portanto, rejeitar as alegações de defesa apresentadas por Jamal Jorge Bittar e pelo IEL/DF.

612. Quanto ao responsável cuja revelia restou caracterizada – Cláudio Rodrigues Tavares – avaliou-se não haver 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 (parag. 529 a 531).

613. Finda a análise das peças de defesa, buscou-se aferir a ocorrência de boa-fé na conduta dos

responsáveis, a teor do que estabelece o art. 202, § 2°, do Regimento Interno/TCU.

614. E, sobre essa perspectiva, considerou-se não caracterizada a boa-fé, conforme fundamentação aposta nos parag. 533 a 548.

615. Ato contínuo, passou-se à avaliação a respeito da caracterização de erro grosseiro na conduta dos responsáveis, na linha do que estabelece o art. 28 da LINDB.

616. Nessa toada, com espeque nos fundamentos aduzidos nos parag. 549 a 587, reputou-se devidamente caracterizado erro grosseiro na conduta do responsável Jamal Jorge Bittar, o que legitima sua condenação ao ressarcimento do prejuízo e à aplicação de sanções.

617. Isto posto, considerando que a irregularidade que demandou a citação das partes restou devidamente configurada no processo e que os elementos arguidos nas alegações de defesa não foram aptos a infirmar as premissas que a fundamentaram, propõe-se que as contas dos responsáveis Jamal Jorge Bittar, Cláudio Rodrigues Tavares 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.

618. Como consequência, propõe-se, nos termos do art. 19, caput, da Lei 8.443/1992, que os responsáveis suprarreferidos sejam condenados, solidariamente, ao ressarcimento do prejuízo, devidamente atualizado e acrescido de juros de mora a partir das datas indicadas na tab. 4 desta instrução.

619. Adicionalmente, propõe-se, a esses responsáveis, a aplicação individual da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

620. Por fim, tendo em conta que o Sr. Jamal Jorge Bittar 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

621. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

621.1. 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);

621.2. considerar revel Cláudio Rodrigues Tavares, dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3°, da Lei 8.443/1992;

621.3. 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;

621.4. rejeitar as alegações de defesa de Jamal Jorge Bittar (CPF 194.413.711-49) e do Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal;

621.5. 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$)
15/2/2016	230.000,00
15/2/2016	280.000,00
17/2/2016	120.000,00
2/3/2016	230.000,00
2/3/2016	260.000,00
8/3/2016	150.000,00
8/3/2016	150.000,00
22/3/2016	320.000,00

	Data	Valor (R$)
22/3/2016	270.000,00	
13/4/2016	60.500,00	
30/32016	163.000,00	
5/4/2016	172.000,00	
15/4/2016	140.000,00	
18/4/2016	268.000,00	
18/4/2016	267.000,00	
18/4/2016	270.000,00	
25/4/2016	27.500,00	
4/5/2016	198.000,00	
4/5/2016	218.000,00	
5/5/2016	160.000,00	
5/5/2016	224.000,00	
24/5/2016	168.000,00	
25/5/2016	43.600,00	
25/5/2016	18.000,00	
25/5/2016	61.500,00	
25/5/2016	25.000,00	
2/6/2016	224.000,00	
2/6/2016	218.000,00	
4/7/2016	160.000,00	
4/7/2016	208.000,00	
4/7/2016	262.000,00	
12/7/2016	9.000,00	
20/7/2016	15.680,00	
27/7/2016	30.000,00	
27/7/2016	45.000,00	
27/7/2016	35.000,00	
27/7/2016	60.000,00	
27/7/2016	160.000,00	
27/7/2016	50.000,00	
27/7/2016	55.000,00	
3/8/2016	16.800,00	
2/8/2016	212.000,00	
4/8/2016	90.000,00	
4/8/2016	33.000,00	
16/8/2016	92.350,00	
16/8/2016	27.500,00	
16/8/2016	15.680,00	
16/8/2016	90.000,00	
16/8/2016	9.000,00	
18/8/2016	22.000,00	
24/8/2016	82.345,00	
24/8/2016	130.455,00	
24/8/2016	27.500,00	
2/9/2016	165.000,00	
5/9/2016	197.000,00	
9/9/2016	56.000,00	
9/9/2016	8.000,00	
15/9/2016	65.000,00	
19/9/2016	165.000,00	
19/9/2016	7.800,00	

	Data	Valor (R$)
	20/9/2016	155.000,00
	28/9/2016	72.100,00
	28/9/2016	80.300,00
	5/10/2016	90.000,00
	31/10/2016	15.680,00
	31/10/2016	9.000,00
	31/10/2016	18.000,00
	3/11/2016	25.000,00
	13/1/2017	148.000,00
	8/12/2016	9.000,00
	8/12/2016	9.000,00
	15/12/2016	15.680,00
	15/12/2016	55.000,00
	13/1/2017	38.640,00
	15/12/2016	27.590,00

621.6. 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;

621.7. 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;

621.8. 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;

621.9. 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;

621.10. 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;

621.11. 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;

621.12. 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;

621.13. 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 117):

"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 9.2 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 Senai/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	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

7. O débito proposto foi pela integralidade dos valores despendidos na execução da avença, alcançando a cifra de R$ 8.306.200,00 a valores originais pagos entre 15/2/2016 e 15/12/2016.

8. De outra parte, em sede de audiência foram chamados os mesmos responsáveis, a saber:

a. Albano Esteves de Abreu, por (i) dispensa indevida de licitação; e (ii) ausência de fiscalização do instrumento contratual; e

b. Jamal Jorge Bittar e Claudio Rodrigues Tavares, por (i) sub-rogação do contrato; e (ii) contratação de serviços sem qualquer relação com as atividades finalísticas do ente paraestatal.

9. Implementadas as medidas preliminares, deixaram de apresentar manifestação os Srs, Cláudio Rodrigues Tavares e Albano Esteves de Abreu. Apenas o Sr. Jamal Jorge Bittar compareceu para apresentar defesa.

10. A instrução que se seguiu (peça 52) 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; (iv) notificação dos demais responsáveis da inclusão do IEL; e (v) realização de diligências junto a órgãos do Poder Judiciário.

11. Após autorização do Relator acerca das medidas propostas, o IEL compareceu aos autos e houve resposta às diligências. Posterior à fase de comunicações processuais, foi apresentada defesa formal do responsável Albano Esteves de Abreu.

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, inclusive a partir da análise das respostas às diligências;

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 7, a seguir reproduzido:

Responsável	Prescrição (S/N)	
	Citações	Audiências
Jamal Jorge Bittar	N	S
Albano Esteves de Abreu		
Cláudio Rodrigues Tavares		
IEL/DF	S	N/A*

17. Quanto à validade das comunicações processuais, em apertada síntese, a instrução precedente assentou que o Sr. 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).

18. A desconstituição da PJ proposta pode ser feita com fundamento no abuso da personalidade jurídica, uma vez que inexiste elementos mínimos que demonstrem a execução dos instrumentos contratuais pagos

19. No que tange requisitos de procedibilidade, foi observado que a presente TCE decorreu de determinação do próprio Tribunal e apura dano que supera com folga, o valor de alçada.

20. Especialmente quanto à viabilidade do exercício do contraditório e ampla defesa, mesmo não tendo ocorrido o interstício de dez anos, foi esmiuçado o caso do Sr. Albano Esteves de Abreu, declarado absolutamente incapaz pelo Judiciário.

21. Restou entendido que esse responsável 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.

22. 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).

23. A respeito das diligências realizadas perante os órgãos do poder judiciário, que poderiam impactar o prazo prescricional, foi verificado que, após a proposição da diligência, os autos haviam sido remetidos ao remetidos ao STJ.

24. O STJ forneceu chaves de acesso temporárias de noventa dias, prazo que se exauriu ainda na fase de comunicações processuais e inviabilizou a acesso ao conteúdo por hora da instrução.

25. Da sua parte a 15ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal informou que os autos, de que se requeria compartilhamento, tinham sido arquivados em razão da duplicidade, não havendo competência daquele juízo para decidir sobre o compartilhamento.

26. Por outro lado, a Superintendência da Polícia Federal no Distrito Federal, após indicação de que o inquérito havia sido arquivado, disponibilizou acesso integral ao inquérito por meio de link. Todavia, não foi possível acessar o seu conteúdo por erro no sítio eletrônico informado.

27. De sua feita, o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios informou que, em pesquisas realizadas nos sistemas institucionais, não foram localizados feitos judiciais/extrajudiciais ou expedientes sob sua atribuição diretamente relacionados ao objeto da requisição. Registrou, contudo, a existência de Inquérito Policial distribuído no TJDFT.

28. Assim, a instrução concluiu que corre na esfera estadual outra investigação relacionada aos fatos tratados nesta tomada de contas especial, as quais se encontram em andamento e tem por objeto a apuração de possível prática do crime de estelionato.

29. Finalmente, a Procuradoria da República no Distrito Federal não se manifestou a respeito da

diligência a ela dirigida.

30. Portanto, até o momento, as diligências efetivadas não trouxeram informações sobre o ajuizamento de ação penal que tenha por objeto os mesmos fatos apurados no processo de controle externo. Apesar disso, a instrução opinou em não repetir as diligências, uma vez que o presente processo se encontra apto a seguir para apreciação de mérito, não tendo ocorrido a prescrição independente da existência de denúncia penal, e o ingresso de novos elementos poderia ensejar nova rodada de contraditório no processo, postergando ainda mais o julgamento de mérito.

31. Ressaltou-se que as demais TCE instauradas por determinação do Acórdão 1.830/2024- Plenário foram concluídas sem a necessidade de acesso a elementos externos. Ou seja, ainda que provas produzidas em outras instâncias pudessem robustecer o conjunto probatório coligido a esta tomada de contas especial, elas não afetariam o resultado útil do processo.

32. A instrução precedente traz a contextualização e evolução da relação entre Sesi, Senai e IEL.

33. 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.

34. 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.

35. 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.

36. Adicionalmente, verificou-se que parte dos serviços contratados foram objeto de sub-rogação para três empresas, cuja execução dos respectivos contratos, da mesma forma, não restou comprovada. Além disso, identificou-se que o ex-empregado do Departamento Nacional do Senai, Sr. Marcos Vinicius Simões da Costa, mantinha vínculo de natureza societária com duas das empresas que sub-rogaram parcialmente os serviços.

37. Portanto, as condutas dos envolvidos citados estiveram relacionadas a justificativa/recebimento/regularidade de pagamentos sem comprovação da efetiva execução dos serviços contratados.

38. Por sua vez, a audiência esteve relacionada à contratação, sub-rogação e fiscalização irregulares, além das autorizações de pagamentos sem evidências da realização de serviços.

39. Com relação ao Sr. Albano Esteves de Abreu, concluiu-se que conduta relacionada à fiscalização do contrato se sobrepunha parcialmente à conduta que deu ensejo à citação. Todavia, conforme discorrido quanto ao prejuízo à defesa, propôs-se que suas contas fossem julgadas iliquidáveis.

40. Já em relação à audiência de Jamal Jorge Bittar e Cláudio Rodrigues Tavares, uma vez que o IEL/DF atuou na condição de contratado para a prestação de serviços ao Senai/DF, as hipóteses de responsabilização da pessoa jurídica [e, eventualmente, de seus administradores], 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.

Defesa do Sr. Jamal Jorge Bittar (Presidente do Conselho Regional do Senai/DF)

41. 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. sugere que não assinou o contrato tratado na TCE;

d. informa que, após denúncia, buscou ativamente elementos que comprovassem a prestação dos serviços, o que culminou no afastamento do Sr. Cláudio Rodrigues Tavares e no ajuizamento de ações de ressarcimento perante o Poder Judiciário, demonstrando proatividade e desconhecimento prévio do esquema;

e. afirma desconhecimento das subcontratações realizadas, utilizadas para desviar indevidamente recursos do IEL/DF;

f. afiança que a subcontratação era permitida;

g. rebate a possibilidade de responsabilização subjetiva do gestor por atos fraudulentos cometidos por subordinados;

h. abraça ter agido com base na confiança legítima das informações prestadas pelas áreas técnicas e administrativas, dentro da estrutura de confiança;

i. defende que não teria condições de avaliar 45 a 50 mil documentos por ano;

j. ressalta que as despesas incorridas com a Associação Brasiliense de Construtores e com a Ope Legis Consultoria Empresarial, não relacionadas, em tese, às finalidades institucionais do Senai/DF, passaram ao largo de sua atuação, não se identificando sua assinatura nem no contrato nem nas ordens de pagamento posteriores;

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 estão assentadas em elementos meramente especulativos que presumem o seu conhecimento a respeito das supostas irregularidades e que não foi demonstrado de que maneira a ação específica do defendente teria contribuído para o deslinde de cada um dos achados de auditoria verificados;

n. defende a ausência de dolo (vontade livre e consciente de alcançar resultado ilícito) e culpa (essa na medida em que não teria agido com negligência, imprudência ou imperícia no desempenho das suas atividades);

o. aponta para ausência de competência para os atos objetos de audiência e responsabilização a partido de premissas equivocadas;

p. elenca medidas implementadas que teriam contribuído para a melhoria da governança na gestão administrativa (implementação de código de ética, criação de controladoria etc.); e

q. suscita, em caso de sobrevir condenação nos autos, que o TCU reconheça que os valores discutidos nesta tomada de contas especial são objeto de cobrança judicial.

Defesa do IEL/DF

42. 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. reafirma ter prestado efetivamente os serviços contratados;

k. 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;

l. critica a metodologia de quantificação do débito por ter imputado o valor integral do contrato como dano, sem considerar as parcelas eventualmente executadas;

m. 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

n. busca demonstrar boa-fé por agir diligentemente ao tomar conhecimento das possíveis fraudes

(ações de ressarcimento).

Defesa do Sr. Albano Esteves de Abreu

43. Após sua manifestação inicial, a curadora ingressou com novas manifestações nos autos, desta vez por intermédio de advogados legalmente constituídos.

44. Em síntese, essa defesa aborda: (i) a prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória; (ii) a impossibilidade de pleno exercício do contraditório e da ampla defesa, diante da grave incapacidade mental do responsável; e (iii) a ausência de dolo, culpa grave, dano ao erário e enriquecimento ilícito.

Análises

45. 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.

46. De outra parte, a instrução considerou que o precedente invocado pela defesa (Acórdão 2.620/2022 – Plenário, Rel. Min. Sub. Marcos Bemquerer Costa) 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.

47. 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.

48. 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.

49. 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.

50. Observou, ainda, que os mesmos documentos que ora se exigem já haviam sido solicitados por ocasião da fiscalização efetivada no processo de denúncia em mais de uma ocasião, sendo a primeira realizada pouco mais de três anos e meio após o encerramento do contrato. 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.

51. Ademais, a ausência de comprovação de execução dos contratos era situação recorrente, constatada em diversas outras contratações envolvendo as mesmas partes, ou seja, o Sesi/DF, o Senai/DF e o IEL/DF.

52. Na sequência, foi feito contexto a análise das alegações de defesa (Citações).

53. Inicialmente, chamou-se a atenção para a abrangência, amplitude e diversidade dos serviços compreendidos no objeto contratual, típico dos denominados “contratos guarda-chuva”. Anotou-se que o valor da avença foi definido pelo próprio contratado, sem qualquer avaliação ou crítica pelo contratante com base em diversas propostas (desacompanhadas de orçamentos ou memórias de cálculo), cujo montante era inferior ao acordado.

54. 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. Não foram identificadas, no processo, as medições das atividades que teriam sido realizadas.

55. Ainda, constatou-se, no curso da instrução da denúncia originária, que serviços compreendidos nessa contratação [especialmente serviços de assessoria e consultoria] foram sub-rogados pelo IEL/DF às empresas Criativa, Solução e Insight, no valor de R$ 4.422.440,00, cuja execução não restou comprovada.

Além disso, identificou-se que o ex-empregado do Departamento Nacional do Senai, Sr. Marcos Vinicius Simões da Costa, mantinha vínculo de natureza societária com as duas primeiras pessoas jurídicas referidas.

56. Por sua vez, de acordo com informações trazidas aos autos na peça de defesa de Jamal Jorge Bittar, o IEL/DF, em setembro/2020, ajuizou ações de ressarcimento em face da empresa Insight e dos ex-sócios das demais sociedades empresárias. Também constou no polo passivo das ações o Sr. Cláudio Rodrigues Tavares, ex-superintendente do IEL/DF.

57. Sobre o caso, as decisões proferidas pelo Poder Judiciário, até o momento, reconhecem a

ocorrência de fraude na execução dos contratos e o direito do IEL/DF ao ressarcimento.

58. 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. a responsabilidade do Sr. Jamal Jorge Bittar se encontra delimitada aos atos praticados no exercício da função de presidente do Conselho Regional do Senai/DF, não abrangendo sua conduta em relação aos atos praticados enquanto dirigente do IEL/DF;

c. os pagamentos impugnados nesta tomada de contas especial foram autorizados pelo próprio gestor que, ao não adotar as cautelas necessárias para a verificação do direito do contratado ao crédito, atraiu para si a responsabilidade pelo ressarcimento dos valores;

d. as melhorias implementadas pelo responsável na gestão do ente paraestatal, após a ocorrência dos fatos, produzem efeitos voltados apenas para o futuro;

e. as contratações da Associação Brasiliense de Construtores (Abrasco) e da Ope Legis Consultoria Empresarial envolvem atos de gestão de recursos recebidos pelo IEL/DF como contraprestação pecuniária no âmbito de relação de natureza contratual, cuja aplicação posterior refoge à jurisdição deste Tribunal, não sendo admissível a hipótese de aplicação de multa fundamentada no art. 58 da Lei 8.443/1992 a dirigente de pessoa jurídica contratada pela administração;

f. reconheceu-se que parte das notas fiscais que deram base aos pagamentos efetuados continha atesto certificando a prestação dos serviços, o que poderia, em tese, eximir sua responsabilidade. Todavia, a situação versada nos autos não se trata de caso isolado ou falha pontual verificada na gestão do responsável;

g. 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.

59. Assim, propugnou-se por manter a responsabilidade do Sr. Jamal Jorge Bittar pela reparação dos prejuízos quantificados inclusive no caso das notas fiscais com atesto.

60. Quanto ao pleito de se considerar os valores discutidos nestes autos com os de cobrança judicial no qual o IEL/DF teve sucesso, foi observado que 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 [e/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 Senai/DF assumirá a posição de credor e o IEL/DF, assim como os demais eventuais responsáveis solidários, figurarão na condição de devedores.

61. Ademais, 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.

62. Concernente ao acúmulo de funções de direção, foi observado que a fragilidade estava na estrutura de governança (falhas sistêmicas).

63. 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.

64. 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.

65. Quanto à LINDB, arrazoou que a conduta se tratava de erro grosseiro

66. Portanto, foi proposta a manutenção da responsabilização do gestor.

67. Passou-se a análise das alegações de IEL/DF.

68. 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.

69. No que toca à ausência de pressupostos, foi observado que estavam caracterizados nos autos todos os pressupostos que legitimam a responsabilização do particular contratado.

70. 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.

71. No caso da sub-rogação contratual, a prática era repelida pelo TCU e vedada no Regulamento de Licitações e Contratos do Senai.

72. 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.

73. 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.

74. Por outro lado, há obrigação do contratado de comprovar a prestação dos serviços como condição para receber o pagamento devido perante a administração contratante.

75. 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.

76. Nessas condições, é seguro afirmar que os contratos tratados no presente processo não foram casos isolados.

77. 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.

78. Desse modo, consoante já enfatizado, era de se esperar que os processos administrativos constituídos pelo Senai/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.

79. 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.

80. Todavia, a prova documental da prestação dos serviços não existe no processo.

81. 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.

82. 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.

83. Conquanto o IEL/DF insista em sustentar a execução dos serviços contratados, há uma contradição flagrante entre o que se alega na peça de defesa em exame e o ajuizamento, pelo próprio instituto, das ações de ressarcimento anteriormente referidas.

84. Isso porque o mero ajuizamento das ações de ressarcimento pelo IEL/DF, sob o fundamento de ausência de materialidade de prestação dos serviços contratados, independentemente da decisão que viesse a ser proferida pelo Poder Judiciário, torna incontroversa, por si só, mais da metade dos valores imputados como débito no presente processo.

85. 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, o que se justifica ante a natureza da irregularidade apurada, na medida em que não houve comprovação de nenhum serviço prestado pela entidade contratada.

86. 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.

87. 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 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.

88. Portanto, foi proposto também rejeitar as alegações de defesa trazidas pelo IEL/DF.

89. 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.

90. No mais, vão se vislumbrou a presença de circunstâncias práticas que tenham limitado ou impedido a atuação dos envolvidos 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.

91. Foi considerado que, nessa ocasião, seria contraproducente elastecer o polo passivo para inclusão dos demais agentes que atestaram parte dos documentos.

92. 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.

93. 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. julgar iliquidáveis as contas de Albano Esteves de Abreu;

d. rejeitar alegações de defesa e as razões de justificativa de Jamal Jorge Bittar e do Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal;

e. 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;

f. 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;

g. autorizar o desconto nos vencimentos, salários ou proventos do responsável Jamal Jorge Bittar;

h. autorizar a cobrança judicial e o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas; e

i. envio de copias e encerramento do processo.

94. Portanto, manifesto-me de acordo com a proposta formulada por PAULO ALBERTO MANCINI PIRES, AUFC.

95. 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 119):

"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 Senai/DF e o IEL/DF em 18/12/2015 (Processo Senai/DF 10.506/2015).

Após a prática dos atos processuais cabíveis, a AudTCE propõe no essencial (peça 116):

621.1. 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);

621.2. considerar revel Cláudio Rodrigues Tavares, dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3°, da Lei 8.443/1992;

621.3. 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;

621.4. rejeitar as alegações de defesa de Jamal Jorge Bittar (CPF 194.413.711-49) e do Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal;

621.5. 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:

(...)

621.6. 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;

621.7. 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;

621.8. 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;

621.9. 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;

621.10. 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;

621.11. 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;

621.12. 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;

621.13. encerrar o processo, nos termos do art. 169, inc. III, do Regimento Interno/TCU.

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):

77. 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.

78. 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.

79. 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 8 dos presentes autos).

80. Com efeito, constata-se, a partir da p. 27 do relatório, a caracterização de todos os elementos que fundamentaram a citação de Jamal Jorge Bittar e Albano Esteves de Abreu, na condição de presidente do Conselho Regional do Senai/DF e diretor do ente paraestatal, respectivamente, e de Claudio Rodrigues Tavares, então superintendentes do IEL/DF.

81. No caso, todas as condutas se encontram individualmente descritas e imputadas aos responsáveis (vide matriz de responsabilização no Apêndice II do relatório).

82. 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 9.2 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. 6.

83. Dessa feita, não estaria caracterizada a prescrição quanto a esses responsáveis.

84. Esse entendimento, contudo, não se aplicaria ao IEL/DF.

85. 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.

86. 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.

87. 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).

88. 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 9/10/2025, conforme instrução às peças 52 a 54 dos autos, quando já teria se aperfeiçoado a prescrição, cuja contagem, consoante discorrido alhures, se iniciou em 18/6/2018.

89. Nesse diapasão, estaria caracterizada a prescrição a favor da pessoa jurídica em referência.

90. 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.

91. Por sua vez, no que pertine às irregularidades que demandaram as audiências efetivadas nesta tomada de contas especial, melhor sorte não restaria.

92. Isso porque, ainda que as irregularidades que deram causa às audiências [no caso, a contratação direta do IEL/DF em desacordo ao Regulamento de Licitações e Contratos do Senai e as questões relacionadas à sub-rogação contratual e à efetivação de despesas não aderentes às finalidades do ente paraestatal] tenham sido devidamente identificadas na fiscalização, a proposta de responsabilização formulada no relatório não abarcou a necessidade de realização de audiência a respeito desses aspectos, 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)

93. 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].

94. 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 e Cláudio Rodrigues Tavares.

95. Nesse ponto, enfatiza-se que não se deve confundir as audiências propostas no relatório de inspeção com aquelas efetivadas nesta tomada de contas especial.

96. 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 Cláudio Rodrigues Tavares], as irregularidades que as fundamentam são distintas.

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 09/10/2025, caracterizando a inclusão tardia da referida pessoa jurídica.

Por nos alinharmos à corrente minoritária a que se referiu a instrução, entendemos que a prescrição se operou em relação 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 Tavares, tendo em vista não ter havido a prévia desconsideração da personalidade jurídica do Instituto Euvaldo Lodi.

Eis a fundamentação da instrução (grifos adicionados):

105. 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.

106. Segundo identificado 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.

107. Referida pessoa jurídica, ante o que restou apurado, atuou na condição de contratada para a prestação de serviços ao Senai/DF, conforme contrato firmado em dezembro/2015.

108. 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.

109. 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.

110. 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.

111. Nesse sentido, entre outros, os Acórdãos 2.273/2019 e 2.193/2017, ambos proferidos pelo Plenário, sob relatoria do Min. Benjamin Zymler.

112. 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.

113. Tampouco há nos autos indicativos de participação ativa do Sr. Cláudio Rodrigues Tavares no cometimento da irregularidade da qual resultou prejuízo ao erário.

114. 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.

115. 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.

116. 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.

117. Em outras palavras, os elementos colhidos na fiscalização apontaram, 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.

118. 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 63), não se coadunam com práticas ilícitas dessa natureza.

119. 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.

120. 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.

121. 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.

122. 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 do IEL/DF não trouxe prejuízos à defesa do Sr. Cláudio Rodrigues Tavares, o qual, citado em endereço válido, optou pela revelia.

123. 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, o que se propõe desde logo.

O primeiro ponto que reclama averiguação é se Cláudio Rodrigues Tavares exerceu função de administração ou se era mero empregado do ente.

Essa questão 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 Tavares e de 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 ao IEL/DF, bem como àquelas que fundamentaram, nestes autos, as audiências de Jamal Jorge Bittar, Albano Esteves de Abreu e Cláudio Rodrigues Tavares. Quanto à desconsideração da personalidade jurídica do mencionado Instituto, 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 9.2 do Acórdão 1.830/2024-TCU-Plenário, proferido em 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 Senai no Distrito Federal (Senai/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 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 específico do dano decorrente da inexecução de ajuste celebrado em dezembro de 2015 pelo Senai/DF.

3. A contratação aqui impugnada foi formalizada mediante celebração de contrato em 18/12/2015 (Processo 10.506/2015) que envolvia a realização de serviços de desenvolvimento, projetos, planejamento, estudos, treinamentos e consultorias técnicas contratados pelo Senai/DF junto ao IEL/DF. O valor histórico do débito apurado alcança R$ 8.306.200,00, correspondente aos pagamentos realizados entre fevereiro e dezembro de 2016.

4. No âmbito desta Corte, promoveu-se a citação solidária de Albano Esteves de Abreu (ex-Diretor do Senai/DF), Jamal Jorge Bittar (Presidente do Conselho Regional do Senai/DF e Diretor do IEL/DF) e Cláudio Rodrigues Tavares (ex-Superintendente do IEL/DF) para que apresentassem alegações de defesa ou recolhessem o valor do débito, além da realização de audiências para apurar irregularidades associadas à contratação direta indevida, à sub-rogação contratual ilegal e à ausência de fiscalização.

5. O responsável Cláudio Rodrigues Tavares, instado a se manifestar, deixou transcorrer o prazo regimental sem apresentar defesa, tornando-se revel. 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, por seu turno, defendeu a incidência da prescrição intercorrente e ordinária e invocou a boa-fé e a *business judgment rule*. Alegou o desconhecimento das fraudes perpetradas no IEL/DF por subordinados e destacou o fato de ter adotado providências corretivas e judiciais assim que tomou ciência dos ilícitos.

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 suscitou a incompetência do TCU, a ocorrência da prescrição, a confusão patrimonial e a impossibilidade jurídica do pedido, sustentando que atuou de boa-fé e que ajuizou ações de ressarcimento no Poder Judiciário contra empresas subcontratadas fraudulentamente pelo ex-superintendente, para as quais delegara parte da execução contratual.

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 seja adotada a corrente subjetiva, o que conduziria ao reconhecimento da prescrição em relação à citação do IEL/DF e às audiências aqui promovidas.

8. No mérito, a unidade instrutora concluiu que os argumentos trazidos não foram suficientes para atestar a efetiva execução do objeto contratual, mantendo-se a presunção do dano ao erário, visto que não foram apresentados produtos tangíveis ou evidências da contraprestação dos serviços pagos. Assim, propôs julgar irregulares as contas de Jamal Jorge Bittar, Cláudio Rodrigues Tavares e do IEL/DF, com imputação solidária de débito e aplicação da multa do art. 57 da Lei 8.443/1992, promovendo a desconsideração da personalidade jurídica do IEL/DF para alcançar a figura do administrador. Em relação a Albano Esteves de Abreu, a unidade sugeriu julgar suas contas iliquidáveis, ordenando o trancamento do feito para este agente, ante a inviabilidade do exercício material do contraditório e da ampla defesa.

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, concluiu que a pretensão ressarcitória e punitiva encontra-se prescrita em relação ao IEL/DF, por ter sido incluído tardiamente nos autos (mais de cinco anos após o marco inicial), bem como prescrita a pretensão punitiva relativa às audiências de Jamal Jorge Bittar, Albano Esteves de Abreu e Cláudio Rodrigues Tavares. Por fim, sugeriu que a convalidação via desconsideração da personalidade jurídica do IEL/DF abarcasse também 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, quanto ao IEL/DF, a restrição da responsabilização aos seus administradores, afastando-se a pessoa jurídica, de modo que sua inclusão no polo passivo ocorreu apenas em 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, sub-rogação irregular e falhas de fiscalização), 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 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 Senai/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 no Contrato de 18/12/2015, 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 a contratação e executando o contrato sob a ótica operacional. Essa atuação viabilizou a liquidação de serviços 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 Senai/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 Presidente do Conselho Regional do Senai/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 Senai/DF, passo ao exame de mérito de sua conduta. 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.

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. Quanto ao instrumento contratual aqui examinado, o que se observa, de acordo com os elementos colhidos na denúncia que originou esta TCE, é que o ajuste foi subscrito por Albano Esteves Abreu (representando o Senai/DF) e por Cláudio Rodrigues Tavares (representando o IEL/DF), ou seja, sem registro da participação direta de Jamal Jorge Bittar, de forma que a conduta desse gestor a ser avaliada diz respeito à autorização de pagamentos.

39. 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. Aliás, conforme apurado, diversas notas fiscais contavam com atesto expresso de prestação dos serviços (em tempo, verifica-se que as demais notas foram digitalizadas sem imagem do verso, impossibilitando averiguar se igualmente foram atestadas). 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 Presidência, especialmente por se tratar de documentação que tramitava com a chancela e o esteio formais da

superintendência daquele instituto.

40. 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 dirigente 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.

41. 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.

42. No caso vertente, o contexto fático analisado aponta para a ocorrência de uma falha sistêmica de controles, indevidamente explorada por Cláudio Rodrigues Tavares, que esquematizou fraudes para mascarar operações irregulares. A própria unidade instrutora destacou que "*é seguro afirmar que o contrato tratado no presente processo não se trata de caso isolado*". 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.

43. 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).

44. De fato, as referidas ações tratam, em grande medida, acerca de valores que são examinados nesta TCE. Conforme delineado pela unidade instrutora, 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.

45. Nesse cenário, 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 Presidente do Conselho Regional do Senai/DF, alegando que ele havia firmado contratos e autorizado pagamentos.

46. 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."

47. 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.

48. O fato de essas ações judiciais não apresentarem exata identidade com os valores 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.

49. Tal postura mostra-se em todo incompatível com a figura do administrador negligente ou desidioso. Exigir do dirigente máximo a onisciência sobre esquemas dissimulados 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.

50. 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.

51. 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.

52. 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.

53. 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.

54. 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 Senai/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.

55. 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.

56. 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.

57. 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.

58. Em relação a Albano Esteves de Abreu, ex-Diretor do Senai/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.

59. 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.

60. 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.

61. Em tempo, 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 Senai no Distrito Federal e do IEL/DF.

62. 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.

63. Nesse sentido, enfatizo que o acolhimento da defesa e o afastamento da responsabilidade subjetiva do gestor decorre da delimitação de sua competência normativa, 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.

64. Diante desse panorama, cabe determinar ao Departamento Regional do Senai/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.

65. 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.

66. Por fim, consigno que o desfecho ora formulado está em consonância com o que foi acolhido por este Plenário ao apreciar as demais tomadas de contas especiais derivadas do TC 023.520/2018-3, nos termos dos Acórdãos 2.257/2026, 2.258/2026 e 2.259/2026.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 26 de agosto de 2026.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator

ACÓRDÃO Nº 2320/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 021.909/2024-5.
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 Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial 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: Juliana Dato Ferreira Leal (35595/OAB-DF), Julio Cesar Dias Marques Junior (39440/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), Camila de Araujo Silva (87270/OAB-DF) e outros, 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, para apurar irregularidades e dano ao erário decorrentes da ausência de comprovação da execução de serviços contratados pelo Departamento Regional do Senai no Distrito Federal 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 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 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 Senai 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$)
15/2/2016	230.000,00
15/2/2016	280.000,00
17/2/2016	120.000,00
2/3/2016	230.000,00
2/3/2016	260.000,00
8/3/2016	150.000,00
8/3/2016	150.000,00
22/3/2016	320.000,00
22/3/2016	270.000,00
13/4/2016	60.500,00
30/32016	163.000,00
5/4/2016	172.000,00
15/4/2016	140.000,00
18/4/2016	268.000,00
18/4/2016	267.000,00
18/4/2016	270.000,00
25/4/2016	27.500,00
4/5/2016	198.000,00
4/5/2016	218.000,00
5/5/2016	160.000,00
5/5/2016	224.000,00
24/5/2016	168.000,00
25/5/2016	43.600,00
25/5/2016	18.000,00
25/5/2016	61.500,00
25/5/2016	25.000,00
2/6/2016	224.000,00
2/6/2016	218.000,00
4/7/2016	160.000,00
4/7/2016	208.000,00
4/7/2016	262.000,00
12/7/2016	9.000,00
20/7/2016	15.680,00
27/7/2016	30.000,00
27/7/2016	45.000,00
27/7/2016	35.000,00
27/7/2016	60.000,00
27/7/2016	160.000,00
27/7/2016	50.000,00
27/7/2016	55.000,00
3/8/2016	16.800,00
2/8/2016	212.000,00
4/8/2016	90.000,00

	Data	Valor (R$)
4/8/2016	33.000,00	
16/8/2016	92.350,00	
16/8/2016	27.500,00	
16/8/2016	15.680,00	
16/8/2016	90.000,00	
16/8/2016	9.000,00	
18/8/2016	22.000,00	
24/8/2016	82.345,00	
24/8/2016	130.455,00	
24/8/2016	27.500,00	
2/9/2016	165.000,00	
5/9/2016	197.000,00	
9/9/2016	56.000,00	
9/9/2016	8.000,00	
15/9/2016	65.000,00	
19/9/2016	165.000,00	
19/9/2016	7.800,00	
20/9/2016	155.000,00	
28/9/2016	72.100,00	
28/9/2016	80.300,00	
5/10/2016	90.000,00	
31/10/2016	15.680,00	
31/10/2016	9.000,00	
31/10/2016	18.000,00	
3/11/2016	25.000,00	
13/1/2017	148.000,00	
8/12/2016	9.000,00	
8/12/2016	9.000,00	
15/12/2016	15.680,00	
15/12/2016	55.000,00	
13/1/2017	38.640,00	
15/12/2016	27.590,00	

9.7. aplicar a Cláudio Rodrigues Tavares a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 900.000,00 (novecentos 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 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 no vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217, §§ 1º e 2º, do citado Regimento Interno;

9.10. dar ciência ao Departamento Regional do Senai no Distrito Federal, 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 Senai;

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 Senai no Distrito Federal, 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 Senai no Distrito Federal, 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° 33/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 26/8/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2320-33/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), 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 008.733/2026-0
Natureza: Representação
Unidade: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
Representante: Multilaser Industrial S.A. (59.717.553/0006-17)

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). PREGÃO ELETRÔNICO PARA REGISTRO DE PREÇOS DE DISPOSITIVOS DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO PARA USO EDUCACIONAL. MEDIDA CAUTELAR CONCEDIDA E REFERENDADA PELO ACÓRDÃO 1.230/2026-TCU-PLENÁRIO. OITIVAS. CONFLITO DE INTERESSES CARACTERIZADO: PARTICIPAÇÃO, NOS ITENS 4 E 6, DE EMPRESA INTEGRANTE DO MESMO GRUPO ECONÔMICO DE PRESTADORA DE APOIO TÉCNICO ÀS LICITAÇÕES DO ÓRGÃO, EM AFRONTA AOS ARTS. 9º E 14 DA LEI 14.133/2021. VÍCIOS NA AVALIAÇÃO DE AMOSTRAS: REALIZAÇÃO NA FASE RECURSAL SEM RETORNO À FASE DE JULGAMENTO, AUSÊNCIA DE CRITÉRIOS OBJETIVOS E SUPRESSÃO DE PRAZO EDITALÍCIO DE AJUSTES. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA. CONFIRMAÇÃO DA CAUTELAR. ANULAÇÃO DOS ITENS 4 E 6 DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS 23/2025, PRESERVADOS OS CONTRATOS JÁ FIRMADOS QUANTO AO ITEM 5. DETERMINAÇÃO DE NOVA LICITAÇÃO SANEADA. COMUNICAÇÕES. ARQUIVAMENTO COM MONITORAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório, com ajustes de forma, a instrução elaborada pela Unidade de Auditoria Especializada em Contratações, cuja proposta de encaminhamento contou com a anuência do seu corpo diretivo (peças 135-137):

"***INTRODUÇÃO***

16. *Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico (PE) 90007/2024, sob a responsabilidade de Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, com valor estimado sigiloso para os itens 4 e 6 (peça 83, p. 1-4), cujo objeto é a compra nacional, mediante sistema de registro de preços, de dispositivos de tecnologia da informação para uso educacional, para atendimento às necessidades da rede pública brasileira de educação básica (peça 10, p. 1).*

17. *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).*

18. *Seguem abaixo informações adicionais sobre o certame:*

a) Situação: itens 4 e 6 suspensos (peça 133, p. 1) e Ata de Registro de Preços 23/2025 inativada no sistema (peça 133, p. 4).

b) A licitação em tela envolve registro de preço.

c) Ainda não houve assinatura do contrato decorrente da licitação em relação aos itens 4 e 6.

d) Houve pedido de impugnação do edital, conforme peça 83, p. 8-12.

HISTÓRICO

19. *O representante alegou, em suma, a ocorrência das seguintes possíveis irregularidades (peça 1):*

a) conflito de interesses na contratação da empresa Positivo Tecnologia S.A.; e

b) critérios de avaliação de amostra criados posteriormente e nulidade da sessão.

20. *A instrução inicial (peça 85) propôs conhecer a representação e deferir o pedido de concessão de medida cautelar, bem como realizar oitiva do FNDE e da sociedade empresária Positivo Tecnologia S.A. sobre os indícios de irregularidades apontados e realizar construção participativa das deliberações. Essas propostas contaram com a anuência da subunidade (peça 86) e da unidade técnica (peça 87), sendo acolhidas pelo Relator, Ministro Jorge Oliveira, em seu despacho (peça 88).*

21. *Em seguida, as oitivas e os comentários do gestor foram realizados por meio dos Ofícios 17207, 17208 e 17210/2026-TCU/Seproc (peças 92, 90 e 94). Em 13/5/2026, foi exarado o Acórdão 1230/2026-TCU-Plenário (peça 95) referendando a medida cautelar adotada pelo Relator.*

22. *Posteriormente, o FNDE e a sociedade empresária Positivo Tecnologia S.A apresentaram suas respostas à oitiva e à construção participativa realizadas, conforme peça 103 e peças 105-123, respectivamente. Por fim, a sociedade empresária Multilaser Industrial S.A. apresentou petição inominada às peças 130-132.*

23. *Promovidas as oitivas 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:

Item b.1 (peça 88, p. 5): *participação da empresa Positivo Tecnologia S.A. no Pregão Eletrônico 90007/2024, diante dos indícios de conflito de interesses da atuação da empresa Positivo S+ Soluções em TI S.A (CNPJ 05.510.654/0004-21), sendo ambas empresas parte do mesmo grupo econômico*

Fundamento legal ou jurisprudencial: art. 9º, §§ 1º e 2º, c/c art. 14, inciso IV, todos da Lei 14.133/2021, e com os itens 3.6.5, 3.6.8 e 3.12 do edital;

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre o indício de irregularidade (peça 133, p. 6-24):

24. *O FNDE sustenta que não houve conflito de interesses apto a impedir a participação da Positivo Tecnologia S.A. no PE 90007/2025. Argumenta que todos os atos de planejamento, condução, julgamento e suporte decisório do certame foram praticados exclusivamente por agentes públicos formalmente designados, com rastreabilidade nos sistemas institucionais, inexistindo participação de colaboradores da Positivo S+ Soluções em TI S.A. nas decisões relacionadas ao certame.*

25. *A UJ informa ainda ter promovido diligências para verificar eventual participação dos profissionais vinculados ao Contrato 14/2025, incluindo o cruzamento entre a relação nominal dos colaboradores da Positivo S+ e os registros de acesso ao processo eletrônico da licitação, não tendo sido identificado qualquer acesso desses profissionais ao processo administrativo referente ao pregão em apreço.*

26. *O FNDE acrescenta que a Positivo S+ apresentou declaração formal afirmando possuir autonomia jurídica e operacional em relação à Positivo Tecnologia, manter segregação de equipes e ambientes, exigir termos de confidencialidade de seus colaboradores e não compartilhar informações contratuais ou estratégicas com a licitante.*

27. *O fundo também destaca a inexistência de concomitância temporal entre a elaboração dos documentos que estruturaram o PE 90007/2025 e a execução do Contrato 14/2025. Segundo informa, o planejamento da contratação foi concluído em 19/2/2025, enquanto a execução do contrato firmado com a Positivo S+ somente teve início em abril de 2025, o que afastaria a possibilidade de participação dos profissionais terceirizados na elaboração do termo de referência, especificações técnicas, critérios de julgamento ou demais documentos do certame.*

28. *Ademais, o FNDE afirma que o objeto do Contrato 14/2025 consiste exclusivamente na prestação de apoio técnico especializado à gestão de tecnologia da informação e comunicação (TIC), não abrangendo a prática de atos administrativos nem a tomada de decisões em licitações. Sustenta que a legislação aplicável, especialmente a Lei 9.784/1999, a Lei 14.133/2021 e a Instrução Normativa - SGD/ME 94/2022, reserva tais competências aos agentes públicos formalmente designados, vedando sua delegação a terceiros.*

29. *Por fim, conclui que inexiste prova de participação da Positivo S+ no planejamento ou na condução do pregão, bem como qualquer elemento concreto que caracterize as hipóteses de impedimento previstas nos arts. 9º, §§ 1º e 2º, e 14, inciso IV, da Lei 14.133/2021.*

Manifestação da sociedade empresária Positivo Tecnologia S.A. (peça 113):

30. *A Positivo sustenta que não houve conflito de interesses apto a impedir sua participação no PE 90007/2025. Argumenta que a tese do representante parte da premissa equivocada de que a Positivo S+ Soluções em TI S.A., empresa integrante do mesmo grupo econômico, teria atuado como agente público ou auxiliado a condução da licitação, enquadrando-se nas hipóteses dos arts. 9º, §§ 1º e 2º, e 14, inciso IV, da Lei 14.133/2021.*

31. *Segundo a empresa, as normas de impedimento possuem caráter restritivo e somente podem ser aplicadas quando demonstrados concretamente os pressupostos legais previstos na Lei 14.133/2021, não sendo admissível interpretação ampliativa baseada apenas em alegações genéricas de risco à isonomia ou à integridade do certame. Defende ainda que a configuração do conflito de interesses exige a demonstração de vínculo concreto com agente público capaz de influenciar o resultado da licitação, o que não teria ocorrido no caso.*

32. *Alega, ainda, que a Positivo Tecnologia e a Positivo S+ possuem objetos sociais distintos, estruturas operacionais independentes, equipes segregadas e gestão autônoma, inexistindo a alegada 'simbiose operacional' apontada pelo representante. Destaca que a Positivo Tecnologia atua predominantemente no fornecimento de equipamentos de tecnologia, enquanto a Positivo S+ presta serviços de consultoria e soluções gerenciadas de TI.*

33. *Sustenta também que a Positivo S+ não participou da fase interna do pregão, uma vez que o Contrato 14/2025, apontado como origem do suposto conflito, somente começou a ser executado após a conclusão do planejamento da contratação. Assim, os profissionais vinculados ao referido contrato não teriam participado da elaboração dos documentos que instruíram o certame.*

34. *Quanto à fase externa da licitação, afirma que os profissionais da Positivo S+ não exerceram funções relacionadas ao planejamento, julgamento, análise de propostas, condução do certame ou apreciação de recursos. Destaca que o FNDE apresentou documentação demonstrando que os atos de planejamento, condução e julgamento foram praticados exclusivamente por agentes públicos formalmente designados e que nenhum colaborador da Positivo S+ acessou o processo administrativo referente ao pregão ora em comento.*

35. *Por fim, conclui que não se configuram as hipóteses de impedimento previstas nos arts. 9º, §§ 1º e 2º, e 14, inciso IV, da Lei 14.133/2021, nem as vedações constantes dos itens 3.6.5, 3.6.8 e 3.12 do edital, razão pela qual considera regular sua participação no certame.*

Análise:

36. *A controvérsia consiste em verificar se a empresa Positivo Tecnologia S.A. no Pregão Eletrônico 90007/2025 se encontrava impedida em razão da atuação da empresa Positivo S+ Soluções em TI S.A., integrante do mesmo grupo econômico, na prestação de serviços especializados de apoio à gestão de TIC no âmbito do FNDE.*

37. *Inicialmente, observa-se que a hipótese sob análise não se confunde com situações tradicionalmente examinadas pela jurisprudência do TCU envolvendo a participação de empresas com sócios em comum ou vínculos societários indiretos em licitações, caso que não é tratado de forma expressa na Lei 14.133/2021. Nesses casos, a jurisprudência consolidou o entendimento de que a mera existência de vínculo societário não é suficiente para caracterizar irregularidade, exigindo-se a demonstração de circunstâncias concretas capazes de evidenciar prejuízo à competitividade, direcionamento ou comprometimento da isonomia entre os licitantes (Acórdão 952/2018-TCU-Plenário, Relator Ministro Vital do Rêgo; Acórdão 2803/2016-TCU-Plenário, Relator Ministro André de Carvalho, Acórdão 2191/2022-TCU-Plenário, Relator Ministro Augusto Sherman).*

38. *Superado esse ponto, a situação examinada nestes autos possui peculiaridades próprias, por envolver dispositivos legais que estabelecem hipóteses específicas de impedimento relacionadas à atuação de pessoas físicas ou jurídicas que, direta ou indiretamente, possam influenciar a condução da licitação ou da contratação.*

39. *Com efeito, os arts. 9º e 14 da Lei 14.133/2021 possuem natureza objetiva e preventiva e visam resguardar a imparcialidade, a independência, a integridade e a moralidade do processo licitatório, buscando evitar situações em que determinado licitante possa se beneficiar de informações privilegiadas ou de influência decorrente de sua proximidade com agentes envolvidos na licitação ou contratação.*

40. *Nesse sentido, a configuração da vedação legal não depende da comprovação de favorecimento concreto, fraude ou obtenção efetiva de vantagem indevida. A própria estrutura normativa foi concebida para prevenir situações de risco à imparcialidade administrativa, razão pela qual determinadas hipóteses de impedimento possuem natureza objetiva.*

41. *A redação do § 2º do art. 9º ampliou expressamente o alcance da vedação ao estendê-la a terceiros que auxiliem a condução da contratação, inclusive na qualidade de profissional especializado ou representante de empresa que preste assessoria técnica:*

> *Art. 9º É vedado ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos, ressalvados os casos previstos em lei:*
>
> *I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que:*
>
> *a) comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas;*
>
> *b) estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou do domicílio dos licitantes;*
>
> *c) sejam impertinentes ou irrelevantes para o objeto específico do contrato;*
>
> *(...)*
>
> *III - opor resistência injustificada ao andamento dos processos e, indevidamente, retardar ou deixar de praticar ato de ofício, ou praticá-lo contra disposição expressa em lei.*
>
> *(...)*
>
> *§ 2º As vedações de que trata este artigo estendem-se a terceiro que auxilie a condução da contratação na qualidade de integrante de equipe de apoio, profissional especializado ou funcionário ou representante de empresa que preste assessoria técnica.*

42. *Por sua vez, o art. 14, inciso IV, veda a participação de licitantes que mantenham vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista ou civil com agente público que desempenhe função na licitação ou atue na gestão ou fiscalização contratual.*

43. *A Lei 8.666/1993 já possuía vedações a participação em licitações nos seguintes termos:*

Art. 9º Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários:

I - o autor do projeto, básico ou executivo, pessoa física ou jurídica;

II - empresa, isoladamente ou em consórcio, responsável pela elaboração do projeto básico ou executivo ou da qual o autor do projeto seja dirigente, gerente, acionista ou detentor de mais de 5% (cinco por cento) do capital com direito a voto ou controlador, responsável técnico ou subcontratado;

III - servidor ou dirigente de órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação.

§ 1º É permitida a participação do autor do projeto ou da empresa a que se refere o inciso II deste artigo, na licitação de obra ou serviço, ou na execução, como consultor ou técnico, nas funções de fiscalização, supervisão ou gerenciamento, exclusivamente a serviço da Administração interessada.

§ 2º O disposto neste artigo não impede a licitação ou contratação de obra ou serviço que inclua a elaboração de projeto executivo como encargo do contratado ou pelo preço previamente fixado pela Administração.

§ 3º Considera-se participação indireta, para fins do disposto neste artigo, a existência de qualquer vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira ou trabalhista entre o autor do projeto, pessoa física ou jurídica, e o licitante ou responsável pelos serviços, fornecimentos e obras, incluindo-se os fornecimentos de bens e serviços a estes necessários.

§ 4º O disposto no parágrafo anterior aplica-se aos membros da comissão de licitação.

44. *Nesse sentido, convém transcrever entendimento do Superior Tribunal de Justiça (STJ) que, embora tenha analisado licitação ainda sob a égide da Lei 8.666/1993, expôs entendimento que é aplicável ao presente caso (AREsp 2238489/ES, rel. Min. Sérgio Kukina, decisão monocrática, j. em 25/6/2024, DJe 27/6/2024 – grifos ausentes no original):*

*Com efeito, a norma contida no art. 9º, III, § 3º, da Lei das Licitações encerra hipótese legal de afastamento daquele que, em razão de possuir vínculo com a entidade contratante, **potencialmente**, possa influir no resultado da licitação, visando o atendimento de interesses outros que não o público, em ofensa aos princípios da moralidade, da impessoalidade e da isonomia.*

*Desse modo, **não há que se perquirir a posteriori se o agente público detém condições de, concretamente, beneficiar a si próprio ou outrem, bastando o enquadramento à situação prevista no art. 9º, III, § 3º, da Lei n. 8.666/93 para obstar a sua participação no certame**.*

*A **ratio** da referida norma é clara: **evitar a possibilidade de que servidor integrante da entidade contratante possa, em razão do vínculo com esta, valer-se, ilustrativamente, do acesso de informações do procedimento licitatório antes da sua divulgação oficial, o que o colocaria indevidamente em situação de vantagem perante os demais participantes do certame**.*

45. *Na mesma toada, no **decisum** da aludida corte que, ao apreciar caso de servidor público da contratante que prestara serviços de consultoria a empresa licitante, o relator do feito, em seu voto condutor, expressou (REsp 1607715/AL, rel. Min. Herman Benjamin, 2ª Turma, j. em 7/3/2017, DJe 20/4/2017):*

Estando incontroversa a moldura fática delineada pelas instâncias ordinárias, conclui-se que, de fato, embora não seja possível afirmar que o Sr. [...] participou do procedimento licitatório, ele inegavelmente exerceu a função de consultor/administrador da empresa impetrante, ora recorrida, durante a execução do contrato licitado.

Desse modo, ficou caracterizada a conduta inidônea da empresa recorrida, com a quebra de confiança da Administração, o que vai de encontro aos dispositivos legais sob análise.

46. *Embora a vedação possua caráter objetivo, sua aplicação pressupõe a demonstração de que a situação fática efetivamente se enquadra nas hipóteses descritas pela lei. Em outras palavras, não basta a simples constatação de que duas empresas pertencem ao mesmo grupo econômico. É necessário demonstrar que a empresa vinculada ao licitante atua como auxiliar na condução da licitação ou contratação inquinada.*

47. *Conforme instrução anterior (peça 85, p. 3), identificou-se que o termo de referência da contratação que resultou no Contrato 14/2025, firmado entre o FNDE e a Positivo S+ Soluções em TI S.A. (CNPJ 05.510.654/0004-21), assinado em 25/3/2025 (peça 26), consignou as atividades a serem desempenhadas por meio do contrato, tais como suporte a processos de licitação, com participação ativa na elaboração de termos de referência, especificações técnicas, análise de propostas, julgamento de recursos e demais etapas dos processos licitatórios relacionados a serviços de TI, além de acompanhar o ciclo de vida dos contratos de serviços de TI, incluindo a negociação de renovações, revisões de escopo, análise de aditivos*

contratuais e controle de pagamentos (peça 30, p. 68-69).

48. *Ainda que os instrumentos de planejamento do Pregão Eletrônico 90007/2024 (peça 133, p. 14) tenham sido elaborados e concluídos antes da assinatura do Contrato 14/2025 em 25/3/2026 (peça 26), a fase externa do pregão ocorreu a partir de 19/5/2025, data da sessão pública (peça 10, p. 1), e posteriormente à assinatura do contrato, situação suficiente a materializar o impedimento constante no art. 9º, §§ 1º e 2º, c/c art. 14, inciso IV, todos da Lei 14.133/2021, e nos itens 3.6.5, 3.6.8 e 3.12 do edital, visto que a Positivo S+ Soluções em TI S.A já estaria apta a, direta ou indiretamente, atuar ou interferir nas etapas de análise de propostas e julgamento de recursos, integrantes da fase externa do pregão, além de realizar o acompanhamento do ciclo de vida dos contratos de serviços de TI, incluindo a negociação de renovações, revisões de escopo, análise de aditivos contratuais e controle de pagamentos.*

49. *Importante destacar que, como visto, não é necessário que a empresa Positivo S+ Soluções em TI S.A, por meio de seus funcionários disponibilizados ao FNDE, efetivamente emita decisões ou assine documentos, muito menos que ocorra acesso pelos funcionários da empresa Positivo S+ Soluções em TI S.A ao processo SEI do procedimento licitatório, visto que as vedações dos arts. 9º e 14 da Lei 14.133/2021 têm caráter preventivo e objetivo, bastando que a empresa Positivo S+ Soluções em TI S.A. disponibilize funcionários para atuarem na área de licitações e contratos do FNDE.*

50. *Ainda que não fosse necessária essa comprovação, o representante, em sua petição inominada (peça 130, p. 7-8), apontou que, diferentemente do que indicou o FNDE em sua manifestação, profissionais da empresa Positivo S+ Soluções em TI S.A alocados no FNDE acessaram o Processo SEI 23034.025189/2023-56, que originou o PE 90007/2024, inclusive em data posterior à assinatura do Contrato 14/2025 em 25/3/2025 (peça 26, p. 8), informações estas que foram confirmadas por esta UT com base nos documentos apresentados pelo próprio FNDE (peça 103; disponível em: https://fnde-my.sharepoint.com/:f:/g/personal/03982144175_fnde_gov_br/IgDO9MgLIM6STJn_s9tmIpFAAZsrxoKHXPRwuFxkwlRhMpA?e=z8eyIx. Acesso em: 23/6/2026).*

51. *Para realizar a correlação entre os nomes e os CPFs entre as listas disponibilizadas (Contrato 14/2025 e logs de acesso, peça 134), utilizou-se as bases de dados do TCU. Como exemplo, entre os funcionários disponibilizados pela empresa Positivo S+ Soluções em S.A. ao FNDE, a profissional Maria Patrícia Durães Vargas (CPF 078.138.966-61), ocupante do cargo de Analista de Apoio a Processos de Contratação e Gerenciamento de Contratos de TI – Nível Sênior, acessou o processo em 2/6/2025, 3/6/2025 e 17/8/2026, data posterior à assinatura do Contrato 14/2025.*

52. *Além disso, foram confirmados os acessos dos profissionais Nivalda dos Santos Almeida (CPF 776.178.001-34), Maria Andrea Morais Correa (CPF 743.536.751-68), Fabiano Israel dos Santos Francisco (CPF 928.449.281-53), Maria Viviane Lopes da Silva (CPF 381.895.183-72) e Marcio Luiz Soares Vidal (CPF 037.420.636-85), todos também ocupantes do cargo de Analista de Apoio a Processos de Contratação e Gerenciamento de Contratos de TI – Nível Sênior, também em datas posteriores à assinatura do Contrato 14/2025, além de todos os demais indicados na petição da representante.*

53. *Em função do exposto, considera-se que **há** procedência nas irregularidades tratadas nesse tópico.*

***Item b.2 (peça 88, p. 5):** apresentação de amostras na fase de recursos;*

Fundamento legal ou jurisprudencial: art. 17, § 3º, c/c art. 41, inciso II, todos da Lei 14.133/2021

Contextualização

54. *Levando-se em consideração a legislação (art. 17, § 3º, c/c art. 41, inciso II, todos da Lei 14.133/2021), o edital (itens 7.17 à peça 10, p. 13) e o termo de referência - TR (itens 4.49, 4.49.1 e 4.49.2 à peça 11, p. 15-16), a análise de amostras deve ocorrer na fase de julgamento de propostas ou lances e tomar como referência as funcionalidades e requisitos descrito no Caderno de Especificações Técnicas (peça 83, p. 30-67), Além disso, conforme item 7.23 do edital (peça 10, p. 13), caso a solução seja aprovada com ressalvas, o licitante terá o prazo de três dias úteis para proceder os ajustes necessários, entretanto, não se encontrou no edital e anexos critérios objetivos para se definir o que seria uma aprovação com ressalvas, sem ressalva ou não aprovação.*

55. *Contudo, não tendo sido exigida a apresentação de amostra da solução apresentada pela empresa licitante Grupo Multi S.A. na fase de julgamento, a Administração, após apresentação de recursos, entendeu por realizar análise de amostras em relação à proposta dessa licitante em relação aos itens 4 e 6, conforme pode ser verificado no documento de análise de recursos (peça 83, p. 68-84). Após análise, concluiu que o item E1 atendeu com ressalvas e os itens E2, E3, E4, E5 e E6 atendeu apenas parcialmente (insatisfatório), enquanto os itens E7 e E8 atenderam satisfatoriamente (peça 83, p. 68-84). Dessa forma, a Administração concluiu pela comprovação insatisfatória dos requisitos mínimos exigidos, deferindo o recurso apresentado*

pela empresa Positivo Tecnologia S.A.

56. *Diante do exposto, a primeira constatação que se faz é que a amostra não poderia ter sido apresentada na fase de recursos, contrariando o art. 17, § 3º, c/c art. 41, inciso II, todos da Lei 14.133/2021. Isso porque a fase recursal é posterior à fase de julgamento das propostas. Ou seja, de acordo com o art. 17, incisos IV e VI, da mencionada lei, essas fases são distintas entre si.*

57. *Assim, caso a UJ conclua pela necessidade de realizar análise de amostra do dispositivo oferecido pelo licitante com melhor proposta, deve voltar o respectivo item do certame licitatório à fase para julgamento de propostas. Mesmo porque, em assim não o fazendo, a UJ acaba por suprir fase recursal aos interessados que não concordem com as conclusões apresentadas para a análise dessa amostra.*

58. *Além disso, ainda que fosse hipoteticamente permitida essa possibilidade para fins de instrumentalizar o recurso apresentado, não há no edital critérios objetivos para se definir o que seria uma aprovação com ressalvas, sem ressalva ou não aprovação, afrontando o princípio do julgamento objetivo, previsto no art. 5º da Lei 14.133/2021. Por fim, não foi oportunizado ao representante a oportunidade de proceder aos ajustes necessários para se adequar ao eventualmente apontado como atendido parcialmente na análise de amostras, em desacordo com o item 7.23 do edital (peça 10, p. 13).*

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre o indício de irregularidade (peça 133, p. 6-24):

59. *O FNDE reconhece que a Lei 14.133/2021 prevê a realização da análise de amostras na fase de julgamento das propostas, mas esclarece que, no caso concreto, a prova de conceito foi utilizada como instrumento de confirmação técnica diante de dúvidas relevantes acerca da aderência da solução ofertada pela licitante Grupo Multi S.A. aos requisitos mínimos previstos no Caderno de Especificações Técnicas.*

60. *A UJ informa que a apresentação de amostras decorreu de questionamentos técnicos suscitados em recurso administrativo, os quais indicavam possível incompatibilidade entre as funcionalidades descritas na documentação apresentada pela licitante e aquelas efetivamente executadas pela solução ofertada.*

61. *Segundo o FNDE, a documentação técnica apresentada pela licitante limitava-se, em grande parte, a descrições textuais, capturas de tela e vídeos, sem demonstrar adequadamente a execução prática das funcionalidades exigidas. Em razão dessa fragilidade documental, a Administração entendeu necessária a verificação empírica da solução por meio de amostras e prova de conceito.*

62. *A entidade acrescenta que a medida observou o interesse público e a gestão de riscos, tendo por objetivo verificar a conformidade material da solução ofertada e evitar a contratação de produto que, embora aparentemente aderente na documentação, não atendesse efetivamente às especificações exigidas pelo edital.*

Manifestação da sociedade empresária Positivo Tecnologia S.A. (peça 113):

63. *A Positivo sustenta que a exigência de apresentação de amostras em sede recursal foi regular e decorreu de dúvida técnica concreta acerca da aderência dos equipamentos ofertados pelo representante às especificações do edital. Afirma que a medida foi adotada pelo FNDE diante de histórico de desclassificações do representante em outros certames, nos quais teriam sido identificadas divergências entre as especificações constantes da documentação apresentada e aquelas efetivamente verificadas nas amostras físicas.*

64. *Argumenta que os arts. 17, § 3º, 41, inciso II, e 42, § 2º, da Lei 14.133/2021 não vedam a realização de diligências para apresentação de amostras na fase recursal. Defende que a legislação admite a exigência de amostras para esclarecimento de dúvidas técnicas e que inexiste proibição legal ou editalícia para a adoção dessa providência após a interposição de recursos.*

65. *Por fim, a empresa acrescenta que a diligência buscou esclarecer dúvida fundada sobre a conformidade técnica da solução ofertada e que sua adoção observou as regras previstas no edital e no termo de referência. Sustenta, ainda, que não houve prejuízo ao contraditório ou à ampla defesa, pois o representante interpôs recurso administrativo específico contra a decisão de desclassificação, o qual foi devidamente processado.*

Análise:

66. *A controvérsia consiste em verificar se a exigência de apresentação de amostras durante a fase recursal do Pregão Eletrônico 90007/2025 configurou afronta ao rito procedimental previsto na Lei 14.133/2021, especialmente aos arts. 17, § 3º, e 41, inciso II.*

67. *De fato, a Lei 14.133/2021 estabelece que o julgamento das propostas constitui fase própria do procedimento licitatório, na qual devem ser realizadas as verificações necessárias para aferição da conformidade das ofertas com as exigências editalícias. Sob essa perspectiva, a realização de avaliação de amostras na fase recursal, após, portanto, o encerramento da fase de julgamento, pode, em tese, representar procedimento incompatível com a sequência legal das etapas da licitação.*

68. *Todavia, a interpretação do rito licitatório não pode ser dissociada dos princípios da busca da*

verdade material e da seleção da proposta mais vantajosa. A própria Lei 14.133/2021, em seu art. 64, confere à Administração a prerrogativa de promover diligências destinadas ao esclarecimento ou à complementação da instrução processual, desde que não impliquem apresentação de proposta nova ou modificação substancial das condições originalmente ofertadas.

69. *No caso concreto, observa-se que a exigência de amostra decorreu de dúvidas técnicas acerca da efetiva aderência da solução ofertada às especificações mínimas previstas no edital após a apresentação de recurso. Assim, exigir a amostra, que estava prevista no edital, funciona como essa confirmação visual e técnica das especificações.*

70. *Entretanto, deveria ter ocorrido o retorno do processo licitatório à fase de julgamento de propostas e, consequentemente, dever-se-ia conceder novo prazo recursal, em observância aos princípios do contraditório e ampla defesa, conforme preconizado no art. 165, inciso I, alínea 'b', da Lei 14.133/2021. A concessão de novo prazo recursal aconteceu no caso concreto, como pode ser verificado no Parecer 332/2026/DIRTI (peça 133, p. 26-49), que analisou recurso apresentado pelo licitante Grupo Multi S.A. em razão da sua desclassificação nos itens 4 e 6. Por outro lado, o retorno à fase de julgamento de propostas não ocorreu, havendo violação ao art. 17, § 3º, c/c art. 41, inciso II, todos da Lei 14.133/2021.*

71. *Em função do exposto, considera-se que **há** procedência nas irregularidades tratadas nesse tópico.*

72. *Considerando que, no caso concreto, houve a concessão de novo prazo recursal, mitigando o risco de prejuízo aos demais licitantes, entende-se suficiente a emissão de **ciência** cerca da impropriedade identificada.*

***Item b.3 (peça 88, p. 5):** ausência de critérios objetivos para se definir o que seria uma aprovação com ressalvas, sem ressalva ou não aprovação das amostras;*

Fundamento legal ou jurisprudencial: princípio do julgamento objetivo previsto no art. 5º da Lei 14.133/2021

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre o indício de irregularidade (peça 133, p. 6-24):

73. *O FNDE sustenta que não houve adoção de critérios subjetivos na avaliação das amostras. Afirma que o critério efetivamente utilizado foi o atendimento integral dos requisitos mínimos obrigatórios estabelecidos no edital e no Caderno de Especificações Técnicas.*

74. *Segundo a UJ, as expressões 'aprovado com ressalvas', 'parcialmente satisfatório' ou semelhantes foram utilizadas apenas como linguagem descritiva nos relatórios técnicos, sem constituir categoria decisória autônoma. Argumenta que o julgamento sempre ocorreu com base em lógica binária de conformidade ou desconformidade.*

75. *O FNDE informa que os critérios objetivos previamente adotados foram os seguintes: atendimento integral de todos os requisitos mínimos obrigatórios: aprovação; não atendimento de qualquer requisito mínimo obrigatório: reprovação; ressalvas apenas para aspectos acessórios ou não obrigatórios, sem impacto sobre o atendimento do requisito principal.*

76. *Por fim, a entidade acrescenta que os requisitos técnicos estavam previamente definidos no Caderno de Especificações Técnicas e que a avaliação foi realizada mediante listas de verificação e matrizes de evidências elaboradas para cada item do certame.*

Análise:

77. *A controvérsia consiste em verificar se o procedimento adotado para avaliação das amostras observou o princípio do julgamento objetivo, especialmente quanto à definição dos critérios utilizados para distinguir situações de aprovação, aprovação com ressalvas e reprovação das soluções submetidas à avaliação de amostras.*

78. *Inicialmente, observa-se que o edital e seus anexos efetivamente continham os requisitos técnicos mínimos a serem atendidos pelos licitantes, notadamente aqueles constantes do Caderno de Especificações Técnicas (peça 83, p. 30-67). Tais requisitos permitiam verificar se determinada funcionalidade ou característica estava presente na solução ofertada. Entretanto, a simples existência de requisitos técnicos não se confunde com a definição prévia dos critérios de valoração das inconformidades eventualmente identificadas durante a avaliação das amostras.*

79. *Conforme esclarecido pelo FNDE, o entendimento adotado durante a análise foi o de que o atendimento integral dos requisitos mínimos ensejaria aprovação, enquanto o descumprimento de requisito obrigatório acarretaria reprovação, reservando-se a classificação 'com ressalvas' para aspectos considerados acessórios ou não essenciais. Todavia, esse entendimento não constava expressamente do instrumento convocatório nem dos documentos disponibilizados aos licitantes antes da apresentação das propostas. Ademais, em sua resposta, também não ficou esclarecido o que seriam aspectos considerados acessórios ou não essenciais e requisitos obrigatórios.*

80. *Sob a ótica do princípio do julgamento objetivo, previsto no art. 5º da Lei 14.133/2021, os critérios de avaliação devem ser previamente estabelecidos e divulgados, de modo a permitir que todos os participantes conheçam antecipadamente as regras que orientarão a tomada de decisão da Administração. A objetividade do julgamento não se limita à existência de requisitos técnicos, abrangendo também a definição dos parâmetros que conduzirão à aprovação, à aprovação com restrições ou à rejeição da proposta quando identificadas desconformidades.*

81. *A ausência de previsão expressa acerca da forma de tratamento das inconformidades identificadas durante a avaliação da amostra amplia a margem de discricionariedade do avaliador e dificulta o controle externo da correção do julgamento, especialmente nos casos em que se faz necessária a distinção entre falhas consideradas sanáveis, falhas acessórias e falhas aptas a ensejar a reprovação da solução. Ademais, houve consequência concreta para o certame, visto que, conforme análise da irregularidade do item b.4 seguinte desta instrução, não houve a concessão do prazo de três dias úteis ao licitante Multilaser Industrial S.A. para proceder aos ajustes necessários nas amostras.*

82. *Em função do exposto, considera-se que **há** procedência nas irregularidades tratadas nesse tópico.*

83. *Considerando a proposta de determinação consignada após análise da construção participativa das deliberações no item I.2 desta instrução, entende-se suficiente a emissão de **ciência** cerca da irregularidade identificada.*

***Item b.4 (peça 88, p. 5):** não concessão do prazo de três dias úteis ao licitante Multilaser Industrial S.A. para proceder aos ajustes necessários nas amostras;*

Fundamento legal ou jurisprudencial: item 7.23 do edital

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre o indício de irregularidade (peça 133, p. 6-24):

84. *O FNDE sustenta que o prazo previsto no item 7.23 do edital destina-se exclusivamente a hipóteses de aprovação com ressalvas referentes a vícios sanáveis e ajustes pontuais, não sendo aplicável quando constatado o não atendimento de requisitos mínimos obrigatórios da solução ofertada.*

85. *Segundo a UJ, as falhas identificadas nas amostras da licitante Grupo Multi S.A. atingiram funcionalidades essenciais da solução de gerenciamento de dispositivos, incluindo aplicação de políticas de uso, gestão de usuários, inventário de ativos, execução de comandos remotos, redefinição e apagamento de dados e gerenciamento de aplicativos. Em razão disso, entendeu tratar-se de vícios materiais insanáveis, incompatíveis com a concessão de prazo para correção.*

86. *O FNDE argumenta que permitir ajustes dessa magnitude equivaleria a admitir aperfeiçoamento substancial da solução após a fase de avaliação, comprometendo a isonomia entre os licitantes e o princípio do julgamento objetivo. Sustenta, ainda, que a complementação posterior das funcionalidades exigidas configuraria alteração material da proposta originalmente apresentada.*

87. *Por fim, a entidade menciona esclarecimentos técnicos obtidos junto à Microsoft para reforçar o entendimento de que o fornecedor da solução de gerenciamento é o único responsável por demonstrar o atendimento aos requisitos exigidos no edital, não sendo possível suprir posteriormente funcionalidades essenciais não comprovadas durante a avaliação.*

Análise:

88. *A controvérsia consiste em verificar se a Administração deveria ter concedido à licitante o prazo de três dias úteis previsto no item 7.23 do edital para realização de ajustes nas amostras apresentadas.*

89. *Em sua manifestação, o FNDE sustenta que o referido prazo somente seria aplicável às hipóteses de aprovação com ressalvas decorrentes de vícios sanáveis, não incidindo quando constatado o descumprimento de requisitos mínimos obrigatórios, situação que caracterizaria vício material insanável e conduziria à imediata reprovação da solução. Ocorre que tal interpretação pressupõe a existência de critérios previamente definidos e objetivamente conhecidos pelos licitantes para distinguir falhas sanáveis, passíveis de correção, de falhas consideradas insanáveis.*

90. *Conforme analisado na irregularidade anterior, não se identificou no edital ou em seus anexos disciplina acerca dos parâmetros utilizados para classificar uma amostra como aprovada, aprovada com ressalvas ou reprovada. Tampouco foram previamente estabelecidos critérios objetivos para definir quais desconformidades seriam consideradas meramente acessórias e quais seriam aptas a ensejar reprovação imediata da solução.*

91. *Nesse contexto, a conclusão da Administração de que as falhas identificadas constituíam vícios insanáveis decorreu de juízo técnico realizado durante a avaliação das amostras, sem que houvesse previsão editalícia detalhando os elementos que justificariam o afastamento da regra de concessão do prazo para ajustes sanáveis.*

92. *O princípio do julgamento objetivo exige não apenas a definição prévia dos requisitos técnicos exigidos, mas também a transparência dos critérios que orientarão as consequências decorrentes de seu eventual descumprimento. Quando inexistem parâmetros previamente divulgados para diferenciar falhas sanáveis e insanáveis, reduz-se a previsibilidade do procedimento e dificulta-se a aferição da correção da decisão administrativa que suprime oportunidade expressamente prevista no edital.*

93. *Assim, considerando que o item 7.23 do edital previa a possibilidade de realização de ajustes nas amostras e que os critérios utilizados para afastar sua aplicação não estavam objetivamente definidos no instrumento convocatório, mostra-se plausível o entendimento de que à licitante deveria ter sido oportunizada a utilização do prazo previsto no edital.*

94. *Em função do exposto, considera-se que **há** procedência nas irregularidades tratadas nesse tópico.*

I.2. Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre a construção participativa de deliberações (peça 133, p. 6-7):

95. *A Unidade Jurisdicionada não apresentou resposta específica à construção participativa das deliberações, limitando-se a solicitar que o Tribunal considere, na calibração de suas deliberações de mérito, a existência de providências internas em curso e espaço jurídico-administrativo para saneamento. Argumentou que tais medidas tendem a reduzir a necessidade de adoção de ações mais gravosas, como a anulação total dos itens, além de preservar o interesse público com menor disrupção.*

Análise:

96. *Considerando que a proposta da empresa Grupo Multi S.A. desclassificada em relação ao item 4 é R$ 3.839.550,00 menor do que a proposta da empresa Positivo Tecnologia S.A. e, em relação ao item 6, é R$ 1.645.932,00 menor do que a proposta da empresa Positivo Tecnologia S.A, totalizando R$ 5.485.482,00 de diferença (peça 83, p. 85-86 e 91-93), e que as irregularidades em relação aos itens b.3 e b.4 desta instrução foram caracterizadas, entende-se necessária a expedição de **determinação** para que o FNDE retorne os itens 4 e 6 do pregão em comento para a fase de julgamento da proposta da licitante Multilaser Industrial S.A., a fim de que se conceda o prazo de três dias úteis ao licitante para que proceda aos ajustes necessários nas amostras e as apresente em nova sessão de avaliação de amostras.*

97. *Além disso, considerando a gravidade da irregularidade consignada no item b.1 desta instrução, entende-se necessária a expedição de **determinação** a fim de que o FNDE exclua a empresa Positivo Tecnologia S.A. dos itens 4 e 6 do Pregão Eletrônico 90007/2024, bem como anule a Ata de Registro de Preços 23/2025, permitindo-se a manutenção dos contratos eventualmente já firmados em relação ao item 5 dessa ata e, caso o FNDE tenha interesse em continuar com o item 5, retorne esse item à fase de julgamento, convocando o próximo licitante mais bem colocado para apresentar sua proposta.*

CONCLUSÃO

98. *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.*

99. *Quanto aos indícios de irregularidades, os elementos constantes dos autos permitem, desde já, a avaliação quanto ao **mérito** da presente representação como **procedente,** motivo pelo qual será proposta a **ciência** à UJ das irregularidades verificadas, bem como a expedição de **determinação**, na forma descrita nesta instrução.*

100. *Por fim, diante dos encaminhamentos propostos, entende-se que não haverá impacto relevante na unidade jurisdicionada e/ou na sociedade uma vez que, apesar de se tratar de bem que permite uma experiência de aprendizagem aprimorada e personalizada aos alunos, promovendo a melhoria da qualidade da educação, conforme item 3.2 do termo de referência (peça 11, p. 4), a sua eventual não contratação ou atraso na contratação não inviabiliza o ensino escolar.*

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

101. *Não houve pedido de ingresso aos autos.*

102. *Não houve pedido de vista e/ou cópia.*

103. *Não houve pedido de sustentação oral.*

104. *Verificam-se os seguintes processos conexos a estes autos:*

NÚMERO DO TC	***DESCRIÇÃO SUMÁRIA***	***ESTADO ATUAL***	***SITUAÇÃO ATUAL***
008.230/2025-0	*Representação referente à licitação com número 900072024, modalidade Pregão e Uasg 153173 (Objeto: COMPRA*	*Encerrado*	*APENSADO AO TC 007.249/2024-1*

	NACIONAL, mediante Sistema de Registro de Preços, de dispositivos de tecnologia da informação para uso educacional, nos termos da tabela abaixo, conforme condições e exigências estabelecidas neste instrumento, para atendimento às necessidades da rede pública brasileira de educação básica, conforme demanda contida no DFD nº 262/2024 atualizado pelo DFD nº 97/2025. conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste Edital e seus anexos.)		
021.311/2025-0	*Representação referente à licitação com número 900072024, modalidade Pregão e Uasg 152173 (Objeto: Registro de preços para a compra nacional de dispositivos de tecnologia da informação destinados ao uso educacional, visando atender às necessidades da rede pública brasileira de educação básica.)*	*Encerrado*	*APENSADO AO TC 007.249/2024-1*
007.249/2024-1	*Acompanhamento do Registro de Preços Nacional de Equipamentos de Tecnologia Educacional do FNDE*	*Aberto*	*AGUARDANDO DISTRIBUIÇÃO PARA INSTRUÇÃO*

105. *Não há processos apensos.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

106. *Em virtude do exposto, propõe-se:*

106.1. ***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;*

106.2. *no* ***mérito****, considerar a presente representação* ***procedente****, confirmando o fundamento da medida cautelar referendada por meio do Acórdão 1230/2026-TCU-Plenário;*

106.3. ***determinar*** *ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, que, no prazo de 60 dias, adote providências quanto aos itens abaixo, relativos ao Pregão Eletrônico 90007/2024, e informe ao TCU, no mesmo prazo, os encaminhamentos realizados:*

a) retorne os itens 4 e 6 do pregão em comento para a fase de julgamento da proposta da licitante Multilaser Industrial S.A., concedendo-lhe, com base no item 7.23 do edital, o prazo de três dias úteis para que proceda aos ajustes necessários nas amostras e as apresente em nova sessão de avaliação de amostras;

b) exclua a participação da empresa Positivo Tecnologia S.A. dos itens 4 e 6; e

c) anule a Ata de Registro de Preços 23/2025, permitindo-se a manutenção dos contratos eventualmente já firmados em relação à ata e, caso o FNDE tenha interesse em continuar com o item 5, retorne esse item à fase de julgamento, convocando o próximo licitante mais bem colocado para apresentar sua proposta;

106.4. *dar* ***ciência*** *ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas no Pregão Eletrônico 90007/2024, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:*

a) não retorno à fase de julgamento de propostas para a realização de avaliação de amostras em decorrência de dúvidas técnicas suscitadas na fase recursal, descumprindo o art. 17, § 3º, c/c art. 41, inciso II, todos da Lei 14.133/2021, ainda que concedida nova oportunidade para apresentação de recursos; e

b) ausência de critérios objetivos para se definir o que seria uma aprovação com ressalvas, sem ressalva ou não aprovação das amostras, bem como do que seria considerado essencial ou acessório, violando o princípio do julgamento objetivo previsto no art. 5º da Lei 14.133/2021;

106.5. ***informar*** *ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, à sociedade empresária Positivo Tecnologia S.A. (CNPJ 81.243.735/0019-77) e ao representante do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada, caso existentes, podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos; e*

106.6. ***arquivar*** *os presentes autos, nos termos do art. 169, V, do Regimento Interno/TCU, sem prejuízo de que a AudContratações monitore as determinações supra.*"

É o relatório.

VOTO

Trata-se de representação com pedido de medida cautelar, formulada por Multilaser Industrial S.A. a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 90007/2024, conduzido pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), destinado à compra nacional, por sistema de registro de preços, de dispositivos de tecnologia da informação para uso educacional da rede pública de educação básica, com valor estimado sigiloso quanto aos itens 4 e 6, ora impugnados.

2. A representante apontou dois conjuntos de irregularidades: o conflito de interesses decorrente da participação da empresa Positivo Tecnologia S.A. no certame, a par da atuação, junto ao FNDE, da Positivo S+ Soluções em TI S.A. (Positivo S+), integrante do mesmo grupo econômico; e vícios na avaliação de amostras, realizada na fase recursal, sem critérios objetivos e sem a concessão do prazo editalício de ajustes.

3. Ao apreciar o pedido cautelar (peça 88), reconheci a plausibilidade jurídica de ambas as alegações e o perigo da demora e determinei a suspensão dos itens 4 e 6 do certame e da Ata de Registro de Preços 23/2025, além de promover a oitiva do FNDE e da Positivo Tecnologia S.A. e a construção participativa das deliberações. A medida foi referendada por este Plenário mediante o Acórdão 1.230/2026-Plenário.

4. Inicialmente, ratifico o conhecimento da representação, por atender aos requisitos de admissibilidade previstos no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021 e nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU.

5. Realizadas as oitivas, manifesto-me de acordo com as análises da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) quanto à caracterização das irregularidades, adotando os fundamentos da instrução como razões de decidir. Divirjo, todavia, quanto à providência corretiva cabível, pelas razões que passo a expor.

6. Quanto ao conflito de interesses, as respostas do FNDE e da Positivo Tecnologia S.A. não infirmaram os indícios que motivaram a cautelar; ao contrário, o exame das oitivas reforçou o juízo preliminar. Os arts. 9º, §§ 1º e 2º, e 14, inciso IV, da Lei 14.133/2021 encerram vedação de natureza objetiva e preventiva, que não depende da comprovação de favorecimento concreto, fraude ou vantagem efetiva. Destinam-se a resguardar, de antemão, a imparcialidade e a integridade do certame.

7. O Contrato 14/2025, firmado entre o FNDE e a Positivo S+ Soluções em TI S.A., tem por objeto o apoio técnico especializado a processos de licitação da entidade, incluindo a elaboração de termos de referência, a análise de propostas e o julgamento de recursos. Basta essa disponibilização de profissionais para atuação na área de licitações e contratos do FNDE para que se configure o impedimento à participação de empresa do mesmo grupo econômico – no caso, a Positivo Tecnologia S.A. –, independentemente de os funcionários terceirizados terem, em concreto, decidido ou subscrito atos do pregão.

8. Ainda que assim não fosse, a fase externa do certame teve início após a assinatura do Contrato 14/2025 e restou confirmado pela unidade técnica – a partir dos próprios registros de acesso fornecidos pelo FNDE, cotejados com a documentação trazida pela representante – que profissionais

da Positivo S+ alocados na entidade acessaram o processo administrativo que originou o Pregão Eletrônico 90007/2024 em datas posteriores àquela assinatura. Configura-se, pois, a irregularidade. Como já assentou a instrução preliminar, independentemente do critério legal que se tome como referência, a Positivo Tecnologia S.A. não poderia ter participado do Pregão Eletrônico 90007/2024.

9. No tocante à avaliação de amostras, assiste razão à unidade instrutora quanto à existência dos vícios. A prova de conceito da solução ofertada pela representante foi realizada apenas na fase recursal, sem o retorno do feito à fase de julgamento das propostas, em afronta ao art. 17, § 3º, c/c o art. 41, inciso II, da Lei 14.133/2021. A esse vício somam-se a ausência, no instrumento convocatório, de critérios objetivos para distinguir aprovação, aprovação com ressalvas e reprovação das amostras – e, ainda, o que seria requisito essencial ou acessório –, em ofensa ao princípio do julgamento objetivo (art. 5º da Lei 14.133/2021), e a supressão do prazo de três dias úteis previsto no item 7.23 do edital.

10. Definida a existência dos vícios, resta eleger a providência adequada. A unidade instrutora propôs o retorno dos itens 4 e 6 à fase de julgamento, com a concessão à representante do prazo do item 7.23 para ajuste e reapresentação das amostras. Peço vênia para divergir dessa solução, por duas ordens de razões.

11. Em primeiro lugar, o retorno de fase encerra contradição insuperável com um dos próprios fundamentos da procedência. Reconheceu-se que o edital não contém critérios objetivos para distinguir aprovação, aprovação com ressalvas e reprovação das amostras, nem para separar requisitos essenciais de acessórios. Ora, reconduzir a licitante a nova avaliação de amostras regida por esse mesmo instrumento significaria reaproveitar procedimento cujo critério de aferição foi declarado deficiente — de modo que a reapreciação recairia sobre régua igualmente insegura, perpetuando o vício que se pretende sanar.

12. Em segundo lugar, a medida não assegura o resultado que a justifica. A economia de R$ 5.485.482,00 invocada em favor do retorno de fase somente se concretizaria caso a proposta da representante viesse a ser aprovada; contudo, sua solução foi reprovada na maioria dos quesitos avaliados, sem que haja garantia de que as inconformidades sejam sanáveis no exíguo prazo de três dias úteis. Não o sendo, e afastada a Positivo Tecnologia S.A. por impedimento, a Administração seria conduzida a convocar licitante remanescente, sem qualquer garantia de preço inferior ao originalmente ofertado, com risco concreto de contratação mais onerosa ou de fracasso dos itens.

13. Acresça-se que os vícios verificados não se restringem à posição de um competidor, mas contaminam a própria composição e a sistemática de avaliação dos itens 4 e 6: de um lado, o primeiro colocado não poderia sequer participar; de outro, o instrumento de avaliação de amostras carece de critérios objetivos, foi aplicado em fase indevida e suprimiu prazo assegurado no edital. Vícios dessa natureza, que alcançam o instrumento convocatório e a regularidade do julgamento, não se sanam por simples retorno de fase, impondo-se a anulação dos itens 4 e 6, nos termos do art. 71, inciso IX, da Lei 14.133/2021 e do art. 147 da mesma lei.

14. Registro que a adoção dessa providência não prescinde do contraditório, tampouco o vulnera. No exercício da construção participativa das deliberações, a unidade instrutora submeteu ao FNDE, expressamente, os possíveis impactos da anulação dos itens 4 e 6 e da anulação da Ata de Registro de Preços 23/2025 (peça 88). O órgão, contudo, não apresentou manifestação específica sobre tais impactos, limitando-se a solicitar a calibração das deliberações. Tendo sido oportunizada a manifestação sobre a exata medida ora adotada, encontra-se satisfeita a exigência do art. 171, inciso I, da Lei 14.133/2021.

15. Impõe-se, por consequência, a anulação da Ata de Registro de Preços 23/2025, na parte relativa aos itens 4 e 6. Preservam-se, todavia, os contratos eventualmente já firmados quanto ao item 5, que não é objeto desta representação e cuja apreciação, por envolver contratação em execução, demandaria contraditório próprio, sem prejuízo de que o FNDE avalie a respectiva situação à luz do impedimento ora reconhecido.

16. Ademais, para que a nova contratação, caso pretendida, não reproduza os vícios verificados, cabe determinar ao FNDE que, ao promover novo certame, faça constar do Estudo

Técnico Preliminar o adequado levantamento de mercado e estabeleça, no edital, critérios objetivos para a avaliação de amostras, inclusive quanto à distinção entre requisitos essenciais e acessórios e às hipóteses de aprovação, aprovação com ressalvas e reprovação.

17. Assim, a representação deve ser considerada procedente, restando confirmado o fundamento da medida cautelar referendada pelo Acórdão 1.230/2026-Plenário.

18. Por fim, registro que recebi memoriais em meu gabinete que em nada alteraram a posição aqui externada.

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 26 de agosto de 2026.

JORGE OLIVEIRA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2321/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.733/2026-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação
3. Representante: Multilaser Industrial S.A. (59.717.553/0006-17)
4. Unidade: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
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: Bruna Oliveira (OAB/SC 42.633), representando Multilaser Industrial S.A.; Anderson Henrique Prehs (OAB/PR 34.608) e Ariane Bini de Oliveira (OAB/PR 37.156), representando Positivo Smart Tecnologia Ltda., SC Indústria de Equipamentos Eletrônicos Ltda., Boreo Comércio de Equipamentos Ltda. e Portal Mundo Positivo Ltda.; Anderson Henrique Prehs (OAB/PR 34.608) e outros, representando Positivo Tecnologia S.A.; Anderson Henrique Prehs (OAB/PR 34.608) e outros, representando Positivo Distribuição, Importação e Comércio Ltda.; Raphaela Themis Leite Jardim (OAB/PR 96.356), representando Positivo Informática S.A.

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta representação, com pedido de medida cautelar, formulada por Multilaser Industrial S.A. a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 90007/2024, conduzido pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), para a compra nacional, mediante sistema de registro de preços, de dispositivos de tecnologia da informação para uso educacional,

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

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

9.2. no mérito, considerar a presente representação procedente, confirmando a medida cautelar referendada por meio do Acórdão 1.230/2026-TCU-Plenário;

9.3. determinar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) que, no prazo de 15 (quinze) dias, comprove junto a este Tribunal a adoção das medidas necessárias ao exato cumprimento da lei, no sentido de anular os itens 4 e 6 do Pregão Eletrônico 90007/2024, bem como a Ata de Registro de Preços 23/2025 na parte a eles relativa, preservados os contratos eventualmente já firmados quanto ao item 5, em vista das seguintes irregularidades verificadas:

9.3.1. participação, nos itens 4 e 6, da empresa Positivo Tecnologia S.A., integrante do mesmo grupo econômico da Positivo S+ Soluções em TI S.A., a qual, por força do Contrato 14/2025, disponibiliza funcionários para atuar na área de licitações e contratos do FNDE, com atribuições que incluem a análise de propostas e o julgamento de recursos, em desacordo com os arts. 9º, §§ 1º e 2º, e 14, inciso IV, da Lei 14.133/2021 e com os itens 3.6.5, 3.6.8 e 3.12 do edital;

9.3.2. realização da avaliação de amostras da proposta da representante na fase recursal, sem o retorno à fase de julgamento das propostas, em desacordo com o art. 17, § 3º, c/c o art. 41, inciso II, da Lei 14.133/2021;

9.3.3. ausência, no edital, de critérios objetivos para definir o que seria aprovação, aprovação com ressalvas ou reprovação das amostras, bem como o que seria requisito essencial ou acessório, em violação ao princípio do julgamento objetivo previsto no art. 5º da Lei 14.133/2021; e

9.3.4. não concessão à licitante Multilaser Industrial S.A. do prazo de três dias úteis para proceder aos ajustes necessários nas amostras, em desacordo com o item 7.23 do edital;

9.4. comunicar esta decisão ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), à sociedade empresária Positivo Tecnologia S.A. e à representante; e

9.5. arquivar os presentes autos, sem prejuízo de que a AudContratações monitore o cumprimento das determinações constantes do item 9.3 *supra*.

10. Ata n° 33/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 26/8/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2321-33/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), 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.

(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 015.492/2026-5
Natureza: Representação
Órgão/Entidade: Diretoria Geral do Senado Federal
Interessado: Diretoria Geral do Senado Federal (00.530.279/0001-15)
Representação legal: Marcus Paulo Santiago Teles Cunha (34184/OAB-DF), representando Dinâmica Facility Administração Predial Ltda.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. SENADO FEDERAL. PREGÃO ELETRÔNICO. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS CONTINUADOS E SOB DEMANDA REFERENTES A OPERAÇÃO E MANUTENÇÃO PREVENTIVA E CORRETIVA DO SISTEMA ELÉTRICO DO COMPLEXO ARQUITETÔNICO DO SENADO FEDERAL.

CAUTELAR. OITIVA PRÉVIA. NÃO OCORRÊNCIA DE RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO À ECONOMICIDADE. CONHECIMENTO. INDEFERIMENTO DA CAUTELAR. IMPROCEDÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de representação, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão 90062/2026, sob a responsabilidade da Diretoria Geral do Senado Federal, com valor estimado de R$ 43.676.540,33, cujo objeto é a contratação de empresa para prestação de serviços continuados e sob demanda referentes à operação e à manutenção preventiva e corretiva do sistema elétrico do Complexo Arquitetônico do Senado Federal.

2. Reproduzo a seguir, com ajustes de forma, instrução lavrada pela Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peças 37-39).

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão 90062/2026, sob a responsabilidade da Diretoria Geral do Senado Federal, com valor estimado de R$ 43.676.540,33, cujo objeto é a contratação de empresa para a prestação de serviços continuados e sob demanda referentes à operação e manutenção preventiva e corretiva do sistema elétrico do Complexo Arquitetônico do Senado Federal, com suprimento de insumos necessários à execução dos serviços, durante trinta meses consecutivos, com vigência inicial de 30 meses consecutivos, té o limite de 120 (cento e vinte) meses, a critério das partes e mediante termo aditivo, observado o disposto nos artigos 106 e 107 da Lei nº 14.133/2021.(peça 4, p.1-2 e peça 4, p. 27).

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: a empresa Engemil - Engenharia, Empreendimentos, Manutenção e Instalações Ltda. foi habilitada, foram interpostos dois recursos, que aguardam julgamento;

b) não houve homologação;

c) a licitação em tela não envolve registro de preço;

d) não houve assinatura do contrato decorrente da licitação; e

e) houve três impugnações ao edital. Em uma delas, de autoria da representante, foi questionado o custo estimado da contratação.

4. O representante alega, em suma, a ocorrência das seguintes irregularidades (peça 1):

HISTÓRICO

5. O representante alegou, em suma, a ocorrência das seguintes irregularidades:

a) no âmbito do Pregão Eletrônico 90062/2026, foram estabelecidos salários-base mínimos obrigatórios superiores aos pisos previstos nas convenções coletivas de trabalho aplicáveis a diversas categorias profissionais (técnico industrial, técnico termografista, projetista/cadista/desenhista, auxiliar administrativo e eletricista), impondo às licitantes a utilização desses valores na composição de suas propostas, em violação à jurisprudência do TCU (peça 1, p. 2 e 4-5);

b) o edital do certame determina que os salários-base constantes do Anexo 9 sejam observados como valores mínimos, deixando de tratá-los como mera referência orçamentária e transformando-os em parâmetro obrigatório para formulação das propostas (peça 1, p. 4-5);

c) o Senado Federal fundamentou essa exigência no Acórdão 189/2011-TCU-Plenário, porém teria feito interpretação inadequada desse precedente, uma vez que a decisão não autoriza genericamente a Administração a fixar salários superiores aos pisos convencionais, mas admite essa possibilidade apenas em situações excepcionais, desde que haja justificativa específica (peça 1, p. 5-7);

d) de acordo com o mencionado acórdão, a adoção de salários superiores aos pisos convencionais exige, cumulativamente: comprovação do risco de aviltamento salarial e a justificativa do parâmetro remuneratório adotado, demonstração da estrutura remuneratória utilizada na elaboração do orçamento e compatibilidade entre a remuneração fixada e a qualidade dos serviços pretendido, sendo que, no PE 90062/2026, nenhum desses requisitos teria sido demonstrado no processo licitatório (peça 1, p. 6-7);

e) o edital e seus anexos não apresentam elementos que evidenciem risco de aviltamento salarial, tais como: histórico de rotatividade, dificuldade de recrutamento, evasão de profissionais, perda de trabalhadores para o mercado privado ou estudos demonstrando incompatibilidade entre os pisos convencionais e as qualificações exigidas (peça 1, p. 7-8);

f) a mera complexidade técnica do objeto não seria suficiente para justificar a majoração dos salários-base, pois inexistiria demonstração técnica e econômica explicando a adoção dos valores previstos no edital (peça 1, p. 8);

g) comparando os salários-base previstos no edital com os pisos estabelecidos nas convenções coletivas vigentes no Distrito Federal, nota-se diferenças de aproximadamente 38,88% para técnicos industriais e termografistas, 11,35% para desenhistas e 32,13% para auxiliares administrativos, sendo que a Administração substituiu unilateralmente os parâmetros remuneratórios negociados coletivamente sem apresentar justificativa técnica ou econômica. Situação semelhante ocorreu para os eletricistas, eis que o edital estabelece salário-base aproximadamente 28,32% superior ao piso previsto na convenção coletiva da categoria, igualmente sem demonstração da metodologia utilizada para justificar essa diferença (peça 1, p. 8-10);

h) embora o Senado Federal tenha apresentado metodologia detalhada para estimar outros componentes do orçamento, como uniformes, equipamentos de proteção individual, serviços sob demanda e taxa de BDI, não teria realizado pesquisa específica do mercado salarial nem demonstrado a origem dos valores utilizados para definir os salários-base constantes do edital (peça 1, p. 11); e

i) a imposição de salários-base superiores aos pisos convencionais elimina vantagens competitivas lícitas decorrentes da estrutura remuneratória das empresas, eleva compulsoriamente o custo mínimo da contratação e pode acarretar dano injustificado ao erário, comprometendo a competitividade e a obtenção da proposta mais vantajosa (peça 1, p. 13).

6. Em instrução anterior (peça 23), a UT propôs que a representação fosse conhecida, uma vez presentes os requisitos de admissibilidade. Com relação ao pedido de concessão de medida cautelar, considerou configurado o perigo da demora e inconclusivas as análises sobre o perigo da demora reverso e sobre a plausibilidade jurídica das alegações do representante e das verificações feitas por esta Unidade Técnica, propondo, ao final, a realização da oitiva prévia e diligência ao Senado Federal, ao que anuiu o corpo diretivo da AudContratações (peça 24-25).

7. Mediante Despacho (peça 27), o ministro-relator Antônio Anastasia conheceu a representação e autorizou a realização das medidas processuais sugeridas, o que levou à expedição dos ofícios endereçados à Diretora-Geral do Senado Federal (peças 28 e 29) e do Aviso endereçado ao Presidente daquela Casa Legislativa (peça 30).

8. O Senado Federal se manifestou mediante documentos anexados às peças 35-39.

9. Promovidas a 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

10. 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

11. Está configurado o pressuposto do perigo da demora por tratar-se de contratação não decorrente de registro de preços, cujo contrato está na iminência de ser assinado.

I.2. Perigo da demora reverso

12. Em resposta à oitiva, a Unidade Jurisdicionada informou que há o risco concreto de descontinuidade dos serviços, o que caracteriza a presença do pressuposto do perigo da demora reverso (peça 32, p. 39):

O Contrato nº 76/2021, responsável pela operação e manutenção do sistema elétrico do Complexo Arquitetônico do Senado Federal, encerra-se em 19 de agosto de 2026. O Pregão Eletrônico nº 90062/2026 foi instaurado para assegurar sua substituição tempestiva, inclusive com período adequado para celebração do novo contrato, mobilização das equipes, indicação dos responsáveis técnicos, disponibilização de ferramentas e equipamentos e assimilação das rotinas operacionais.

Uma eventual suspensão da licitação comprometeria essa transição e criaria risco concreto de descontinuidade dos serviços. Isso porque, como já registrado, o atual contrato só poderia ser prorrogado excepcionalmente (Lei nº 8.666/1993, art. 57, §4º) e, para agravar a situação, a atual contratada está inscrita no CADIN, o que dificultaria até mesmo uma prorrogação excepcional.

I.3. Plausibilidade jurídica

13. Foram encaminhados, em 27/7/2026, ofícios de oitiva à Unidade Jurisdicionada (peças 28 e 29) 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 32-35. Segue a análise dos pontos questionados.

Item 8.1.a do Despacho do Relator: fixação, no Anexo 9 do edital, de salários-base mínimos superiores aos pisos previstos nas convenções coletivas de trabalho, o que exige demonstração de que os serviços demandam, por suas características e particularidades, profissionais com nível de qualificação superior ao ordinariamente exigido para as respectivas categorias, bem como a comprovação, mediante pesquisa de mercado, de que os salários adotados são compatíveis com aqueles praticados em contratações similares, conforme entendimento firmado nos Acórdãos 2.101/2020 e 1.589/2024, ambos do Plenário deste Tribunal;

<u>Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre o indício de irregularidade</u>:

a) o Senado Federal informou que a fixação dos salários-base mínimos em patamar superior aos pisos previstos nas convenções coletivas observou a jurisprudência do Tribunal de Contas da União e decorreu de processo de planejamento desenvolvido durante a fase preparatória da contratação. Argumentou que as justificativas para a adoção dos valores constantes do Anexo 9 do edital encontram-se consignadas no Termo de Referência (peça 21) e na Nota Técnica 1/2026-SINFRA (peça 15), elaborada pela Secretaria de Infraestrutura, em conformidade com a Resolução do Senado Federal 3/2019 (peça 32, p. 6 a 10);

b) afirmou que a representante partiu da premissa equivocada de que a definição dos salários-base teria sido fundamentada exclusivamente no Acórdão 189/2011-TCU-Plenário, quando, na realidade, referido precedente foi apenas citado exemplificativamente no edital, estando a motivação da contratação consubstanciada no Termo de Referência, no Estudo Técnico Preliminar e nas Notas Técnicas produzidas pela Secretaria de Infraestrutura, documentos que integrariam regularmente o processo administrativo da contratação e estariam disponíveis aos interessados antes da realização da sessão pública (peça 32, p. 6 e 7);

c) destacou que o Termo de Referência justifica a adoção de salários-base superiores aos pisos convencionais em razão da elevada complexidade e criticidade dos serviços de manutenção do Complexo Arquitetônico do Senado Federal, sustentando que a continuidade operacional das instalações depende da atuação de profissionais experientes, capazes de operar sistemas elétricos, de climatização, automação predial e demais infraestruturas críticas, circunstância que demandaria mão

de obra com qualificação superior à ordinariamente exigida para as respectivas categorias profissionais (peça 32, p. 7 e 8);

d) acrescentou que a Nota Técnica 1/2026-SINFRA (peça 15) demonstra que os pisos previstos nas convenções coletivas refletem a realidade de atividades prediais ordinárias, não contemplando a operação de sistemas de média tensão, climatização de precisão, instalações críticas e edificações tombadas existentes no Senado Federal. Sustentou, ainda, que a referida nota técnica buscou atender aos requisitos estabelecidos pelo Acórdão 1.589/2024-TCU-Plenário, mediante demonstração da maior complexidade dos serviços, da necessidade de profissionais com qualificação diferenciada e da realização de pesquisa de mercado para aferição da compatibilidade dos salários adotados (peça 32, p. 9 a 11);

e) quanto à pesquisa de mercado, informou que a Secretaria de Infraestrutura adotou como principal paradigma os contratos administrativos vigentes da Câmara dos Deputados, por considerar que aquela Casa Legislativa possui atribuições institucionais, infraestrutura física, nível de criticidade operacional e características arquitetônicas equivalentes às do Senado Federal. Segundo esclareceu, também foram utilizados contratos do próprio Senado Federal para determinadas categorias profissionais, bem como metodologia de escalonamento baseada nas estruturas remuneratórias das convenções coletivas aplicáveis, preservando-se as relações salariais entre as diversas categorias profissionais (peça 32, p. 11 a 16); e

f) defendeu que a metodologia adotada possui caráter conservador, afirmando que os salários definidos no Anexo 9 do edital do certame em exame, em diversos casos, permaneceram inferiores aos valores praticados em contratos da Câmara dos Deputados para funções equivalentes. Acrescentou que a Administração rejeitou, durante a fase preparatória da contratação, pleito formulado pelo sindicato representativo da categoria para adoção de salários ainda mais elevados, circunstância que, em seu entendimento, evidenciaria a razoabilidade dos parâmetros remuneratórios adotados. Sustentou, ainda, que os salários constantes do edital constituem valores mínimos, permanecendo assegurada a observância de pisos superiores eventualmente previstos nas convenções coletivas aplicáveis a cada licitante, sem prejuízo da competição quanto aos demais componentes da proposta (peça 32, p. 16 e 17).

<u>Análise:</u>

14. Os esclarecimentos apresentados pelo Senado Federal, acompanhados da documentação encaminhada em atendimento à diligência, permitem aprofundar a análise da controvérsia inicialmente suscitada nestes autos. Diferentemente do que se depreendia apenas da leitura do instrumento convocatório, verifica-se que a definição dos salários-base constantes do Anexo 9 foi precedida da elaboração de estudos e notas técnicas destinados a fundamentar a política remuneratória adotada pela Secretaria de Infraestrutura.

15. Com efeito, a Administração apresentou, além do Estudo Técnico Preliminar 139/2025 (peça 22) e do Termo de Referência 4/2026 (peça 21), a Nota Técnica 1/2026-SINFRA (peça 15) e a Nota Técnica 12-COEMAN/SINFRA (peça 35).

16. A Nota Técnica 1/2026-SINFRA (peça 15) declara expressamente que seu objetivo consiste em estabelecer diretrizes para a composição remuneratória dos contratos de terceirização da Secretaria de Infraestrutura, com vistas a mitigar assimetrias salariais, garantir a atratividade das vagas e assegurar a retenção de profissionais para a continuidade de serviços considerados críticos (peça 15, p. 1).

17. Os documentos apresentados descrevem, ainda, as peculiaridades do Complexo Arquitetônico do Senado Federal, destacando edificações tombadas, instalações com mais de seis décadas de funcionamento, sistemas de alimentação ininterrupta, grupos geradores, infraestrutura de distribuição de energia, equipamentos de automação e outros sistemas de elevada criticidade e sofisticação tecnológica (peças 15, p. 3-4; 22, p. 1; e 35, p. 3-4).

18. Não se questiona, portanto, a relevância do sistema elétrico para o funcionamento do Senado Federal, tampouco a complexidade das instalações objeto da contratação. A questão submetida a exame é diversa: saber se essas circunstâncias foram acompanhadas dos demais elementos exigidos

pela jurisprudência desta Corte para legitimar a medida excepcional de imposição, às licitantes, de salários-base mínimos superiores aos pisos definidos pelas negociações coletivas.

19. Nesse ponto, os esclarecimentos apresentados não se mostram suficientes para afastar o indício de irregularidade anteriormente identificado.

20. Convém recordar que a jurisprudência do Tribunal não confere autorização genérica para que a Administração estabeleça salários-base superiores aos pisos convencionais sempre que considerar complexo ou relevante o serviço contratado. O Acórdão 189/2011-TCU-Plenário (ministro-relator José Mucio Monteiro), ao reproduzir orientação firmada no Acórdão 332/2010-TCU-Plenário, admitiu excepcionalmente o estabelecimento de limitante inferior para o custo da mão de obra diante de "comprovado risco de aviltamento salarial", mediante justificação do parâmetro mínimo escolhido e da estrutura remuneratória que serviu de base ao orçamento, a qual deveria mostrar-se compatível com a qualidade esperada dos serviços.

21. A expressão empregada pelo Tribunal é significativa. A excepcionalidade não decorre da mera possibilidade de que remunerações maiores produzam melhores resultados, tampouco da conveniência de ampliar a atratividade dos postos de trabalho. Exigem-se elementos concretos capazes de demonstrar que a utilização dos parâmetros remuneratórios ordinariamente estabelecidos para as categorias profissionais cria risco efetivo de aviltamento salarial ou de comprometimento da qualidade da prestação.

22. A jurisprudência posterior tornou ainda mais objetivos os requisitos aplicáveis à matéria. Conforme os Acórdãos 2.101/2020 e 1.589/2024, ambos do Plenário e da relatoria do ministro Augusto Nardes, admite-se a fixação de salários superiores aos pisos convencionais desde que haja justificativa técnica de que as características e particularidades dos serviços demandam profissionais com nível de qualificação acima da média e pesquisa de preços demonstrando a compatibilidade dos salários com os valores de mercado para contratações similares, inclusive a diferenciação salarial decorrente da maior qualificação profissional.

23. Tais requisitos devem ser compreendidos de forma conjugada. A demonstração da complexidade do serviço pode justificar a necessidade de qualificação diferenciada, mas não substitui a comprovação do risco que legitima o afastamento dos pisos convencionais nem a pesquisa destinada a demonstrar que profissionais com aquele perfil são efetivamente remunerados pelo mercado em patamar superior.

24. É precisamente nesse aspecto que os esclarecimentos do Senado se mostram insuficientes. A documentação é extensa na descrição dos riscos associados ao sistema elétrico e das consequências de eventual falha na prestação dos serviços, mas não apresenta demonstração equivalente quanto ao risco decorrente da utilização dos pisos salariais convencionais, ou por que esses pisos seriam tidos como aviltamento salarial.

25. O risco de incêndio, interrupção de energia, indisponibilidade do datacenter ou comprometimento das atividades legislativas demonstra a criticidade da manutenção elétrica e justifica a exigência de profissionais devidamente capacitados. Não demonstra, contudo, que profissionais detentores da qualificação especificada no Termo de Referência somente possam ser atraídos ou mantidos mediante salários superiores ou iguais aos pisos previstos nos instrumentos coletivos.

26. A distinção é especialmente relevante porque o próprio Termo de Referência estabelece requisitos específicos de experiência, habilitação e qualificação técnica compatíveis com a complexidade do objeto, inclusive mediante exigências de capacidade técnico-operacional e técnico-profissional (peça 21, p. 8-9). Para justificar a intervenção adicional da Administração na remuneração da mão de obra, seria necessário demonstrar que profissionais aptos a atender a tais exigências não são disponibilizados pelo mercado pelos valores convencionais ou que a experiência contratual tenha evidenciado comprometimento relevante da execução em razão da remuneração praticada.

27. A Nota Técnica 1/2026-SINFRA sustenta que a remuneração inferior à praticada na Câmara dos Deputados potencializa a rotatividade, a perda de memória técnica e a migração de

trabalhadores qualificados, chegando a afirmar que a padronização salarial seria necessária para "estancar a evasão de talentos para órgãos vizinhos" (peça 15, p. 16-17).

28. Todavia, não foram apresentados índices históricos de rotatividade da equipe do Contrato 76/2021, quantitativos de desligamentos atribuíveis à remuneração, número de trabalhadores que efetivamente migraram para contratos da Câmara dos Deputados, dificuldades documentadas de preenchimento dos postos, processos de recrutamento frustrados, períodos de vacância ou registros de falhas na execução decorrentes da perda de profissionais por insuficiência salarial.

29. Desse modo, a conclusão de que salários superiores seriam indispensáveis decorre, em larga medida, da associação entre a complexidade do objeto e a existência de remunerações mais elevadas na Câmara dos Deputados. Trata-se de preocupação administrativa legítima, mas que não equivale à comprovação objetiva do risco exigida pela jurisprudência desta Corte.

30. A segunda insuficiência relevante diz respeito à pesquisa de preços. O próprio Senado reconhece que o Acórdão 1.589/2024-TCU-Plenário exige pesquisa que demonstre a compatibilidade dos salários adotados com os valores de mercado para contratações similares e a existência de diferenciação salarial em função da maior qualificação profissional (peça 32, p. 10-11).

31. Para atender a esse requisito, a Administração considerou inadequada uma pesquisa de mercado mais ampla diante das peculiaridades do objeto e elegeu a Câmara dos Deputados como principal paradigma, em razão da proximidade física, da missão constitucional, da criticidade e das características arquitetônicas semelhantes (peça 32, p. 11).

32. A Câmara dos Deputados constitui referência relevante e pode integrar a pesquisa. Não se confunde, entretanto, com o mercado. Trata-se de outra unidade da Administração Pública, dotada de processo próprio de planejamento e de política contratual específica. A constatação de que determinado contrato daquela Casa pratica certo salário demonstra a remuneração adotada naquela contratação, mas não comprova, por si só, que esse seja o valor de mercado para profissionais com qualificação equivalente.

33. Tampouco permite concluir que os parâmetros remuneratórios adotados pela Câmara tenham sido fixados em estrita observância aos pressupostos estabelecidos pela jurisprudência deste Tribunal. O simples fato de outro órgão da Administração remunerar determinado posto em certo patamar não torna esse valor, automaticamente, parâmetro de mercado juridicamente idôneo.

34. Nesse caso, tem-se ainda o risco concreto de referência circular entre Câmara e Senado, no sentido de que, na próxima contratação daquela Casa, ela poderá utilizar o contrato do Senado para fundamentar sua estimativa de preços, o que leva a um ciclo vicioso que tende a elevar de maneira automática os preços da contratação.

35. A resposta do Senado procura superar essa limitação qualificando como "mercado relevante" o universo de órgãos públicos com porte e complexidade institucional equivalentes. Entretanto, não foram apresentados outros órgãos integrantes desse universo. Na prática, a pesquisa permaneceu fundamentalmente ancorada na Câmara dos Deputados e, para algumas funções, em contratos do próprio Senado Federal (peça 32, p. 11-12).

36. Para as categorias com paradigma direto, foram utilizados valores de contratos vigentes da Câmara; para Supervisores Técnicos e Auxiliar de Almoxarifado, adotaram-se valores do Contrato 52/2024 do próprio Senado; e, para as demais categorias, os salários foram obtidos mediante escalonamento a partir dessas referências e das relações existentes nas convenções coletivas (peça 32, p. 14-16 e 25-27).

37. Registra-se que o denominado "escalonamento" consistiu na utilização das relações percentuais existentes entre os pisos de diferentes categorias previstas nas convenções coletivas para projetar os salários das funções que não possuíam paradigma direto nos contratos utilizados como referência.

38. Segundo o Senado, após definido o valor da categoria situada no nível de entrada da estrutura remuneratória, a Administração preservou os diferenciais percentuais negociados nas próprias normas coletivas e os aplicou sobre o novo valor-base.

39. Como exemplo, para os eletricistas, apurou-se que o salário paradigma do ajudante, de R$ 2.103,23, era 28,32% superior ao piso de R$ 1.639,00 previsto na CCT SINDUSCON-DF/STICOMBE; esse mesmo percentual foi aplicado ao piso convencional do oficial, de R$ 2.424,40, resultando no salário de R$ 3.111,09 constante do Anexo 9. Para os encarregados e planejadores, foi preservada a diferença de 22,80% existente na CCT SEAC-DF/SINTEC-DF entre os pisos de supervisor/encarregado técnico e técnico industrial. A metodologia encontra-se descrita na resposta do Senado sob a denominação "escalonamento prudencial pelas estruturas das próprias normas coletivas" (peça 32, p. 15-16 e, de forma reproduzida, p. 26-27).

40. Essa metodologia pode conferir coerência interna à tabela remuneratória, mas não supre a deficiência da pesquisa externa. A aplicação de percentuais sobre valores extraídos de determinados contratos públicos continua sendo projeção derivada desses paradigmas, e não comprovação independente de que o mercado remunera as categorias profissionais nos valores resultantes.

41. Também não foram apresentados levantamentos junto a empresas especializadas em manutenção de instalações elétricas críticas, concessionárias de energia, instalações industriais, datacenters ou outros ambientes em que atuem profissionais com qualificações comparáveis, nem dados provenientes de múltiplas contratações públicas similares capazes de formar cesta suficientemente representativa de referências, como orienta a jurisprudência do TCU, a exemplo do Acórdão 1.712/2025-TCU-Plenário (ministro-relator Jorge Oliveira).

42. A insuficiência da pesquisa mostra-se ainda mais relevante diante do entendimento recentemente dirigido ao próprio Senado Federal no Acórdão 1.247/2026-TCU-2ª Câmara, da relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, proferido no TC 029.666/2020-1.

43. Naquela oportunidade, ao examinar impropriedade relacionada à fixação de salários-base em contratação da Casa Legislativa, o Tribunal deliberou:

dar ciência ao Senado Federal [...] sobre a impropriedade na orçamentação do Pregão Eletrônico 84/2020 e seus contratos sucessores, consistente na fixação de salários-base superiores aos praticados pelo mercado, sem a devida elaboração e apresentação de estudos técnicos que justificassem a majoração em face da complexidade das atribuições e ampla pesquisa de mercado (inclusive no setor privado), o que afronta o princípio da economicidade, para que sejam adotadas medidas internas de prevenção em futuras contratações.

44. A comparação evidencia que a exigência jurisprudencial não se satisfaz pela simples identificação de contrato público que pratique remuneração superior. Busca-se aferir se a diferenciação salarial encontra correspondência no mercado, conferindo objetividade ao parâmetro e evitando que decisões remuneratórias de uma Administração sejam sucessivamente utilizadas para validar contratações de outras (ciclo vicioso) sem demonstração externa de sua aderência aos valores necessários para atrair profissionais com a qualificação pretendida.

45. A representatividade da pesquisa possui, ainda, repercussão direta sobre a economicidade. A possibilidade excepcional de fixar salários superiores aos pisos convencionais não autoriza a Administração a escolher livremente qualquer valor que considere conveniente. É necessário demonstrar que o parâmetro adotado é compatível com o necessário para alcançar a finalidade pretendida, sem impor custo superior ao indispensável.

46. Essa preocupação assume especial relevância nos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra, nos quais o salário-base repercute diretamente na formação do custo dos postos e em outras parcelas calculadas em função da remuneração, refletindo-se no valor global da contratação ao longo de sua execução.

47. Nesse contexto, o argumento de que a metodologia seria conservadora por adotar, em determinadas situações, valores inferiores aos praticados pela Câmara demonstra apenas que o Senado não reproduziu integralmente as maiores remunerações identificadas naquele órgão. Não comprova que os salários escolhidos sejam economicamente eficientes ou que inexistam valores inferiores aptos a atrair profissionais com a qualificação requerida.

48. Tampouco suprem essa lacuna o pleito do sindicato representativo dos técnicos industriais pela adoção de salários superiores aos previstos no edital, visto ser da natureza de qualquer sindicato

de trabalhadores buscar melhores remunerações para seus filiados. A adequação do salário-base deve decorrer de elementos objetivos de mercado, e não da posição relativa do valor entre pretensões manifestadas no certame.

49. Permanece, assim, o risco de que a Administração incorra em dispêndios superiores aos necessários para assegurar a adequada execução contratual. A metodologia apresentada não permite afastar riscos de sobrepreço, pois não demonstrou, mediante pesquisa suficientemente ampla e representativa, qual remuneração é efetivamente praticada no mercado para profissionais com a qualificação requerida.

50. A Resolução do Senado Federal 3/2019 tampouco altera essa conclusão. Embora o normativo interno autorize a utilização de salário fixado com base nas especificidades do Senado, valor médio apurado em pesquisa de custo de mercado referencial ou piso de convenção coletiva (peça 15, p. 6), essa autorização não dispensa a observância dos requisitos estabelecidos pela jurisprudência desta Corte para a adoção excepcional de pisos administrativos superiores aos valores convencionais.

51. O mesmo se aplica à alegação de enquadramento dos serviços como categorias profissionais diferenciadas, nos termos do art. 511, § 3º, da CLT. A formação ou habilitação específica exigida para determinadas funções pode evidenciar especialização profissional, mas não demonstra, por si só, o valor atribuído pelo mercado a esses profissionais nem a insuficiência dos pisos previstos nos instrumentos coletivos.

52. Outro aspecto que fragiliza a relação estabelecida pelo Senado entre o nível remuneratório dos empregados e a qualidade esperada dos serviços decorre da própria modelagem da contratação. Embora o ajuste preveja dedicação exclusiva de mão de obra, seu objeto não se resume à disponibilização de postos de trabalho, mas compreende a prestação, por empresa especializada, de serviços de operação e manutenção preventiva e corretiva dos sistemas e equipamentos elétricos do Complexo Arquitetônico do Senado Federal. O próprio Termo de Referência qualifica o objeto como serviço comum de engenharia, cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos no instrumento convocatório (peça 21, p. 4).

53. A aptidão para a execução do objeto, portanto, não é assegurada exclusivamente pela remuneração individual dos empregados alocados ao contrato. O instrumento convocatório exige da própria licitante capacidade técnico-operacional compatível com a dimensão e a complexidade dos serviços e, por se tratar de serviço de engenharia, qualificação técnico-profissional de seus responsáveis técnicos, mediante comprovação de experiência anterior e registros pertinentes no CREA. O Termo de Referência associa expressamente essas exigências à necessidade de mitigar riscos de falhas e assegurar a capacidade de entrega dos resultados esperados desde o início da execução contratual (peça 21, p. 8-9).

54. Além disso, a qualidade da prestação foi submetida a mecanismos próprios de controle durante a execução contratual. O Termo de Referência prevê Instrumento de Medição de Resultado (IMR), destinado expressamente ao acompanhamento da qualidade dos serviços, com indicadores relativos à disponibilidade de ferramental, ao prazo de atendimento das solicitações e à qualidade técnica, cujo descumprimento pode repercutir em glosas sobre o faturamento mensal (peça 21, p. 31-34).

55. No que se refere especificamente à qualidade técnica, o IMR estabelece como objetivo aprimorar a efetividade da manutenção e prevê aferição mensal das desconformidades pela fiscalização. São consideradas, entre outras ocorrências, a execução de serviços incompletos ou paliativos, o descumprimento de normas técnicas e boas práticas de engenharia, a inadequação do padrão de acabamento e qualidade e a realização de instalações inseguras, com atribuição de pontuação e correspondente repercussão sobre o pagamento da contratada (peça 21, p. 32-34).

56. Essas disposições evidenciam que o próprio modelo contratual dispõe de instrumentos diretamente voltados à obtenção e à fiscalização da qualidade pretendida. A remuneração da mão de obra pode constituir fator relevante para atração e retenção de profissionais qualificados, mas não se pode presumir relação necessária e suficiente entre a elevação do salário-base e a qualidade final do serviço. Esta depende também da capacidade técnico-operacional da empresa, da qualificação de

seus responsáveis técnicos, da adequada gestão das equipes, do cumprimento das especificações e prazos, da observância das normas técnicas e, sobretudo, da efetiva cobrança dos resultados contratualmente estabelecidos.

57. Nesse contexto, a alegação de que a complexidade e a criticidade das instalações justificariam, por si mesmas, salários superiores aos pisos convencionais torna-se ainda menos suficiente. Se o objetivo perseguido é assegurar determinado padrão de desempenho e qualidade, a própria contratação contém mecanismos específicos para exigi-lo da empresa prestadora, inclusive mediante fiscalização, mensuração objetiva dos resultados e glosas. A intervenção administrativa sobre o salário mínimo dos empregados constitui medida adicional e excepcional, cuja necessidade deve ser demonstrada concretamente, não podendo ser presumida a partir da premissa genérica de que remunerações mais elevadas necessariamente produzirão serviços de melhor qualidade.

58. Em síntese, a documentação apresentada permite reconhecer que o Senado Federal desenvolveu fundamentação técnica relevante acerca da natureza e da criticidade dos serviços e estruturou metodologia para composição de sua tabela remuneratória. Não foram, contudo, suficientemente comprovados o risco de aviltamento salarial ou de comprometimento da execução decorrente da adoção dos pisos convencionais nem a compatibilidade dos salários fixados com os valores efetivamente praticados pelo mercado para profissionais com qualificação equivalente.

59. Cabe enfatizar que essa conclusão não implica negar à Administração a possibilidade de estabelecer remuneração superior aos pisos convencionais, tampouco desconsiderar as peculiaridades do Complexo Arquitetônico do Senado Federal. Por se tratar de medida excepcional e onerosa, exige-se que a decisão esteja acompanhada da comprovação concreta das circunstâncias que justificam o afastamento da regra ordinária e de pesquisa de mercado suficientemente representativa para fundamentar os valores adotados.

60. Nessa linha, os esclarecimentos prestados e os documentos apresentados em resposta à oitiva e à diligência não foram capazes de afastar o indício de irregularidade relativo à fixação de salários-base mínimos superiores aos pisos das convenções coletivas, subsistindo a plausibilidade jurídica das alegações formuladas na representação.

61. A irregularidade apresenta, ainda, potencial repercussão sobre a economicidade do Pregão Eletrônico 90062/2026, uma vez que a ausência de demonstração de que os salários fixados representam o patamar efetivamente necessário para atrair e reter profissionais com a qualificação requerida não permite afastar o risco de contratação por valores superiores aos necessários ao atendimento do interesse público, em afronta aos princípios da economicidade e da seleção da proposta mais vantajosa.

Item 8.1.b do Despacho do Relator: b) elementos concretos para a análise do perigo da demora reverso relativos ao certame ora em análise: b.1) informe o estágio atual da contratação e a previsão para a realização dos próximos atos; b.2) caso o contrato já tenha sido celebrado, informe se já foi iniciada a execução dos serviços; b.3) informe se há, para o mesmo objeto do certame em análise, contrato ou ata de registro de preços com razoável vigência ou, no caso de contrato, que admita prorrogação, com possibilidade de atender às necessidades dos órgãos, esclarecendo, em caso afirmativo, se as condições dessa contratação seriam melhores (menor preço e atendimento satisfatório) que o que se está em vias de ser celebrado, bem como o prazo-limite de cobertura em caso de adoção dessa solução; b.4) informe se há decisão judicial ou administrativa, sem especificação de prazo, determinando a suspensão do andamento do certame ora em análise, encaminhando, em caso afirmativo, cópia do respectivo documento; b.5) informe se a contratação do serviço objeto do certame ora em análise é essencial e premente para as atividades da UJ, indicando, em caso afirmativo, o impacto de eventual deliberação do TCU que venha a determinar a suspensão dos atos relativos à mencionada licitação, remetendo a documentação comprobatória das alegações;

<u>Manifestação da Unidade Jurisdicionada</u> (peças 32-33):

a) o Senado Federal informou que, à data da manifestação, já havia sido concluída a análise das propostas e dos documentos de habilitação, tendo sido declarada vencedora a empresa Engemil

Engenharia, Empreendimentos, Manutenção e Instalações Ltda., acrescentando que se encontrava em curso a fase recursal, cujo encerramento estava previsto para 4/8/2026 (peça 32, p. 17-18);

b) o contrato decorrente do Pregão Eletrônico 90062/2026 ainda não havia sido celebrado e, consequentemente, não havia sido iniciada a execução dos serviços objeto da nova contratação (peça 32, p. 18);

c) informou existir contrato vigente para o mesmo objeto, o Contrato 76/2021, celebrado com a empresa RCS Tecnologia S.A., destinado à operação e manutenção do sistema elétrico do Complexo Arquitetônico do Senado Federal, explicando que o ajuste é executado por equipe dedicada de 109 profissionais, em regime de cobertura contínua de 24 horas, e tem vigência até 19/8/2026 (peça 33, p. 1-2);

d) esclareceu que, ao atingir a referida data, o contrato completará o limite de sessenta meses previsto para a prestação de serviços continuados, não sendo possível nova prorrogação pela via ordinária. Informou, contudo, que foi autuado processo administrativo destinado à eventual prorrogação excepcional do ajuste por até doze meses, com fundamento no art. 57, § 4º, da Lei 8.666/1993. A minuta do oitavo termo aditivo já teria sido elaborada, haveria disponibilidade orçamentária para a despesa e a matéria aguardava deliberação da Comissão Diretora (peça 33, p. 2);

e) a unidade jurisdicionada registrou, todavia, a existência de obstáculos à prorrogação excepcional, eis que a atual contratada encontrava-se regular perante o Sicaf, mas irregular no Cadin, sem que até então houvesse sido obtida certidão válida. A documentação juntada à peça 34 confirma registro de irregularidade da RCS Tecnologia S.A. no Cadin (peça 33, p. 2);

f) informou que, em 6/7/2026, a contratada requereu o pagamento direto dos salários e benefícios de seus empregados, alegando dificuldade financeira momentânea em seu fluxo de caixa. O documento apresentado pela empresa confirma o pedido e registra que os valores pagos diretamente pelo Senado seriam posteriormente deduzidos das medições devidas à contratada e apesar dessas ocorrências, a fiscalização avalia como satisfatória a execução do Contrato 76/2021 e não registra aplicação de penalidades à empresa. (peça 34, p. 3);

g) quanto à comparação econômica entre o contrato atual e a nova contratação, sustentou não ser possível realizá-la diretamente, pois, apesar de permanecer o quantitativo de 109 postos, houve alteração de cargos, revisão das especificações técnicas e modificação dos quantitativos de materiais, de modo que os ajustes apresentariam escopos distintos (peça 33, p. 2-3);

h) informou não existir decisão judicial ou administrativa determinando a suspensão do Pregão Eletrônico 90062/2026 e que a contratação possui caráter essencial e premente, por envolver serviço continuado de operação e manutenção do sistema elétrico do Senado Federal, executado diariamente por equipe dedicada de 109 profissionais e em regime de cobertura ininterrupta de 24 horas (peças 32, p. 19-20 e 33, p. 3);

i) destacou que o sistema elétrico suporta praticamente todas as atividades da Casa, inclusive a infraestrutura tecnológica do Prodasen, os sistemas de votação eletrônica, áudio e captação do Plenário e das Comissões, além de equipamentos cuja falha poderia acarretar risco de incêndio, danos ao patrimônio tombado e ao acervo de obras de arte (peça 33, p. 3).

j) apresentou estimativa segundo a qual uma indisponibilidade capaz de impedir o trabalho de 20% dos servidores representaria custo aproximado de R$ 95.555,89 por hora útil, ou cerca de R$ 96 mil, cálculo que qualificou como conservador e meramente ilustrativo por não considerar mão de obra terceirizada, impactos em contratos e custos indiretos (peça 33, p. 3); e

k) por fim, asseverou que, diante do encerramento do Contrato 76/2021 em 19/8/2026, a continuidade dos serviços dependeria da celebração da nova avença decorrente do Pregão Eletrônico 90062/2026 ou da prorrogação excepcional do contrato vigente, ainda pendente de deliberação, ressaltando que eventual prorrogação deveria perdurar apenas pelo período necessário à conclusão do novo certame e à transição para a nova contratação, pois a ausência de contrato de manutenção representaria risco inaceitável à continuidade das atividades regulares do Senado (peça 33, p. 3-4).

Exame técnico

62. Os elementos apresentados caracterizam situação concreta de perigo da demora reverso. O objeto possui inequívoca natureza essencial. A manutenção do sistema elétrico não constitui atividade acessória suscetível de interrupção temporária sem repercussões relevantes. Os documentos apresentados demonstram que dela dependem os sistemas de tecnologia, climatização, iluminação, votação, transmissão e demais estruturas indispensáveis ao funcionamento do Senado Federal.

63. A própria Nota Técnica 12-COEMAN/SINFRA (peça 35, p. 1) registra que a manutenção elétrica é necessária ao funcionamento seguro e ininterrupto dos ambientes e sistemas utilizados nas atividades legislativas e administrativas.

64. Também se mostra concreta a proximidade do risco temporal. O Contrato 76/2021 encerra-se em 19/8/2026 e já alcançará, nessa data, o limite ordinário de sessenta meses. A Lei 8.666/1993 admite, em caráter excepcional e mediante justificativa e autorização da autoridade superior, extensão de até doze meses além desse limite; não se trata, portanto, de prorrogação ordinária ou automática.

65. Soma-se a isso a situação cadastral da atual contratada. A documentação (peça 34) comprova sua inscrição irregular no Cadin e, desde a inclusão do art. 6º-A na Lei 10.522/2002, a existência de registro no cadastro constitui, ressalvadas as hipóteses legais aplicáveis, fator impeditivo para os atos previstos no art. 6º, entre eles contratos e respectivos aditamentos que envolvam desembolso de recursos públicos. Esse fator efetivamente introduz incerteza adicional quanto à viabilidade da solução de continuidade por meio da atual contratada.

66. A situação verificada no contrato vigente também evidencia, sob outra perspectiva, que a remuneração dos trabalhadores constitui apenas um dos diversos fatores capazes de influenciar a adequada execução de serviços terceirizados. Ainda que a adoção de salários mais elevados possa contribuir para a atração e a retenção de profissionais qualificados, ela não assegura, por si só, a higidez da contratação ou a continuidade e a qualidade da prestação. A execução contratual depende igualmente da capacidade técnico-operacional e econômico-financeira da empresa, de sua gestão administrativa e trabalhista e do cumprimento das demais obrigações assumidas. No caso concreto, a irregularidade cadastral da atual contratada perante o Cadin e o pedido de pagamento direto de salários e benefícios formulado pela própria empresa revelam a existência de riscos contratuais relevantes que não são neutralizados pelo patamar remuneratório dos empregados.

67. Da mesma forma, embora a execução contratual seja classificada pela fiscalização como satisfatória, o pedido de pagamento direto de salários e benefícios formulado pela própria RCS em julho de 2026 constitui elemento concreto que recomenda cautela quanto à utilização prolongada dessa empresa como solução de contingência. O documento não permite afirmar que a contratada esteja economicamente incapaz de continuar executando o contrato, mas evidencia dificuldade financeira contemporânea e diretamente relacionada ao pagamento da mão de obra alocada no ajuste.

68. Nesse cenário, eventual suspensão da licitação poderia obrigar o Senado Federal a depender justamente de uma prorrogação excepcional de contrato cujo prazo ordinário está prestes a se esgotar, com contratada que apresenta irregularidade no Cadin e que recentemente solicitou pagamento direto da folha. Tal situação revela risco concreto de que a medida cautelar, embora destinada a preservar a regularidade do certame, produza efeitos potencialmente mais gravosos sobre a continuidade de serviço indispensável ao funcionamento da unidade jurisdicionada.

69. Considera-se caracterizada, portanto, a presença do pressuposto do perigo da demora reverso.

Item 8.2. do despacho do relator: diligenciar a Diretoria-Geral do Senado Federal, com fundamento nos artigos 157 e 187 do Regimento Interno deste Tribunal, para que, no prazo de cinco dias úteis, encaminhe cópia dos seguintes documentos e/ou esclarecimentos: a) estudos técnicos, notas técnicas, pareceres, pesquisas salariais, memórias de cálculo e demais documentos que fundamentaram a fixação dos salários-base constantes do Anexo 9 do edital; b) metodologia utilizada para definição dos salários-base, indicando, quando cabível, o universo pesquisado, a data-base considerada, os critérios de seleção das entidades pesquisadas, a forma de tratamento dos

dados obtidos e a metodologia utilizada para conversão desses dados nos salários-base previstos no edital; e c) documentos que demonstrem a correlação entre as peculiaridades dos serviços licitados, o perfil profissional exigido para sua execução e a necessidade de adoção de salários superiores aos pisos previstos nas convenções coletivas de trabalho*;*

Manifestação da Unidade Jurisdicionada (peça 32):

a) Em atendimento ao item 8.2.a do despacho do Relator, o Senado Federal informou que já haviam sido juntados aos autos o Termo de Referência 4/2026, o Estudo Técnico Preliminar 139/2025 e a Nota Técnica 1/2026-SINFRA, acrescentando que, especificamente em razão da representação, fora elaborado o Ofício 178/2026-SINFRA. Na oportunidade, encaminhou, ainda, a Nota Técnica 12/2026-COEMAN/SINFRA (peça 35), apresentada como complemento ao ETP e integrante do processo administrativo da contratação (peça 32, p. 21-22);

b) a Nota Técnica 1/2026-SINFRA, juntada anteriormente como peça 15, tem por objeto específico a "padronização e recomposição dos parâmetros salariais para os contratos de terceirização de serviços de infraestrutura da SINFRA" e declara que busca estabelecer diretrizes para a composição remuneratória dos contratos geridos pela Secretaria, mitigar assimetrias salariais, assegurar a atratividade das vagas e favorecer a retenção de profissionais envolvidos na execução de serviços considerados críticos (peça 15, p. 1). Nesse documento, a SINFRA expôs inicialmente as características técnicas e patrimoniais do Complexo Arquitetônico do Senado Federal, destacando a existência de aproximadamente 140 mil m² de área construída sob gestão direta, edificações tombadas pelo Iphan, instalações em funcionamento há mais de seis décadas e infraestrutura considerada crítica para a continuidade das atividades legislativas e administrativas (peça 15, p. 3);

c) a Nota Técnica também relacionou equipamentos e sistemas de maior sofisticação existentes no complexo, entre os quais sistemas de climatização de precisão do datacenter, sistemas de energia ininterrupta, subestações e quadros elétricos dotados de relés digitais microprocessados e grupos geradores com sistemas de paralelismo e operação em ilha, sustentando que sua operação e manutenção demandariam profissionais com conhecimentos técnicos especializados (peça 15, p. 4-5);

d) no tocante aos parâmetros remuneratórios, a SINFRA registrou, na referida NT, que os contratos por ela geridos vinham utilizando pisos definidos em convenções coletivas, mas sustentou que tais instrumentos refletiriam, em regra, atividades de menor complexidade, como obras civis comuns e instalações prediais simples, não contemplando adequadamente, em seu entendimento, a qualificação exigida para a operação dos sistemas existentes no Senado Federal (peça 15, p. 6-7);

e) a área técnica invocou o entendimento consubstanciado no Acórdão 1.589/2024-TCU-Plenário, registrando como pressupostos para a adoção de salários superiores aos pisos convencionais a existência de justificativa técnica relacionada à qualificação diferenciada dos profissionais e a realização de pesquisa de preços que demonstrasse a compatibilidade dos valores com o mercado para contratações similares (peça 15, p. 7);

f) para atendimento a esse último requisito, a Nota Técnica elegeu a Câmara dos Deputados como principal paradigma, sob o fundamento de que ambas as Casas compartilham espaço físico, missão constitucional, características arquitetônicas e infraestrutura crítica semelhantes, considerando-a, por essa razão, a situação de complexidade mais próxima daquela encontrada no Senado Federal (peça 15, p. 8-9);

g) a Nota Técnica 1/2026 apresentou, ainda, tabelas comparativas contendo, para diversos cargos dos contratos geridos pela SINFRA, o salário então praticado, o salário proposto e a referência utilizada para formação do novo valor. Para diferentes funções de ajudante e auxiliar, por exemplo, foi adotado o valor de R$ 2.103,23, tendo como referência o Contrato 16/2024 da Câmara dos Deputados (peça 15, p. 18);

h) para outros cargos, foram utilizados parâmetros distintos. A Nota Técnica registra a utilização de valores do Contrato 52/2024 do próprio Senado Federal, do Contrato 147/2020 da Câmara dos Deputados e, em determinadas situações, a aplicação de diferenças percentuais extraídas das estruturas remuneratórias previstas nas convenções coletivas SINDUSCON/STICOMBE 2025/2027 (peça 15, p. 20 e 26);

i) em resposta especificamente ao item 8.2.b da diligência, o Senado afirmou que a metodologia adotada pela SINFRA já havia sido apresentada nas manifestações anteriores e no Ofício 178/2026-SINFRA, passando a reproduzir trechos desse documento. Segundo a manifestação, a formação dos salários teria resultado de sequência documental iniciada pelo ETP, seguida da Nota Técnica 1/2026, da Nota Técnica 12/2026 e do Termo de Referência (peça 32, p. 22-23);

j) quanto à transformação das referências pesquisadas nos valores constantes do edital, o Senado informou a adoção de três mecanismos. Para categorias com paradigma direto, foram utilizados valores nominais de contratos vigentes da Câmara dos Deputados; para determinadas funções, foram utilizados salários constantes de contratos do próprio Senado; e, para as categorias sem paradigma direto, foi empregado escalonamento baseado nas relações remuneratórias previstas nas próprias normas coletivas (peça 32, p. 25-27);

k) a Unidade Jurisdicionada afirmou que esse procedimento teria caráter conservador, pois, em alguns casos, os valores resultantes do escalonamento ficaram abaixo daqueles identificados em contratos da Câmara dos Deputados para funções de nível técnico. Citou como exemplo o posto de Técnico em Obras Públicas I daquela Casa, remunerado a R$ 6.035,81, em comparação com R$ 4.341,84 fixados para os técnicos do certame ora examinado (peça 32, p. 27);

l) em relação ao item 8.2.c da diligência, o Senado indicou o TR, o ETP, a Nota Técnica 1/2026-SINFRA, o Ofício 178/2026-SINFRA e a Nota Técnica 12/2026-COEMAN/SINFRA como documentos aptos a demonstrar a correlação entre as peculiaridades dos serviços, o perfil profissional necessário e a adoção de salários superiores aos pisos convencionais (peça 32, p. 28-29);

m) a esse respeito, transcreveu trechos da Nota Técnica 12/2026 segundo os quais as instalações do Senado se aproximariam, em porte e complexidade, de ambiente industrial, demandando conhecimento das rotinas, procedimentos e particularidades locais. A área técnica acrescentou que os pisos salariais usuais tenderiam a refletir perfis profissionais de entrada ou referenciais mínimos, enquanto as funções críticas da contratação exigiriam profissionais com maior maturidade prática e experiência (peça 32, p. 29-30); e

n) o Termo de Referência, por sua vez, contém requisitos de qualificação técnico-operacional e técnico-profissional, justificando-os pela necessidade de atuação em sistema elétrico de grande porte e elevada criticidade, com funcionamento contínuo, ambientes de alta potência, subestações, salas técnicas e atividades de diagnóstico e resposta a emergências. O documento afirma que a experiência prévia seria necessária para reduzir a curva de aprendizagem e os riscos de falha na execução (peça 21, p. 8-9).

Análise:

70. Os documentos apresentados em resposta à diligência permitiram compreender a fundamentação e a metodologia adotadas pelo Senado Federal para a definição dos salários-base constantes do Anexo 9 do edital. Em especial, a Nota Técnica 1/2026-SINFRA (peça 15) e o Termo de Referência (peça 21) reforçam a demonstração de que os serviços possuem elevada complexidade e demandam profissionais com qualificação diferenciada, além de evidenciarem que a Administração utilizou contratos da Câmara dos Deputados, contratos do próprio Senado Federal e critérios de escalonamento para compor os valores remuneratórios.

71. Esses elementos, contudo, não alteram a conclusão alcançada no exame da oitiva. Embora demonstrem a existência de motivação técnica e de metodologia para formação dos salários, não comprovam o risco concreto de comprometimento da execução contratual decorrente da adoção dos pisos convencionais, tampouco demonstram, mediante pesquisa de mercado suficientemente representativa, que os valores fixados correspondam à remuneração efetivamente praticada para profissionais com qualificação equivalente.

72. Permanecem ausentes elementos capazes de demonstrar que os pisos convencionais tenham ocasionado ou sejam aptos a ocasionar dificuldades relevantes de recrutamento, elevada rotatividade, evasão de profissionais ou prejuízo à execução dos serviços. Do mesmo modo, a pesquisa salarial continua baseada predominantemente em contratações da Câmara dos Deputados e do próprio

Senado, sem ampliação suficiente do universo pesquisado para comprovar a diferenciação remuneratória no mercado.

73. Sendo assim, os documentos obtidos em diligência não afastam a plausibilidade jurídica da irregularidade já reconhecida no exame do item 8.1.a da oitiva.

Considerações finais

74. A presente representação foi conhecida pelo Relator, que, diante dos indícios inicialmente identificados, determinou a realização de oitiva prévia e diligência junto ao Senado Federal, com o objetivo de obter elementos adicionais que permitissem avaliar, de forma mais segura, a presença dos pressupostos necessários à adoção da medida cautelar.

75. No que se refere ao perigo da demora reverso, os elementos trazidos aos autos evidenciaram que o objeto licitado possui natureza essencial e continuada, por envolver a operação e manutenção do sistema elétrico do Complexo Arquitetônico do Senado Federal, cuja indisponibilidade pode comprometer diretamente atividades legislativas, administrativas e de apoio. Demonstrou-se, ainda, que o contrato atualmente vigente se aproxima do término de sua vigência ordinária, restando apenas a possibilidade de eventual prorrogação excepcional, sujeita a condicionantes adicionais e a circunstâncias que reduzem a segurança dessa alternativa como solução duradoura.

76. Nesse contexto, eventual suspensão do certame poderia aumentar significativamente o risco de descontinuidade de serviço essencial, obrigando a Administração a depender de solução contratual excepcional e transitória. Assim, embora presente a plausibilidade jurídica da irregularidade examinada, entende-se configurado perigo da demora reverso suficiente para afastar, neste momento, a conveniência da adoção da medida cautelar de suspensão do procedimento licitatório.

77. De outro lado, o aprofundamento da instrução confirmou a plausibilidade jurídica das alegações da representante quanto à fixação de salários-base superiores aos pisos convencionais. Com efeito, os documentos apresentados pelo Senado Federal demonstraram a existência de fundamentação técnica relacionada à elevada complexidade do objeto e à necessidade de profissionais com qualificação diferenciada. Todavia, não foram suficientes para comprovar integralmente os pressupostos exigidos pela jurisprudência desta Corte para a adoção excepcional de remuneração superior aos pisos estabelecidos nos instrumentos coletivos.

78. Em especial, não restou satisfatoriamente demonstrado o risco concreto de comprometimento da execução contratual decorrente da utilização dos pisos convencionais. As justificativas apresentadas concentram-se na complexidade das instalações, na criticidade dos sistemas e na conveniência de atração e retenção de profissionais qualificados, sem que tenham sido apresentados elementos empíricos suficientes capazes de demonstrar que a remuneração convencional produziria, efetivamente, aviltamento salarial, elevada rotatividade ou incapacidade de recrutamento e manutenção da mão de obra necessária.

79. Da mesma forma, a pesquisa utilizada para sustentar os salários fixados não se mostrou suficientemente abrangente para comprovar que os valores constantes do Anexo 9 correspondem aos efetivamente praticados pelo mercado para profissionais com qualificação equivalente. A utilização predominante de contratos da Câmara dos Deputados, complementada por contratos do próprio Senado e por mecanismos de escalonamento – explicada anteriormente nesta instrução, constitui referência relevante, mas não permite, isoladamente, demonstrar a diferenciação salarial existente no mercado nos termos exigidos pela jurisprudência deste Tribunal.

80. Consequentemente, permanece também sem demonstração suficiente que os salários estabelecidos representem o patamar necessário e suficiente para assegurar a adequada execução dos serviços, circunstância que não permite afastar o risco de dispêndio superior ao necessário e de comprometimento da economicidade da contratação.

81. Desse modo, embora o perigo da demora reverso desaconselhe a suspensão imediata do certame, a irregularidade identificada subsiste e demanda atuação corretiva deste Tribunal.

82. Tampouco a eventual prorrogação excepcional do Contrato 76/2021 constituiria solução para a irregularidade examinada, uma vez que a continuidade da contratação permaneceria sujeita à mesma questão relativa à adoção de salários-base superiores aos pisos convencionais. Tal alternativa

poderia mitigar o risco imediato de descontinuidade dos serviços, mas não afastaria a necessidade de adequação dos parâmetros remuneratórios aos requisitos estabelecidos pela jurisprudência desta Corte.

83. Nessas circunstâncias, embora a irregularidade constatada pudesse, em princípio, justificar a adoção de medida tendente à anulação do certame, o perigo da demora reverso identificado recomenda a busca de solução que concilie a correção da falha com a preservação da continuidade dos serviços. Nesse contexto, mostram-se, em princípio, possíveis duas alternativas: i) determinar ao Senado Federal que limite a vigência do contrato decorrente do Pregão Eletrônico 90062/2026 ao período estritamente necessário à conclusão de novo certame, escoimado da irregularidade constatada; ou ii) determinar que o Senado Federal se abstenha de prorrogar o contrato decorrente do Pregão Eletrônico 90062/2026, cuja vigência inicial é de 30 meses consecutivos, prorrogáveis até o limite de 120 meses.

84. Considerando os possíveis impactos dessas medidas sobre a gestão contratual e a continuidade dos serviços, mostra-se necessária a manifestação da Casa Legislativa, mediante construção participativa das deliberações, na forma detalhada na proposta de encaminhamento.

CONCLUSÃO

85. A representação foi conhecida pelo Relator, mediante despacho (peça 27), uma vez satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 235 e 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014.

86. Estão configurados os pressupostos do perigo da demora, da plausibilidade nos argumentos trazidos na representação, bem como do perigo da demora reverso, diante do risco de descontinuidade de serviço essencial, circunstância que desaconselha a suspensão do certame e conduz ao indeferimento da medida cautelar pleiteada.

87. Será proposta a realização da construção participativa das deliberações e a oitiva da empresa ENGEMIL - Engenharia, Empreendimentos, Manutenção e Instalações Ltda. CNPJ 04.768.702/0001-70, provisoriamente habilitada no certame.

88. 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 dos serviços licitados.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

89. Não houve pedido de ingresso aos autos.

90. Não houve pedido de vista e/ou cópia.

91. Não houve pedido de sustentação oral.

92. Verificam-se os seguintes processos conexos a estes autos:

NÚMERO DO TC	DESCRIÇÃO SUMÁRIA	ESTADO ATUAL	SITUAÇÃO ATUAL
016.639/2026-0	Representação referente à licitação com número 900622026, modalidade Pregão e Uasg 20001 (Objeto: contratação de empresa para prestação de serviços continuados e sob demanda de operação e manutenção preventiva e corretiva do sistema elétrico do Complexo Arquitetônico do Senado Federal, com fornecimento dos insumos necessários à execução.)	Aberto	EM INSTRUÇÃO

93. Não há processos apensos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

94. Em virtude do exposto, propõe-se:

*94.1. **indeferir** o pedido de concessão de medida cautelar formulado pelo representante;*

94.2. considerando a possibilidade de construção participativa das deliberações deste Tribunal, nos termos do art. 14 da Resolução - TCU 315/2020, bem como o previsto nas Normas de Auditoria (NAT)

aprovadas pela Portaria - TCU 280/2010, referente aos comentários dos gestores (no que se aplica a representações e denúncias):

*a) **solicitar** à Diretoria Geral do Senado Federal, caso queira, no prazo de quinze dias:*

a.1) a apresentação de possíveis ações corretivas aptas a prevenir ou corrigir a irregularidade relativa à fixação de salários-base mínimos superiores aos pisos previstos nas convenções coletivas sem demonstração suficiente dos pressupostos exigidos pela jurisprudência deste Tribunal, bem como, se for o caso, remover ou mitigar seus efeitos;

a.2) a apresentação de subsídios para a avaliação prévia da relação entre custo e benefício das possíveis proposições, conforme disposto no art. 171, inciso I, da Lei 14.133/2021;

a.3) na hipótese de serem consideradas insuficientes, pelo TCU, as alternativas apresentadas pela unidade jurisdicionada, a manifestação quanto aos possíveis impactos de: i) determinação para que o Senado Federal limite a vigência do contrato decorrente do Pregão Eletrônico 90062/2026 ao período estritamente necessário à conclusão de novo certame, escoimado da irregularidade constatada; ou ii) determinação para que o Senado Federal se abstenha de prorrogar o contrato decorrente do Pregão Eletrônico 90062/2026;

*b) **alertar** a Diretoria Geral do Senado Federal 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;

*94.3. realizar, nos termos do art. 276, § 3º, c/c art. 250, V, todos do Regimento Interno/TCU, a **oitiva** da sociedade empresária Engemil - Engenharia, Empreendimentos, Manutenção e Instalações Ltda. (CNPJ 04.768.702/0001-70,), para, no prazo de quinze dias, manifestar-se, caso queira, sobre a fixação, no Anexo 9 do edital, de salários-base mínimos superiores aos pisos previstos nas convenções coletivas de trabalho, o que exige demonstração de que os serviços demandam, por suas características e particularidades, profissionais com nível de qualificação superior ao ordinariamente exigido para as respectivas categorias, bem como a comprovação, mediante pesquisa de mercado, de que os salários adotados são compatíveis com aqueles praticados em contratações similares, conforme entendimento firmado nos Acórdãos 2.101/2020 e 1.589/2024, ambos do Plenário deste Tribunal;*

*94.4. **encaminhar** cópia da presente instrução à Diretoria Geral do Senado Federal e à empresa Engemil - Engenharia, Empreendimentos, Manutenção e Instalações Ltda., de maneira a subsidiar as suas manifestações; e*

*94.5. **comunicar** ao representante a decisão que vier a ser prolatada;*

3. É o relatório.

VOTO

Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, oferecida pela empresa DNA Facilities Ltda., a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão 90062/2026, sob a responsabilidade da Diretoria Geral do Senado Federal, com valor estimado de R$ 43.676.540,33, cujo objeto é a contratação de empresa para prestação de serviços continuados e sob demanda, com dedicação exclusiva de mão de obra, referentes à operação e à manutenção preventiva e corretiva do sistema elétrico do Complexo Arquitetônico do Senado Federal (CASF), conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no edital e seus anexos (peças 4-7).

2. Preliminarmente, registro que a representação em análise pode ser conhecida, visto que estão satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 235 e 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014.

3. A representante alegou, em síntese, que o pregão contém exigência indevida de observância de salários-base mínimos superiores aos pisos fixados nas convenções coletivas de trabalho aplicáveis às categorias envolvidas na execução contratual, transformando, assim, os valores constantes do Anexo 9 do edital em parâmetro obrigatório para a formulação das propostas, e não em mera referência orçamentária.

4. Argumentou, nessa linha, que tal exigência se deu sem justificativa adequada e sem pesquisa de mercado específica, e que a imposição de salários-base acima dos pisos convencionais elimina vantagens competitivas legítimas decorrentes das estruturas remuneratórias das empresas, eleva artificialmente o custo mínimo da contratação e reduz a competitividade do certame, com potencial prejuízo à obtenção da proposta mais vantajosa e possível dano ao erário.

5. Finalmente, diante da suposta irregularidade, a empresa DNA Facilities requereu medida cautelar para suspensão do certame e, no mérito, a procedência da representação com vistas à retificação do edital, no que se refere aos valores mínimos para os salários-base.

6. Para melhor compreensão do assunto, e com vistas a avaliar a presença dos pressupostos para eventual concessão de medida cautelar, em especial a plausibilidade jurídica nas alegações da representante, decidi, mediante despacho (peça 27), autorizar a realização de diligência e de oitiva prévia da Diretoria Geral do Senado Federal, conforme proposto pela Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) em sua instrução preliminar (peça 23).

7. Em resposta, aquela Casa Legislativa apresentou esclarecimentos e documentos tais como o Estudo Técnico Preliminar, o Termo de Referência e notas técnicas, que associam a necessidade de remunerações superiores à qualificação diferenciada exigida dos profissionais contratados e à relevância estratégica dos sistemas atendidos (peças 32 a 35). As informações foram devidamente analisadas pela unidade técnica, em confronto com os argumentos apresentados pela representante, conforme síntese a seguir (peça 37).

8. Inicialmente, a AudContratações reconheceu que a Administração apresentou fundamentação técnica consistente quanto à elevada complexidade e criticidade dos serviços de operação e manutenção do sistema elétrico do Complexo Arquitetônico do Senado Federal, bem como demonstrou ter adotado metodologia específica para definição dos salários-base previstos no edital.

9. Não obstante, a unidade técnica concluiu que tais elementos não foram suficientes para afastar os questionamentos formulados na representação. Segundo a análise, a jurisprudência do Tribunal admite a fixação excepcional de salários-base acima dos pisos convencionais desde que haja demonstração concreta de que os serviços demandam profissionais com qualificação superior à ordinariamente exigida e, simultaneamente, pesquisa de mercado apta a comprovar que os valores adotados correspondem à remuneração efetivamente praticada para profissionais com esse perfil em contratações similares.

10. Embora tenha considerado comprovada a complexidade do objeto, a AudContratações entendeu que o Senado Federal não demonstrou satisfatoriamente a existência de risco de aviltamento salarial, de perda de qualidade dos serviços ou de dificuldades efetivas de recrutamento e retenção de profissionais, caso fossem utilizados os pisos previstos nas convenções coletivas.

11. Nesse sentido, a unidade observou que não foram trazidos aos presentes autos dados objetivos sobre rotatividade, evasão de mão de obra, postos vagos, falhas de execução atribuíveis à remuneração ou outros indicadores que evidenciassem a insuficiência dos valores convencionais para atender às necessidades da contratação.

12. A AudContratações também registrou que a pesquisa utilizada para fundamentar os salários-base permaneceu fortemente concentrada em contratos da Câmara dos Deputados e do próprio Senado Federal, complementada por metodologia de escalonamento das estruturas remuneratórias previstas em convenções coletivas.

13. Na avaliação da unidade técnica, embora tais referências possuam relevância, elas não constituem pesquisa de mercado suficientemente ampla e representativa para comprovar que os salários fixados refletem os valores praticados por outros órgãos ou entidades, inclusive da iniciativa privada, para profissionais com qualificação equivalente, subsistindo, portanto, dúvidas quanto à economicidade dos parâmetros adotados.

14. Assim, a conclusão da AudContratações foi no sentido de que os documentos apresentados pelo Senado Federal demonstram a existência de planejamento, motivação técnica e metodologia para a formação da tabela remuneratória, mas não comprovam integralmente os requisitos estabelecidos pela jurisprudência do TCU para justificar o afastamento excepcional dos pisos convencionais.

15. Por essa razão, a unidade técnica considerou mantida a plausibilidade jurídica das alegações da representante, bem como a existência de risco de que a contratação incorra em custos superiores aos estritamente necessários para a adequada execução dos serviços.

16. Por outro lado, a AudContratações entendeu estar configurado o perigo da demora reverso, tendo em vista a proximidade do encerramento do contrato atualmente vigente, a essencialidade dos serviços para o funcionamento do Senado Federal e as incertezas associadas à eventual prorrogação excepcional da contratação em vigor.

17. Nessa perspectiva, a unidade instrutiva concluiu que, embora permanecessem os indícios de irregularidade apontados na representação, a suspensão imediata do certame poderia acarretar risco concreto de descontinuidade de serviço essencial, motivo pelo qual propôs o indeferimento da medida cautelar e a continuidade da instrução processual mediante nova oitiva, a fim de possibilitar a construção participativa das deliberações, nos termos do art. 14 da Resolução-TCU 315/2020.

18. Feito o breve relato da matéria, passo a decidir.

19. A controvérsia instaurada nestes autos concentra-se na legitimidade da fixação, no Anexo 9 do Edital do Pregão Eletrônico 90062/2026, de salários-base mínimos superiores aos pisos previstos nas convenções coletivas de trabalho aplicáveis às categorias profissionais envolvidas na execução contratual.

20. A representante sustenta que a Administração teria estabelecido patamares remuneratórios artificialmente majorados, sem demonstração suficiente de sua compatibilidade com o mercado e sem justificativa apta a afastar os parâmetros decorrentes da negociação coletiva. A partir dessa premissa, argumenta que a medida comprometeria a competitividade do certame e poderia acarretar custos superiores aos estritamente necessários para a contratação.

21. Discordo das alegações, pelas razões a seguir expostas.

22. Inicialmente, convém registrar que a jurisprudência desta Corte não consagra vedação absoluta à adoção de salários referenciais superiores aos pisos convencionais. Os precedentes invocados nestes autos, notadamente os Acórdãos 2.101/2020 e 1.589/2024, ambos do Plenário, reconhecem a possibilidade de adoção de parâmetros remuneratórios diferenciados quando as características específicas do objeto evidenciarem a necessidade de profissionais com qualificação superior à ordinariamente exigida e quando a Administração apresentar fundamentação técnica apta a justificar os valores adotados.

23. A interpretação desses precedentes, todavia, não pode conduzir à conclusão de que a Administração esteja obrigada a demonstrar empiricamente a ocorrência prévia de falhas contratuais, evasão de profissionais, vacâncias prolongadas ou índices elevados de rotatividade para somente então justificar a adoção de medidas destinadas à atração e retenção de mão de obra qualificada. Essa interpretação, além de excessivamente restritiva, esvaziaria a própria finalidade da etapa de planejamento das contratações públicas.

24. Com efeito, o planejamento administrativo possui natureza eminentemente preventiva. Cabe à Administração identificar riscos potencialmente capazes de comprometer a adequada execução do objeto e adotar, de forma motivada, as providências que considere adequadas para reduzi-los. Não se mostra razoável exigir que o gestor aguarde a materialização do problema para somente depois implementar mecanismos destinados a evitá-lo. Tal prática acabaria por inverter a lógica própria da gestão de riscos que orienta a moderna governança das contratações públicas.

25. Nesse aspecto, os documentos produzidos durante a fase preparatória da contratação revelam-se particularmente consistentes. O Estudo Técnico Preliminar, o Termo de Referência e as Notas Técnicas elaboradas pela Secretaria de Infraestrutura do Senado Federal descrevem detalhadamente as características do sistema elétrico do Complexo Arquitetônico do Senado Federal, evidenciando tratar-se de ambiente operacional de elevada criticidade, cuja complexidade extrapola significativamente aquela encontrada em contratos ordinários de manutenção predial.

26. Não se cuida, aqui, da simples manutenção de edificações administrativas convencionais. O objeto envolve a operação e manutenção de infraestrutura essencial ao funcionamento do Senado Federal, abrangendo sistemas de média tensão, subestações, grupos geradores, sistemas redundantes de alimentação elétrica, equipamentos de automação predial, sistemas de alimentação ininterrupta e instalações que dão suporte direto às atividades legislativas, administrativas e tecnológicas daquela Casa Legislativa.

27. A documentação técnica também destaca a existência de edificações com características arquitetônicas singulares, parte delas protegidas pelo patrimônio histórico, bem como a necessidade de atuação permanente em ambiente cuja indisponibilidade pode comprometer sistemas de votação eletrônica, infraestrutura de tecnologia da informação, serviços de comunicação institucional e outras atividades indispensáveis ao exercício das funções constitucionais do Poder Legislativo.

28. Nesse contexto, mostra-se inteiramente plausível a conclusão administrativa de que a qualidade da execução contratual depende não apenas da formação técnica formal dos profissionais, mas também de experiência acumulada, conhecimento específico das instalações, familiaridade com procedimentos operacionais sensíveis e capacidade de atuação em ambiente de missão crítica.

29. A meu ver, foi precisamente para atender a essa necessidade que o Senado Federal buscou estruturar política remuneratória compatível com o perfil profissional pretendido. Não se trata da mera presunção de que salários mais elevados produziriam, automaticamente, melhores serviços. O que se verifica é a tentativa de reduzir riscos operacionais associados à perda recorrente de profissionais qualificados, especialmente em contexto no qual Senado Federal e Câmara dos Deputados disputam, na mesma praça, mão de obra especializada para atividades semelhantes, bem como à consequente dissipação do conhecimento técnico acumulado sobre sistemas cuja operação demanda significativo período de adaptação.

30. Em estruturas críticas como as examinadas nestes autos, o conhecimento acumulado das rotinas operacionais, dos protocolos de contingência, das peculiaridades das instalações e dos procedimentos internos constitui verdadeiro ativo organizacional, cujo valor não pode ser desprezado na fase de planejamento contratual.

31. Uma vez reconhecida a legitimidade desse objetivo administrativo, impõe-se examinar se os parâmetros remuneratórios escolhidos encontram respaldo em referenciais concretos e adequados ao contexto da contratação, aspecto que também foi objeto de questionamento pela unidade técnica.

32. Também divirjo da alegada insuficiência da pesquisa utilizada para embasar os parâmetros remuneratórios adotados.

33. Observo que a Administração não se limitou à fixação arbitrária de valores. Ao contrário, buscou identificar referências concretas em contratações que apresentassem grau de complexidade institucional compatível com o objeto licitado, elegendo, como principal paradigma, os contratos vigentes da Câmara dos Deputados.

34. A escolha desse parâmetro me parece adequada, uma vez que Câmara e Senado não apenas compartilham a mesma localização geográfica, como também possuem estruturas físicas, responsabilidades institucionais, exigências de segurança, níveis de criticidade operacional e complexidade administrativa que dificilmente encontram paralelo em outros órgãos públicos, ou mesmo na iniciativa privada. Sob essa ótica, é legítima a compreensão de que as contratações da Câmara dos Deputados representam não apenas referência válida, mas o paradigma mais próximo da realidade institucional enfrentada pelo Senado Federal.

35. Não se pode perder de vista que pesquisas genéricas realizadas junto a empresas privadas ou organizações submetidas a uma realidade operacional substancialmente distinta poderiam, em determinadas situações, conduzir a conclusões menos representativas da realidade enfrentada pela Administração e produzir resultados menos aderentes às necessidades concretas da contratação. A singularidade do objeto recomenda que a pesquisa seja direcionada às contratações efetivamente comparáveis, e não ao mercado em sua acepção mais ampla e indiferenciada.

36. Além disso, para as categorias sem paradigma direto, a Administração não simplesmente reproduziu os valores identificados nos contratos tomados como referência. Os autos demonstram a adoção de metodologia destinada a preservar as relações remuneratórias previstas nas próprias convenções coletivas, realizando ajustes a partir dos valores observados em atividades equivalentes. Trata-se de procedimento que buscou conferir coerência interna à estrutura salarial sem desconsiderar os parâmetros estabelecidos pela negociação coletiva.

37. Merece destaque, ainda, que os estudos apresentados registram a adoção de critérios prudenciais na definição dos salários-base, os quais, em diversas situações, permaneceram inferiores aos valores praticados nas contratações utilizadas como paradigma, como, por exemplo, no caso da remuneração paga pela Câmara dos Deputados ao "Técnico em obras públicas I" (R$ 6.035,81), valor 39% superior ao previsto no edital para o cargo correspondente no Senado Federal (R$ 4.341,84).

38. Tal circunstância enfraquece a alegação de que a Administração teria promovido majoração arbitrária ou desproporcional dos salários e evidencia preocupação concreta com a moderação dos custos e a economicidade da contratação.

39. Também considero relevante observar que os parâmetros remuneratórios definidos pelo Senado Federal foram objeto de questionamentos em sentidos diametralmente opostos durante a fase preparatória do certame. Conforme registrado nos autos, a entidade sindical representativa dos técnicos industriais no Distrito Federal (SINTEC/DF) sustentou a necessidade de adoção de salários ainda mais elevados para determinadas categorias profissionais, enquanto a representante afirma que os valores estabelecidos seriam excessivos.

40. Embora tal circunstância não constitua prova conclusiva da adequação dos parâmetros adotados pelo Senado Federal, revela que a Administração procurou construir solução intermediária e equilibrada, afastando-se tanto da compressão excessiva da remuneração quanto da adoção de valores desproporcionalmente elevados.

41. Igualmente não identifico demonstração concreta de prejuízo à competitividade do certame. A existência de salários-mínimos referenciais não impede a formulação de propostas competitivas nem elimina a concorrência entre os licitantes. A disputa permanece plenamente aberta em relação aos diversos componentes da estrutura de custos, incluindo metodologia de execução, eficiência operacional, despesas indiretas, custos administrativos, fornecimento de materiais e margem empresarial.

42. Nesse sentido, conforme reiteradamente reconhecido pela jurisprudência desta Corte, a fixação de parâmetros mínimos para remuneração da mão de obra não se confunde com a fixação do preço da contratação e não elimina, por si só, a competição entre os licitantes.

43. A rigor, a solução adotada pela Administração direciona a competição para ganhos efetivos de eficiência e de qualidade na prestação dos serviços, em vez de permitir que a disputa se concentre exclusivamente na compressão da remuneração da mão de obra responsável pela execução de atividade altamente especializada e sensível.

44. Consideradas em conjunto, as circunstâncias demonstradas nos autos revelam que o Senado Federal não se afastou dos pisos convencionais por mera conveniência administrativa. Houve planejamento prévio, motivação técnica explícita, análise das características do objeto, identificação de referências concretas em contratações comparáveis e adoção de metodologia específica para definição dos parâmetros remuneratórios.

45. Nessas condições, entendo que a Administração demonstrou de forma satisfatória a singularidade do objeto contratual, a necessidade de mão de obra especializada, a razoabilidade dos salários-base estabelecidos e a adequação dos critérios empregados para sua formação, inexistindo, nos

presentes autos, elementos suficientes para caracterizar afronta à jurisprudência desta Corte ou à legislação pertinente, bem como comprometimento da economicidade da contratação.

46. Assim, considerando a robustez da instrução produzida pelo Senado Federal na fase de planejamento da contratação, a elevada criticidade dos serviços envolvidos, a pertinência dos referenciais utilizados e a ausência de elementos concretos que evidenciem prejuízo à competitividade ou à economicidade da contratação, concluo que não assiste razão à representante, razão pela qual, indefiro a concessão de medida cautelar e conheço da presente representação para, no mérito, considerá-la improcedente.

47. Diante do exposto, voto por que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 26 de agosto de 2026.

ANTONIO ANASTASIA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2322/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.492/2026-5.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Representação
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Diretoria Geral do Senado Federal (00.530.279/0001-15).
4. Órgão/Entidade: Diretoria Geral do Senado Federal.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Marcus Paulo Santiago Teles Cunha (34184/OAB-DF), representando Dinamica Facility Administração Predial Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de representação, com pedido de medida cautelar, oferecida pela empresa DNA Facilities Ltda., a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão 90062/2026, sob a responsabilidade da Diretoria Geral do Senado Federal, com valor estimado de R$ 43.676.540,33, cujo objeto é a contratação de empresa para prestação de serviços continuados e sob demanda, com dedicação exclusiva de mão de obra, referentes à operação e à manutenção preventiva e corretiva do sistema elétrico do Complexo Arquitetônico do Senado Federal, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no edital e seus anexos.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento nos arts. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 169, inciso V, 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU, e nos arts. 103, § 1º, e 107 da Resolução TCU 259/2014, e ante as razões expostas pelo relator, em:

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

9.2. indeferir o pedido de concessão de medida cautelar formulado pela representante;

9.3. no mérito, considerar a representação improcedente;

9.4. comunicar a presente deliberação à representante e à Diretoria Geral do Senado Federal; e

9.5. arquivar os presentes autos.

10. Ata n° 33/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 26/8/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2322-33/26-P.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Bruno Dantas, 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 003.504/2026-3
Natureza: Tomada de Contas Especial.
Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).
Responsável: Luiz Aristeu de Almeida (782.715.688-68).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONCESSÃO IRREGULAR DE BENEFÍCIO PREVIDENIÁRIO MEDIANTE INSERÇÃO DE DADOS FALSOS NOS SISTEMAS INFORMATIVOS. CITAÇÃO. NÃO OCORRÊNCIA DE PRESCRIÇÃO. DEFESA APRESENTADA INCAPAZ DE AFASTAR A RESPONSABILIDADE DO FUNCIONÁRIO CITADO. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO PARA O 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. Luiz Aristeu de Almeida, tendo por fundamento a habilitação irregular de benefício previdenciário (NB 88/546.014.175-0), de titularidade da Sra. Marina Moura Alípio.

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 71):

"**HISTÓRICO**

2. Em 27/11/2025, 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 2082/2025.

3. O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas, foi a constatação da seguinte irregularidade:

'Habilitação e concessão de benefícios de Amparo Social ao Idoso sem a presença das requerentes; sem apresentação de procuração; sem agendamentos; sem a apresentação de documentos essenciais para análise, com endereços iguais para requerentes distintos, sem o registro de exigência para apresentação da documentação necessária, sem consultas aos sistemas corporativos do INSS.'

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 43), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R$ 52.342,01, imputando-se a responsabilidade a Luiz Aristeu de Almeida, na condição de [funcionário da entidade].

6. Em 26/1/2026, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 47), em concordância com o relatório do tomador de contas. O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela Irregularidade das presentes contas (peças 48 e 49).

7. Em 10/2/2026, 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 50).

8. No âmbito do TCU, a Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE), em instrução preliminar (peças 55-56), concluiu pela responsabilidade de Luiz Aristeu de Almeida pela habilitação e concessão fraudulenta do benefício NB 88/546.014.175-0, de titularidade de Marina Moura Alípio, o que causou prejuízo de R$ 97.141,46 (valor atualizado até 16/2/2026) aos cofres do Instituto Nacional de Seguro Social.

9. Em razão disso, esse responsável foi citado por meio dos Ofícios 5362/2026-TCU/Seproc e 5361/2026-TCU/Seproc (peças 58 e 59, respectivamente) e apresentou suas alegações de defesa (peças 60-64), as quais serão analisadas na seção Exame Técnico.

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN-TCU 98/2024

Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

10. 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 **28/4/2017**, data do último pagamento do benefício irregular, conforme comprovante de pagamento (peça 25, p. 17) e o responsável foi notificado sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente por meio da Notificação Prévia acostada à peça 8, recebida em **8/11/2017**, conforme assinatura do responsável (peça 8, p. 1).

Valor de Constituição da TCE

11. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2024 é de R$ 88.582,29, e que constitui TCE em conjunto com o débito 2086/2025, 2080/2025, 2084/2025, 2077/2025, 2078/2025 e 2085/2025, do mesmo responsável cuja soma ultrapassa o valor de R$ 120.000,00, na forma estabelecida nos arts. 6º, § 1º e § 2º, e 29 da IN-TCU 98/2024.

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 TCU. 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.

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. 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).

16. 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 **28/4/2017**.

17. A tabela a seguir apresenta os seguintes eventos processuais interruptivos/suspensivos da prescrição desta TCE (lista não exaustiva):

Evento	Data	Documento	Dispositivo da Resolução-TCU 344/2022	Efeito
1	28/4/2017	Data da concessão do último pagamento irregular (peça 42, p. 2)	Art. 4°, inciso V	Marco inicial da contagem do prazo prescricional
2	6/6/2017	Monitoramento Operacional de Benefícios (peça 11, p. 3)	Art. 5°, inciso II	Interrupção da prescrição; marco inicial da prescrição intercorrente
3	12/11/2025	Relatório do Tomador de Contas (peça 43)	Art. 5°, inciso II	Interrupção de ambas as prescrições
4	20/1/2026	Relatório do Controle Interno (peça 47)	Art. 5°, inciso II	Interrupção de ambas as prescrições

18. 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 **houve o transcurso do prazo de cinco anos entre os eventos 2 e 3**, o que caracterizaria a ocorrência da prescrição ordinária (quinquenal).

19. Contudo, ao analisar os autos de TCs conexos (ex.: 003.401/2026-0 e 003.404/2026-9), que tratam dos mesmos fatos e agentes envolvidos nesta TCE, constatou-se a existência da Ação Penal 5008848-23.2019.4.03.6104 (peça 57), que tramitou na 6ª Vara Federal de Santos, SP, ajuizada contra Luiz Aristeu de Almeida, cuja denúncia foi recebida pela magistrada responsável pelo caso em 11/12/2019.

20. Com relação à incidência da prescrição punitiva e ressarcitória do TCU em circunstâncias em que há ação penal versando sobre os mesmos fatos tratados no processo em trâmite nesta Casa, deve ser observado o entendimento consignado no enunciado do Acórdão 1.862/2024-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus, segundo o qual:

‘**Se o recebimento de denúncia na esfera criminal sobre os mesmos fatos ocorrer após o transcurso do prazo de prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU, a legislação penal não se aplica ao exame prescricional no âmbito do Tribunal**, uma vez que a modulação de prazos (art. 3º da Resolução TCU 344/2022) incide apenas nos casos em que subsistam as pretensões do TCU, pois não há previsão no ordenamento jurídico que autorize reavivar pretensão que foi fulminada pela prescrição.’ (grifamos)

21. Nesse contexto e conforme se constata no exame realizado, não ocorreu a prescrição sancionatória e ressarcitória do TCU anteriormente ao recebimento da denúncia na esfera criminal, ocorrido em 11/12/2019 (peça 53, p. 2). Resta atendida, outrossim, a regra prevista no acórdão supracitado, o que autoriza a utilização dos prazos prescricionais da lei penal na análise da incidência da prescrição nesta TCE.

22. Dessa forma, no âmbito da avaliação da prescrição, aplica-se ao responsável Luiz Aristeu de Almeida a regra estabelecida no art. 3º da Resolução TCU 344/2022, segundo a qual 'quando houver recebimento de denúncia na esfera criminal sobre os mesmos fatos, **a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal, incluindo a prescrição intercorrente**' (grifamos).

23. Os prazos prescricionais adotados na esfera criminal estão previstos no artigo 109 do Decreto-Lei 2.848/1940 (Código penal – CP), o qual também determina que, antes do trânsito em julgado da sentença final, a prescrição regula-se pelo máximo da pena privativa de liberdade cominada ao crime (prazo prescricional em abstrato).

24. Por sua vez, o artigo 110 do CP preceitua que, após o trânsito em julgado da sentença condenatória, a prescrição passa a reger-se pela pena efetivamente aplicada, tendo também como referência os prazos fixados no artigo 109.

25. Assim, com vistas à aplicação da regra prevista no art. 3º da Resolução TCU 344/2022, e considerando as determinações constantes dos artigos 109 e art. 110 do CP acima mencionados, adotam-se os seguintes parâmetros de análise da incidência da prescrição:

25.1. considerando que o art. 3º da Resolução TCU 344/2022 faz alusão exclusivamente à aplicação do **prazo da lei penal** nos casos em que houver recebimento de denúncia na esfera criminal, nenhuma outra regra dessa legislação deve ser trazida para o âmbito administrativo. Permanecem, portanto, plenamente aplicáveis os demais preceitos previstos no referido normativo interno desta Casa, tais como aqueles relativos à definição do termo inicial, às causas interruptivas, impeditivas e suspensivas, bem como aos efeitos do reconhecimento da prescrição;

25.2. em atenção à alteração promovida pela Resolução TCU 367/2024, o art. 3º da Resolução TCU 344/2022 aplica-se tanto para a análise da prescrição ordinária quanto da prescrição intercorrente;

25.3. para os casos em que ainda não tenha sido prolatada sentença condenatória ou que já tenha sido prolatada, mas ainda não tenha ocorrido seu trânsito em julgado, deverá ser aplicado à análise o prazo em abstrato previsto no artigo 109 do CP;

25.4. para os casos em que já tenha ocorrido o trânsito em julgado da sentença condenatória, aplica-se o prazo prescricional correspondente à pena efetivamente aplicada, nos termos do artigo 110 do CP;

25.5. o art. 3º da Resolução TCU 344/2022 não se aplica aos casos de absolvição em razão da conclusão pela inexistência do fato ou pela negativa de autoria e de condenações decorrentes de concessões irregulares de benefícios que não sejam objeto de análise no presente processo; e

25.6. o sobredito dispositivo aplica-se plenamente aos casos de absolvição por motivos diversos daqueles aduzidos no item anterior, circunstância em que deverá ser observado, para fins de análise, o prazo prescricional em abstrato, previsto no artigo 109 do CP.

26. Destarte, verifica-se que, no âmbito da Ação Penal 5008848-23.2019.4.03.6104, a sentença final condenatória foi publicada em 28/2/2024 e o trânsito em julgado se deu em 30/7/2024. A aduzida sentença evidencia que o responsável Luiz Aristeu de Almeida foi condenado pela prática do crime previsto no art. 313-A, c/c art. 69, ambos do Código Penal, sendo fixada a pena definitiva de 16 anos e 3 meses de reclusão.

27. Assim, de acordo com a regra estabelecida no art. 110, **caput**, c/c o artigo 109, inciso I, do Código Penal, o prazo prescricional aplicável para a pena fixada corresponde a vinte anos.

28. Analisando-se a sequência de eventos processuais enumerados na tabela anterior, os quais teriam o condão de interromper a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória desta Corte, conclui-se que não houve o transcurso do prazo de vinte anos entre cada evento processual capaz de interromper as prescrições ordinária e intercorrente.

29. 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.

(...)

EXAME TÉCNICO

Da irregularidade identificada

32. A irregularidade na concessão do benefício NB 88/546.014.175-0, de titularidade de Marina Moura Alípio, decorreu da utilização de informações inverídicas, sem suporte de documentos ou consultas idôneas. Mais especificamente, Luiz Aristeu de Almeida foi considerado responsável pela concessão de benefício ao qual a solicitante não tinha direito em razão da utilização de endereço fraudulento onde a beneficiária jamais residiu, o qual foi igualmente utilizado em processos de outros requerentes desconhecidos da beneficiária, bem como da ausência de consulta a sistemas eletrônicos do INSS para verificar a existência de benefício em nome do cônjuge, que à época recebia Aposentadoria por Tempo de Contribuição, elevando a renda familiar **per capita** acima do limite máximo de ¼ do salário-mínimo, fato que inviabilizava o direito ao benefício de Amparo Social ao Idoso a ela concedido.

Alegações de defesa de Luiz Aristeu de Almeida

33. A defesa de Luiz Aristeu de Almeida consistiu basicamente em afirmar que a presente tomada de contas especial se encontra prescrita tanto pelo prazo quinquenal quanto pela prescrição penal reconhecida em processo correlato, com base em Resolução TCU 344/2022, modificada pela 367/2024, e precedentes do STF:

33.1. as ações de ressarcimento ao erário são prescritíveis, nos termos dos Temas 666 ('É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil') e 899 ('É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas') e das ADIs 5.509/CE e 5.384/MG, que reconhecem a incidência dos institutos da prescrição e decadência no âmbito dos Tribunais de Contas, em respeito à segurança jurídica;

33.2. a irregularidade foi constatada em 6/6/2017, enquanto a abertura formal da Tomada de Contas Especial ocorreu apenas em 18/8/2025, ou seja, mais de 8 anos após o marco inicial, indicando a prescrição da pretensão punitiva;

33.3. teria ocorrido a prescrição retroativa, conforme o antigo art. 110, § 2º, do Código Penal;

33.4. a prescrição na esfera administrativa deve ser reconhecida quando ocorrer na esfera penal.

Análise das alegações de defesa apresentadas

34. Assiste razão a Luiz Aristeu de Almeida quando afirma que as ações de ressarcimento ao erário são prescritíveis com base nos prazos estabelecidos na Resolução TCU 344/2022: três anos para a prescrição intercorrente e cinco anos para a prescrição principal:

'Art. 2º Prescrevem em **cinco anos** as pretensões punitiva e de ressarcimento, contados dos termos iniciais indicados no artigo 4°, conforme cada caso.

(...)

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.' (grifos nossos)

35. No entanto, não é possível acatar sua alegação de que a presente TCE estaria prescrita, pois a mesma Resolução TCU 344/2022 estabelece que, havendo recebimento de denúncia na esfera criminal sobre os mesmos fatos, o prazo prescricional inicialmente definido deverá ser revisto, pois passa a ser regido pelo que a lei penal estabelece:

'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 13/03/2024, BTCU Deliberações nº 42/2024)

Parágrafo único. Alterado o enquadramento típico na ação penal, reavaliar-se-á o prazo de prescrição definido anteriormente.' (grifos nossos)

36. Na mesma linha, o Acórdão 1714/2025-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Jorge Oliveira, esclarece que, em caso de infrações administrativas ou financeiras capituladas como crime pela legislação penal, a prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória será avaliada pelo máximo da pena

privativa de liberdade cominada ao crime (pena **in abstrato**), independentemente do desfecho da ação penal.

37. No caso em análise, Luiz Aristeu de Almeida foi denunciado por meio da Ação Penal 5008848-23.2019.4.03.6104[1] pelo crime de inserção de dados falsos em sistema de informações (artigo 313-A do Código Penal) quando da concessão de vários benefícios previdenciários, incluindo aquele que está sendo tratado na presente TCE, de titularidade de Marina Moura Alípio. Para esse crime, a pena prevista é de reclusão, de dois a doze anos, e multa, e o prazo prescricional é de dezesseis anos, nos termos do art. 109, inciso II, do mesmo normativo.

38. Portanto, considerando o art. 3º da Resolução TCU 344/2022 c/c a mencionada decisão, esta Tomada de Contas Especial somente estaria prescrita se, entre os eventos relacionados na tabela constante do item 17 da presente instrução (a qual foi reproduzida da instrução à peça 55), houvesse transcorrido prazo superior a dezesseis anos, o que não foi o caso.

39. No que tange à alegada ocorrência da prescrição retroativa, conforme explicou o Ministro Jorge Oliveira no voto condutor do Acórdão 1714/2025-TCU-Plenário, 'não se aplica a prescrição retroativa ao processo de controle externo, instituto que está restrito à seara penal' Consequentemente, o argumento trazido por Luiz de Almeida não pode ser aceito.

Por fim, a independência das instâncias impede a transposição automática das regras da esfera 40. penal para o processo de controle externo. Se essa transposição fosse uma consequência natural da unidade do ordenamento, o legislador não precisaria ter criado a regra contida no art. 142, §2º, da Lei 8.112/1990 que diz que 'Os prazos de prescrição previstos na lei penal se aplicam às infrações disciplinares capituladas também como crime.' Portanto, não é possível acatar a justificativa da importação automática do regime prescricional penal para o processo de controle externo.

41. Em conclusão, nenhum dos argumentos apresentados por Luiz Aristeu de Almeida pode ser acatado, devendo ser mantida sua responsabilidade pela habilitação irregular do benefício NB 88/546.014.175-0, de titularidade de Marina Moura Alípio, mediante utilização de informações fraudulentas."

3. Com tais considerações, a unidade especializada, em uníssono, apresentou a seguinte proposta de mérito para estes autos (peças 71, pp. 8/10; 72 e 73):

3.1. julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alínea "d", c/c arts. 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, as contas do Sr. Luiz Aristeu de Almeida, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de 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$)
8/6/2011	0,67
8/6/2011	472,33
7/7/2011	545,00
5/8/2011	545,00
8/9/2011	545,00
7/10/2011	545,00
8/11/2011	545,00
7/12/2011	0,67
7/12/2011	545,00
6/1/2012	545,00
7/2/2012	622,00

[1] Acesso em 17/7/2026: https://pje1g.trf3.jus.br/pje/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/listView.seam?ca=f9c496dd9c999cbaf455d33307615bd31178ebde1719a18b

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
7/3/2012	622,00
10/4/2012	622,00
2/5/2012	622,00
31/5/2012	622,00
29/6/2012	622,00
31/7/2012	622,00
31/8/2012	622,00
1/10/2012	622,00
31/10/2012	622,00
30/11/2012	622,00
30/11/2012	0,67
2/1/2013	622,00
31/1/2013	678,00
28/2/2013	678,00
28/3/2013	678,00
30/4/2013	678,00
31/5/2013	678,00
1/7/2013	678,00
31/7/2013	678,00
30/8/2013	678,00
30/9/2013	678,00
31/10/2013	678,00
2/12/2013	678,00
2/12/2013	0,67
2/1/2014	678,00
3/2/2014	724,00
28/2/2014	724,00
1/4/2014	724,00
2/5/2014	724,00
30/5/2014	724,00
1/7/2014	724,00
31/7/2014	724,00
29/8/2014	724,00
30/9/2014	724,00
31/10/2014	724,00
28/11/2014	724,00
30/12/2014	724,00
30/1/2015	788,00
27/2/2015	788,00
31/3/2015	788,00
30/4/2015	788,00
29/5/2015	788,00
30/6/2015	788,00
31/7/2015	788,00
31/8/2015	788,00
30/9/2015	788,00
30/10/2015	788,00
30/11/2015	788,00

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
30/12/2015	788,00
29/1/2016	880,00
29/2/2016	880,00
31/3/2016	880,00
29/4/2016	880,00
31/5/2016	880,00
30/6/2016	880,00
29/7/2016	880,00
31/8/2016	880,00
30/9/2016	880,00
31/10/2016	880,00
30/11/2016	880,00
29/12/2016	880,00
31/1/2017	937,00
24/2/2017	937,00
31/3/2017	937,00
28/4/2017	937,00

3.2. aplicar ao Sr. Luiz Aristeu de Almeida a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992;

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

3.4. autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217, §1º, do Regimento Interno/TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas."

4. O Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico, anuiu ao encaminhamento alvitrado pela AudTCE (peça 74).

É o Relatório.

VOTO

Em exame a Tomada de Contas Especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em desfavor do Sr. Luiz Aristeu de Almeida, tendo por fundamento a habilitação irregular de benefício previdenciário (NB 88/546.014.175-0), de titularidade da Sra. Marina Moura Alípio.

2. A presente TCE foi instaurada em função da constatação de concessão irregular de benefício previdenciário de Amparo Social ao Idoso, sem a presença das requerentes, não tendo sido apresentada procuração, tampouco realizado qualquer agendamento, além de faltarem documentos essenciais para análise, com endereços iguais para requerentes distintas, sem o registro de exigência para apresentação da documentação necessária e não tendo sido realizadas consultas aos sistemas corporativos do INSS.

3. No relatório do tomador de contas, o prejuízo foi quantificado em R$ 52.342,01, e a responsabilidade, atribuída ao Sr. Luiz Aristeu de Almeida (peça 43).

4. No âmbito deste Tribunal, a Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) efetuou a citação somente do Sr. Luiz Aristeu de Almeida, 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 daquele responsável, para que recolhesse a importância do débito apurado e/ou encaminhasse ao Tribunal as alegações de defesa sobre a concessão irregular de benefícios previdenciários em favor da Sra. Marina Moura Alípio.

6. Devidamente citado, conforme atesta o Aviso de Recebimento inserto à peça 67, o responsável apresentou sua defesa (peça 60 a 64), a qual não enfrenta as principais questões de mérito da irregularidade apontada nesta TCE, concentrando-se apenas na alegada prescrição ressarcitória e punitiva, a qual teria ocorrido com aplicação do prazo quinquenal, bem como pela adoção da prescrição penal, reconhecida em processo correlato, tomando como referência tanto a Resolução/ TCU 344/2022 (modificada pela Resolução 367/2024), quanto os precedentes do STF.

7. No mérito, a unidade instrutiva e o Ministério Público/TCU, representado pelo Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico, estão alinhados em afastar a alegada prescrição e sugerir que as contas do Sr. Luiz Aristeu de Almeida sejam julgadas irregulares com sua condenação em débito e aplicação da multa insculpida no art. 57 da Lei 8.443/1992.

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 12 a 29 da instrução transcrita no Relatório precedente.

11. A instrução adotou como marco inicial de contagem a data do último pagamento do benefício irregular, 28/4/2017, nos termos do art. 4º, inciso V, da Resolução-TCU 344/2022, concluindo pela fluência do prazo quinquenal entre dois eventos processuais relevantes (Monitoramento Operacional de Benefícios, em 06/06/2017, e o Relatório do Tomador de Contas, datado de 12/11/2025).

12. Contudo, com bem apontou a unidade especializada, deve ser considerado, no âmbito desta TCE, o fato de o responsável responder a ação penal em curso na Justiça Federal em São Paulo (processo 5008848-23.2019.4.03.6104 – TRF da 3ª Região) relativa aos mesmos fatos examinados no feito em exame (peças 61 a 64).

13. Incide, assim, o art. 3º da Resolução 344. Segundo o dispositivo, havendo recebimento de denúncia na esfera criminal sobre os mesmos fatos, a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória no âmbito do Tribunal será regida pelo prazo previsto na lei penal, inclusive quanto à prescrição intercorrente.

14. Cumpre destacar, ainda, que, na esfera criminal, a sentença final condenatória foi publicada em 28/2/2024 e o trânsito em julgado se deu em 30/7/2024, sendo que o responsável Luiz Aristeu de Almeida foi condenado pela prática do crime previsto no art. 313-A, c/c art. 69, ambos do Código Penal, sendo fixada a pena definitiva de 16 anos e 3 meses de reclusão.

15. Considerada a pena aplicada ao responsável, o prazo prescricional incidente é de 20 anos, nos termos dos arts. 109, inciso I, e 110 do Código Penal.

16. Nesse sentido, trago o seguinte excerto retirado da ferramenta "jurisprudência selecionada" do TCU:

(Acórdão 419/2026 – Plenário, relator Ministro Jorge Oliviera.)

"Em caso de recebimento de denúncia na esfera penal sobre os mesmos fatos objeto do processo de controle externo, a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU, inclusive a intercorrente (art. 3º da Resolução TCU 344/2022), regula-se pelo máximo da pena privativa de liberdade cominada ao crime (pena in abstracto), nos termos do art. 109 do Código Penal, independentemente do desfecho da ação penal, devendo, na hipótese de concurso de crimes, ser considerado o prazo da prescrição para aquele com maior pena prevista."

17. No caso em exame, o marco inicial deve ser regido pelo art. 4º, inciso IV, do normativo, que o fixa o momento no qual o INSS toma conhecimento das irregularidades em tela, correspondente, na espécie, à data do Monitoramento Operacional de Benefícios da Gerência Executiva do INSS em Santos/SP (peça 11, p. 3), de 06/6/2017, em que foram detectadas irregularidades na concessão de benefícios previdenciários de Amparo Social ao Idoso, praticadas pelo Sr. Luiz Aristeu de Almeida. Desde então, sobrevieram diversos marcos interruptivos, entre os quais a Parecer Jurídico

01174/2018/CONJUR-MDS/CGU/AGU, de 18/12/2018 (peça 6), o despacho de expediente de 06/06/2025 (peça 13), a determinação de instauração da TCE, de 18/08/2025 (peça 3), o relatório do tomador de contas, de 12/11/2025 (peça 43), e a citação promovida por este Tribunal, com ciência do responsável em março de 2026 (peças 58, 59, e 67).

18. Analisando-se a sequência de eventos processuais enumerados acima, os quais teriam o condão de interromper a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória desta Corte, conclui-se que não houve o transcurso do prazo de 20 (vinte) anos entre cada evento processual capaz de interromper as prescrições ordinária e intercorrente.

19. Importante acrescentar, ainda, que, 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 Sr. Luiz Aristeu de Almeida nos outros seis débitos indicados no item 11 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.

20. Quanto ao mérito, segundo apuração do INSS no Processo Administrativo Disciplinar – PAD 35664.000020/2016-27 (peça 4), restou comprovado que o Sr. Luiz Aristeu de Almeida, então ocupante do cargo de Técnico do Seguro Social, na agência do INSS em Santos/SP, deu azo à concessão irregular de benefícios previdenciários de Amparo Social ao Idoso, sem a presença das requerentes, não tendo sido apresentadas procurações, além de faltarem documentos essenciais para análise, com utilização dos mesmos endereços para distintas requerentes, sendo que há casos de ausência de agendamentos prévios e outros em que houve habilitação e concessão dos aludidos benefícios em data diferente da efetivamente agendada, não tendo sido apresentada a documentação necessária, tampouco realizadas consultas aos sistemas corporativos do INSS para constatação da existência de benefício ou renda do cônjuge, havendo situação em que a requerente possuía renda familiar, **per capita**, superior a um quarto do salário-mínimo, e, mesmo assim, obteve o benefício previdenciário solicitado.

21. Insta destacar que, de acordo com a AudTCE, o Sr. Luiz Aristeu de Almeida figura como responsável em mais outras nove Tomadas de Contas Especiais em trâmite neste TCU envolvendo a concessão de benefícios previdenciários potencialmente irregulares.

22. Tendo em vista o conjunto probatório constante dos autos e diante da ausência de elementos de defesa capazes de afastar a culpa do responsável na concessão irregular de benefícios previdenciários em favor da Sra. Marina Moura Alípio – dado que sua defesa se restringiu à alegada incidência da prescrição ressarcitória e punitiva – 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 pelo Sr. Luiz Aristeu de Almeida 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.

23. Acrescento que, além da multa, em consonância com os pareceres emitidos nos autos e 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), bem assim considerando a irregularidade cometida pelo 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 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

24. Noutro giro, acolho o entendimento da AudTCE e do MP/TCU de que inexistem elementos nos autos que justificassem a inclusão da Sra. Marina Moura Alípio, na condição de segurada, no rol de responsáveis desta Tomada de Contas Especial, pois não restou comprovada a sua participação na fraude ora examinada.

25. Por fim, cabe dar ciência do Acórdão que sobrevier à Procuradoria da República no Estado de São Paulo, 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 26 de agosto de 2026.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2323/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 003.504/2026-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Responsável: Luiz Aristeu de Almeida (782.715.688-68).
4. Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
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: Henrique Perez Esteves (OAB/SP 235.827) e Leonardo Bernardes Guimaraes (OAB/SP 345.512).

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 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 Sr. Luiz Aristeu de Almeida 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 de ocorrência	Valor histórico (R$)
8/6/2011	0,67
8/6/2011	472,33
7/7/2011	545,00
5/8/2011	545,00
8/9/2011	545,00
7/10/2011	545,00
8/11/2011	545,00
7/12/2011	0,67
7/12/2011	545,00
6/1/2012	545,00
7/2/2012	622,00
7/3/2012	622,00
10/4/2012	622,00
2/5/2012	622,00

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
31/5/2012	622,00
29/6/2012	622,00
31/7/2012	622,00
31/8/2012	622,00
1º/10/2012	622,00
31/10/2012	622,00
30/11/2012	622,00
30/11/2012	0,67
2/1/2013	622,00
31/1/2013	678,00
28/2/2013	678,00
28/3/2013	678,00
30/4/2013	678,00
31/5/2013	678,00
1º/7/2013	678,00
31/7/2013	678,00
30/8/2013	678,00
30/9/2013	678,00
31/10/2013	678,00
2/12/2013	678,00
2/12/2013	0,67
2/1/2014	678,00
3/2/2014	724,00
28/2/2014	724,00
1º/4/2014	724,00
2/5/2014	724,00
30/5/2014	724,00
1º/7/2014	724,00
31/7/2014	724,00
29/8/2014	724,00
30/9/2014	724,00
31/10/2014	724,00
28/11/2014	724,00
30/12/2014	724,00
30/1/2015	788,00
27/2/2015	788,00
31/3/2015	788,00
30/4/2015	788,00
29/5/2015	788,00
30/6/2015	788,00
31/7/2015	788,00
31/8/2015	788,00
30/9/2015	788,00
30/10/2015	788,00
30/11/2015	788,00
30/12/2015	788,00
29/1/2016	880,00
29/2/2016	880,00

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
31/3/2016	880,00
29/4/2016	880,00
31/5/2016	880,00
30/6/2016	880,00
29/7/2016	880,00
31/8/2016	880,00
30/9/2016	880,00
31/10/2016	880,00
30/11/2016	880,00
29/12/2016	880,00
31/1/2017	937,00
24/2/2017	937,00
31/3/2017	937,00
28/4/2017	937,00

9.2. aplicar ao Sr. Luiz Aristeu de Almeida 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 ao 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 graves as infrações cometidas pelo Sr. Luiz Aristeu de Almeida com base no art. 270 do Regimento Interno/TCU;

9.6. aplicar ao Sr. Luiz Aristeu de Almeida 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 São Paulo, com base no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 e no art. 209, § 7º, do Regimento Interno/TCU.

10. Ata n° 33/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 26/8/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2323-33/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Bruno Dantas, 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

(Assinado Eletronicamente)
MARCOS BEMQUERER COSTA

Presidente Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 006.050/2022-0
Natureza: Relatório de Auditoria
Órgão/Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
Responsáveis: Amauri Sousa Lima (239.914.026-53); Gilson Menezes de Alencar (075.453.984-91); João Felix de Almeida Moura (112.794.275-15); Ricardo da Costa Martins (509.765.595-87); Vanessa Christine Ramos Green (944.283.445-20)
Interessados: Congresso Nacional (vinculador); Consorcio BR-235 (27.362.440/0001-45).
Representação legal: Giuseppe Giamundo Neto (234412/OAB-SP, 181640/OAB/RJ, 6082/OAB/RO e 1132-A/OAB/AM) e Camillo Giamundo (305964/OAB-SP, 213932/OAB-RJ e 104487/OAB-PR) e outros, representando Consorcio BR-235; Iglesias Fernanda de Azevedo Rabelo (100269/OAB-MG), representando Ricardo da Costa Martins.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. FISCOBRAS/2022. OBRAS DE PAVIMENTAÇÃO DA BR-235/BA. DEFICIÊNCIA NO ANTEPROJETO, QUE RESULTARIA NO DESENCONTRO DE TRAÇADOS NA BR-235, ENTRE OS ESTADOS DA BAHIA, LOTE 2, ETAPA 6 E PIAUÍ. ADOÇÃO DE FONTE DE MATERIAL COM DISTÂNCIA DE TRANSPORTE ELEVADA, EM RAZÃO DA AUSÊNCIA DE PESQUISA POR OUTRAS FONTES. INÍCIO DE OBRA POR ETAPAS SEM A APROVAÇÃO DOS PROJETOS BÁSICO E EXECUTIVO. INEXISTÊNCIA DE EXIGÊNCIA DA APRESENTAÇÃO DE PLANILHA DETALHADA DE ORÇAMENTO DO CONTRATO. PAGAMENTOS DE ADMINISTRAÇÃO LOCAL EM DESACORDO COM O RITMO DE EXECUÇÃO DA OBRA E PAGAMENTO DE SERVIÇO CONTRATUAL SEM COBERTURA DE PROJETO BÁSICO E EXECUTIVO ACEITO. DEMORA E FALTA DE PONTOS DE CONTROLE PARA ANÁLISE, REVISÃO E APROVAÇÃO DO PROJETO BÁSICO, COM O COMPROMETIMENTO DO PRAZO DE ENTREGA DA OBRA. RISCOS RELEVANTES DE DANO AO ERÁRIO. OITIVAS. AUDIÊNCIAS. REJEIÇÃO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. MULTA. DETERMINAÇÕES.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução inserta à peça 225, cuja proposta de encaminhamento contou com a anuência do corpo diretivo da Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e Aviação Civil (peças 226 e 227):

"***INTRODUÇÃO***

1. *Tratam os autos de Relatório de Auditoria no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), com o objetivo de realizar auditoria de conformidade nas obras de pavimentação da BR-235/BA, com extensão de 130,3 km, segmento: km 533,3 ao km 663,6, correspondente ao subtrecho entre a cidade de Remanso/BA e a Divisa BA/PI. As obras foram licitadas pela Superintendência Regional do DNIT no estado da Bahia (SRE/BA), no âmbito do Edital RDC 113/2016, resultando na contratação integrada do Consórcio BR-235, CNPJ 27.362.440/0001-45. Esse consórcio é composto pela empresa líder, SA Paulista de Construções e Comércio, CNPJ 60.332.319/0001-46, e pela empresa Astec Engenharia Ltda., CNPJ 65.708.604/0001-32. O valor*

contratado foi de R$ 84.600.000,00 para o Lote 1 e de R$ 95.500.000,00 para o Lote 2, ambos com data-base março/2015. Os contratos firmados foram o de número 113/2017 (Lote 1, km 533,3 ao km 601,3) e 114/2017, (Lote 2, km 601,3 ao km 663,6).

HISTÓRICO

2. *De acordo com o exposto no Relatório de Auditoria (peça 92), os Contratos 113/2017 e 114/2017 abrangem, além da elaboração de projetos, os serviços de terraplenagem (eixo principal e interseções), drenagem e obras de arte correntes, pavimentação, sinalização, obras complementares, canteiro de obras, mobilização, desmobilização e desapropriações.*

3. *Em relação ao Contrato 113/2017 (Lote 1), constatou-se que esse contrato foi encerrado em 25/9/2023, conforme consta da ficha contratual (peça 218). Além disso, o DNIT informou que não houve execução de serviços (peça 169, p. 9).*

4. *As obras do Contrato 114/2017 (Lote 2), que tiveram sua execução priorizada em relação ao Contrato 113/2017, registraram, à época da fiscalização, um valor medido de R$ 21.110.974,33, a preços iniciais de março de 2015, que corresponde a 22,10% do valor contratado (peça 45).*

5. *No curso dos trabalhos (Fiscobras 2022), apenas o Contrato 114/2017 foi analisado, uma vez que era o único ativo. Nesse cenário, a fiscalização apontou os seguintes indícios de irregularidades, registrados como achados de auditoria (peça 92):*

a) divergência de cerca de 14 km entre os eixos dos traçados da BR-235/BA e do BR-235/PI, que impossibilita a interligação da rodovia entre os estados da Bahia e Piauí (III.1);

b) distância média de transporte elevada para areia devido à ausência de pesquisa por outras fontes de material no anteprojeto (III.2);

c) projeto básico desacompanhado do orçamento detalhado (III.3);

d) início de obras da BR-235/BA sem a aprovação integral de projetos por etapas (III.4);

e) execução de serviços de obras complementares sem a aprovação do respectivo projeto (III.5);

f) falta do estabelecimento de pontos de controle para apresentação, análise, revisão e aprovação dos projetos básicos com o comprometimento dos prazos de execução das obras (III.6);

g) medições e pagamentos indevidos quanto ao item Administração Local (Manutenção de Canteiro) (III.7).

6. *Em virtude dos achados apresentados, foi proferido o Acórdão 2291/2022-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler (peça 95). No referido acórdão, em razão dos indícios de irregularidades apontados, foi dada a ciência ao DNIT, determinada a audiência dos responsáveis, a oitiva do DNIT e do Consórcio BR-235 e a determinação à própria unidade técnica para realizar o levantamento de eventuais prejuízos ao erário, decorrentes da descontinuidade do traçado da rodovia.*

7. *Os responsáveis, o DNIT e o consórcio executor foram regularmente notificados e, após a concessão de prorrogação de prazo solicitado, apresentaram suas manifestações e razões de justificativa, conforme detalhado no quadro 1.*

Quadro 1 - Oitivas e audiências dos responsáveis

Responsável ou interessados	***Ofício de notificação***	***Data da resposta***	***Resposta à oitiva ou audiência***
Audiências			
Amauri Sousa Lima *CPF: 239.914.026-53* *Cargo: Superintendente Regional do DNIT no estado da Bahia*	*56497/2022[(1)]* *(peça 107)* *52196/2023* *(peça 147)*	***10/11/2023***	*peças 151-153*
João Felix de Almeida Moura *CPF: 112.794.275-15* *Cargo: Chefe de Serviços e Projetos – DNIT/BA*	*56499/2022* *(peça 102)*	***18/11/2022***	*peça 119*

Responsável ou interessados	*Ofício de notificação*	*Data da resposta*	*Resposta à oitiva ou audiência*
Gilson Menezes de Alencar *CPF: 075.453.984-91* *Cargo: Chefe de Serviço da Unidade Local do Bonfim/BA – DNIT/BA*	*56498/2022 (peça 101)*	***21/11/2022***	*peça 122*
Ricardo da Costa Martins *CPF: 509.765.595-87* *Cargo: analista em infraestrutura de transporte - Serviço de engenharia - DNIT/BA*	*27550/2025 (peça 166)*	***1/8/2025***	*peças 174 e 175*
Vanessa Christine Ramos Green *CPF: 944.283.445-20* *Cargo: analista em infraestrutura de transporte - Serviço de engenharia - DNIT/BA*	*56501/2022 (peça 104)*	***21/11/2022***	*peça 123*
Oitivas			
DNIT	*56516/2022 (peça 99)*	***24/11/2022***	*peça 130, 134 e 140 - 144*
Consórcio BR-235/BA (CNPJ 27.362.440/0002-26), tendo como líder a empresa SA Paulista de Construções e Comércio (CNPJ: 60.332.319/0001-46). Executor do Contrato 114/2017	*56518/2022 (peça 105)*	***27/12/2022***	*peça 136-139*
(1) Ofício devolvido por endereço incorreto			

Fonte: Elaboração própria com dados do TC 006.050/2022-0

8. *Considerando que a fiscalização nas obras de pavimentação da BR-235/BA foi realizada no ano de 2022 e as manifestações e razões de justificativa apresentadas remontam a esse período, foi necessário encaminhar diligência ao DNIT para obtenção de informações atualizadas, visando à apuração dos fatos para o saneamento dos autos (Ofício 27551/2025-TCU/Seproc, peça 165).*

9. *Em síntese, o pedido de informações atualizadas abordou os seguintes assuntos sobre o referido contrato, dentre outros (peça 162):*

a) situação atual do contrato em questão;

b) situação da interligação entre a BR-235/BA e a BR-235/PI (trecho alternativo);

c) orçamento detalhado;

d) exclusão do trecho da Etapa 6 do Contrato 114/2017 (Revisão de Projeto em Fase de Obras e termo aditivo);

e) dados para o levantamento de eventual prejuízo ao erário, para cumprimento do item 9.6 do Acórdão 2291/2022-TCU-Plenário;

f) eventual abertura de Processo Administrativo para Apuração de Responsabilidade (PAAR) sobre a negativa de apresentação do orçamento detalhado do Contrato 114/2017.

10. *As informações atualizadas, obtidas em resposta à diligência, foram juntadas aos autos (peças 168-173; 179-181 e 183-201) e servirão de subsídio à análise das oitivas, das audiências e do levantamento de eventual prejuízo ao Erário para o saneamento dos autos.*

11. *Por fim, registra-se que o responsável, Sr. Ricardo da Costa Martins, somente foi chamado em audiência em 14/7/2025 (peças 166 e 167), em face da ocorrência de erro material*

resultante da falha na inserção do nome e do número do CPF do Analista em Infraestrutura de Transporte, à época, no Serviço de Engenharia do DNIT/BA.

EXAME TÉCNICO

12. *A presente instrução tem por objetivo analisar as manifestações dos responsáveis, do DNIT e do consórcio executor, e, assim propor o mérito para cada uma das falhas indicadas no relatório de auditoria, bem como o levantamento de eventual débito determinado pelo Acórdão 2291/2022-TCU-Plenário. Essas medidas processuais são fundamentais para garantir o contraditório e a ampla defesa, além de embasar a apuração de responsabilidades e a quantificação de possíveis prejuízos ao erário.*

13. *Dada a complexidade e o volume de temas a serem abordados, a análise será estruturada de forma organizada, seguindo a ordem das audiências e das oitivas elencadas no Acórdão 2291/2022-TCU-Plenário, relativas às constatações apontadas no Relatório de Auditoria e, ainda, a manifestação do DNIT à ciência (item 9.4 do referido acórdão). Por fim, será feita a análise da Prescrição da Pretensão Punitiva (PPP).*

I. Dos achados de auditoria

I.1. Divergência de cerca de 14 km entre os eixos dos traçados da BR-235/BA e da BR-235/PI impossibilita a interligação da rodovia entre os estados da Bahia e Piauí (achado III.1)

14. *Conforme identificado na fiscalização, foi constatada uma discrepância de aproximadamente 14 km entre os eixos dos traçados da BR-235/BA e da BR-235/PI, inviabilizando a conexão da rodovia entre os estados da Bahia e do Piauí, conforme previsto no anteprojeto que fundamentou o Contrato 114/2017 (peça 92, p. 10).*

I.1.1. <u>Das Razões de justificativa</u>

15. *Devido à ocorrência apontada, os responsáveis foram chamados em audiência para apresentarem suas razões de justificativas quanto ao item 9.1.1 do Acórdão 2291/2022-TCU-Plenário, a seguir transcrito:*

9.1.1. Deficiência do anteprojeto que serviu de base para a contratação integrada do Lote 2, no âmbito do Contrato 114/2017, que não possibilitou a devida caracterização do objeto contratual, em afronta ao disposto no art. 9º, § 2º, inciso I da Lei 12.462/2011 e no art. 74, § 1º, inciso I, do Decreto 7.581/2011, acarretando o desencontro de traçados na BR-235, na divisa entre os estados da Bahia e Piauí, com comprometimento da concepção da obra, necessidade de aditivo de redução de escopo e relicitação de trecho.

I.1.1.1. <u>Sr. Amauri Sousa Lima (item 9.1.1.1 do referido acórdão, peça 151)</u>

16. *A responsabilização foi atribuída ao gestor em razão da inobservância do dever de cautela, normatizado nos itens 4.1 e 5.1.3 da Instrução de Serviço/DG 17/2013 do DNIT, relativos à elaboração do Relatório de Visita Técnica e à falta de estudos de traçados.*

17. *Inicialmente, o gestor defendeu que a aprovação de projetos ou anteprojetos segue um procedimento padrão, no qual os processos, devidamente analisados pelas áreas competentes, chegam até ele já instruídos com informações técnicas da empresa supervisora contratada, quando aplicável, e com sugestões da equipe técnica para aprovação.*

18. *Argumentou que, para exigir a realização de nova visita técnica ou a redefinição de traçado, seria necessário dispor de elementos suficientes que colocassem em dúvida as informações fornecidas pelos engenheiros do órgão e pelas empresas contratadas, cujos dados já estão documentados no processo.*

19. *Além disso, destacou que, diante da grande quantidade de contratos, licitações e outras atribuições impostas ao cargo pelo regimento interno, não há tempo hábil para realizar verificações adicionais, o que não pode ser interpretado como omissão ou dolo.*

20. *O superintendente declarou que suas atividades são essencialmente administrativas e baseadas em informações técnicas fornecidas por fiscais e engenheiros designados, conforme previsto no regimento interno do DNIT e na legislação aplicável, como a Lei 8.666/93.*

21. *Explicou que a aceitação de projetos e contratos ocorre com base nos dados técnicos apresentados, sem que haja tempo ou condições para verificações in loco, dada a quantidade de contratos sob gestão.*

22. *Enfatizou que a fiscalização de campo é responsabilidade de técnicos capacitados, designados por portaria específica, conforme disposto no art. 67 da Lei 8.666/1993, e com atribuições estabelecidas no Manual de Diretrizes para a Gestão, Acompanhamento e Fiscalização de Contratos (IS/DG 6/2018). Adicionou que não recebeu informações de irregularidades ou alterações no traçado dos projetos antes da realização do procedimento licitatório.*

23. *Em relação à interrupção do traçado da BR-235 na divisa entre Bahia e Piauí, o superintendente atribuiu a alteração a fatores externos, destacando que a mudança realizada no estado vizinho ocorreu após a elaboração do projeto inicial, em 2010, sem comunicação à SRE/BA. Apesar disso, alegou que o projeto inicial respeitou os marcos temporais e os estudos de viabilidade, mas que a referida mudança inviabilizou a continuidade da obra.*

24. *Ressaltou que a redução da extensão do trecho contratado, em decorrência do desencontro de traçado, foi aceita pelo consórcio executor e providências foram tomadas para elaborar um novo traçado a partir do ponto de interrupção.*

25. *Por fim, o superintendente solicitou a rejeição das alegações contra si, argumentando que não há indícios mínimos de dolo, má-fé, culpa ou danos ao erário. Adicionou que as ações foram conduzidas em conformidade com os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, e a aceitação de projetos foi baseada em informações técnicas confiáveis. Destacou, ainda, a importância da obra para a região, que visa integrar Campo Alegre de Lourdes ao restante do país, promovendo progresso e desenvolvimento local.*

I.1.1.2. *Sr. João Felix de Almeida Moura (item 9.1.1.2 do referido acórdão, peça 119)*

26. *As razões de justificativa do responsável foram apresentadas em forma de "considerandos", que a seguir serão apresentados sinteticamente.*

27. *No item II.1, o responsável registrou que a transformação do projeto básico em anteprojeto foi determinada pelo superintendente regional do DNIT/BA, conforme Despacho 366/2015/GAB/SR-BA/DNIT (peça 119).*

28. *Nos itens II.2 e II.3, são reproduzidos parágrafos do Relatório de Auditoria em que foi destacado que a superintendência, em resposta a questionamentos de auditoria (ofícios de requisição), declarou que a visita técnica se faz necessária quando o anteprojeto é desenvolvido na Sede/DNIT, subtendendo que não houve a realização de visita técnica ao trecho da obra, pois o anteprojeto utilizou integralmente o projeto básico aceito em 2014, considerado atualizado e suficiente (peça 119, p. 2).*

29. *No item II.4 e II.5, argumentou que o documento intitulado "Relatório de Visita Técnica", citado no Relatório de Auditoria (peça 56, p. 5), foi erroneamente denominado e consistia, na verdade, em notas de uma reunião realizada nas dependências da SRE/BA para confirmar se as características da rodovia em 2015 eram as mesmas da época da elaboração do projeto básico. Ele afirmou que a visita técnica não foi realizada, conforme confirmado pelo superintendente regional.*

30. *Além disso, no item II.6, salientou que o documento foi elaborado em abril de 2016, porém com data de assinatura equivocadamente indicada como 30/4/2015, e solicitou que fosse considerada a retificação para 30/4/2016, uma vez que assumiu o cargo de Chefe do Serviço de Projetos apenas em agosto de 2015, conforme Portaria 1009/2015, publicada no DOU de 3/8/2015 (peça 119, p.4).*

31. *Por fim, no item II.7, destacou que o projeto básico existente foi desenvolvido por uma equipe multidisciplinar da empresa contratada, com estudos preliminares robustos e em conformidade com as normas do DNIT, e concluiu que o documento intitulado de "Relatório de Visita Técnica" não teve a intenção de subsidiar a transformação do projeto básico em anteprojeto, solicitando, por fim, a sua exclusão do rol de responsáveis.*

I.1.1.3. *Sr. Gilson Menezes de Alencar (item 9.1.1.2 do referido acórdão, peça 122)*

32. *O responsável, em suas razões de justificativa (peça 122), afirmou que as análises dos projetos são realizadas pelo Serviço de Planejamento e Projetos da Coordenação de Engenharia Terrestre da Superintendência Regional do DNIT na Bahia, sendo o fiscal do contrato encarregado pela execução dos serviços.*

33. Adicionalmente, frisou que o superintendente regional determinou a transformação do projeto básico, que já tinha todos os elementos necessários, em anteprojeto, conforme o Despacho 366/2015/GAB/SR-BA/DNIT. Também mencionou o Ofício 110030/2022/ACE-DG/DG/DNIT-SEDE, emitido pela SRE/BA, que, no item 2, quesito "c", reforçava as informações apresentadas.

I.1.2. Das respostas à oitiva

I.1.2.1. Manifestação do DNIT (peças 130, 134 e 140 - 144)

34. Quanto à referida irregularidade, o DNIT foi chamado em oitiva para se manifestar, nos seguintes termos:

9.2.1. as medidas adotadas em relação à alteração de traçado da Etapa 6 do Lote 2 do Contrato 114/2017, com extensão de 13,2 km, apresentando, caso já tenha sido assinado, o termo aditivo de redução de escopo do referido contrato, relativo à elaboração do projeto e à execução das obras da citada etapa (item III.1 do Relatório de Auditoria);

9.2.2. a adaptação dos critérios de pagamento para os serviços restantes, caso haja impacto significativo, em favor ou não da Administração, pela retirada dos serviços constantes da Etapa 6, do Contrato 114/2017, nos custos médios da obra, após o aditivo de redução de escopo, em observância ao art. 58, inciso I, e § 2º, inciso I, da Lei 8.666/1993 (item III.1 do Relatório de Auditoria);

35. Em resposta ao item 9.2.1, o DNIT apresentou sua manifestação por meio de sua SRE/BA, conforme Ofício 208668/2022/SRE – BA (peça 130 p. 3).

36. No referido documento, a superintendência informou que, em relação às medidas adotadas para a alteração de traçado da Etapa 6, após discussões técnicas envolvendo todas as partes envolvidas, seguiu a manifestação conclusiva da Diretoria de Planejamento e Pesquisa (DPP) para as tratativas relacionadas ao encontro da rodovia BR-235/BA com a rodovia BR-235/PI. Acrescentou que acatou avaliar a alteração do traçado do trecho de código SNV 235BBA0350 para viabilizar a ligação com o traçado do projeto executivo do estado do Piauí, considerando, possivelmente, aproveitar o traçado alternativo apresentado na Nota Técnica 16/2022 emitida pela DPP (peças 130, p. 3 e peça 48).

37. Concluiu, que existe a necessidade de ajuste do traçado das obras do Contrato 114/2017, interrompendo-as no final da Etapa 5, conforme consta da manifestação conclusiva da DPP e da informação dada pela SRE/BA à época da auditoria do TCU, em 2022 (peça 130, p. 3 e 28).

38. Diante disso, a superintendência informou que comunicou formalmente o Consórcio BR-235 sobre a decisão pela interrupção dos serviços ao final da Etapa 5 e pela suspensão da continuidade da elaboração de projetos e execução de obras da Etapa 6 (peça 130, p. 3-4). Adicionalmente, orientou que fosse avaliada a possibilidade de inclusão do novo traçado no contrato vigente, mediante a celebração de termo aditivo (Ofício 102627/2022/SRE – BA, peça 130, p. 32-33).

39. Adiante, arguiu que para efetuar a exclusão da Etapa 6 do referido contrato, solicitou reiteradamente à supervisora do Contrato 114/2017, empresa Geosistemas Engenharia e Planejamento Ltda., por meio de ofícios, a elaboração do relatório técnico visando à lavratura do termo aditivo relativo à exclusão da Etapa 6 da planilha contratual (peça 130, p 4, itens 6, 7 e 8 e peças 34, 36 e 38).

40. Adicionalmente, a SRE/BA destacou que, caso não houvesse o atendimento do citado pleito, por parte da supervisora, adotaria as providências legais cabíveis pelo não cumprimento das obrigações contratuais (peça 130, p. 4, item 9).

41. Posteriormente, em documentação complementar, a superintendência atualizou que a supervisora atendeu à demanda e entregou o Relatório Técnico. Em sequência, noticiou que o Consórcio BR-235 foi convocado para se manifestar sobre as tratativas relativas à exclusão dos serviços correspondentes à Etapa 6 da planilha contratual, conforme delineado no referido relatório técnico e na documentação complementar, que consolidaram as análises e os ajustes promovidos (Ofício 79697/2023/SRE-BA, peça 140, p. 14-15).

42. Sequencialmente, a SRE/BA informou que o Consórcio BR-235 encaminhou a planilha orçamentária e demais documentações necessárias para a elaboração da 1ª Revisão de Projeto em Fase de Obras (RPFO) (Ofício 132573/2023/SRE – BA, peça 140, p. 3 e peça 142).

43. Em acréscimo, apresentou alguns documentos que compõem o histórico de aprovação da RPFO, conforme Instrução Normativa 12/2022:

a) Carta BR235-L2-016/2023, em que o Consórcio BR-235 envia a minuta da 1ª RPFO, para avaliação da SRE/BA, em 21 de junho de 2023 (peça 141, p. 1);

b) Carta 507/2023 e anexo, com a análise fundamentada e a expedição de parecer favorável com ressalvas, realizada pela supervisora Geosistemas, em subsídio à fiscalização do Contrato 114/2017, em 12 de julho de 2023 (peça 141, p. 14 e 40);

c) Relatório de Análise Processual 14/2023, apresentando a análise e o parecer da Gerenciadora Nacional (Concremat) que considerou a proposta da 1ª RPFO inadequada por não atender aos critérios legais e contratuais, especialmente quanto à responsabilidade por riscos e limites de aditivos. Esse parecer serviu de subsídio para a manifestação da Coordenação de Obras Rodoviárias/CGCONT/DIR, em 10 de agosto de 2023 (peça 141, p. 69);

d) Ofício 150791/2023/COOR/CGCONT/DIR/DNIT SEDE, no qual a Coordenação de Obras Rodoviárias se manifesta sobre o pleito pela 1ª RPFO, destacando que este não se encontra em condições de aprovação, em concordância com a análise realizada pela Gerenciadora, em 14 de agosto de 2023 (peça 141, p. 91);

e) Despacho / SRE - BA/SPP - BA, reencaminhando a proposta da 1ª RPFO ao setor competente, solicitando readequações conforme a Instrução Normativa 12/2022, em 15 de agosto de 2023 (peça 141, p. 94).

44. As peças 143 e 144, contemplam os documentos relativos aos questionamentos da gerenciadora, decorrentes da análise realizada, e a conclusão recomendando à não aprovação do relatório técnico, assim como as justificativas e ajustes promovidos pela supervisora em decorrência dessa análise.

45. Em resposta à diligência do TCU, a SRE/BA informou que a empresa supervisora encaminhou os estudos relativos ao levantamento de quantitativos dos serviços relativos à Etapa 6, incluindo a memória de cálculo e o relatório de exclusão, por meio da Carta de Exclusão Etapa 6 – 1ª RPFO. Essa documentação foi enviada visando a formalização do termo aditivo redutor (peça 169, p. 6, item "q").

46. Explicou que as análises e tratativas para a formalização da 1ª RPFO do Contrato 114/2017 não se restringiram às exclusões da Etapa 6, mas também abrangiam a análise de outros pleitos apresentados pelo Consórcio BR 235.

47. Informou que o estudo da exclusão da Etapa 6 foi submetido à apreciação do consórcio, a fim de que elaborasse o relatório da 1ª RPFO, conjuntamente com seus pleitos.

48. Esclareceu que coube ao consórcio executor a tarefa de consolidar todas as informações e elaborar o relatório da 1ª RPFO, segundo a Instrução Normativa 12/2022 do DNIT, vigente à época.

49. A superintendência destacou que o Consórcio BR-235 apresentou diversos volumes da 1ª RPFO, mas todos continham deficiências técnicas que levaram à não recomendação de sua aprovação, resultando na devolução do processo para as devidas adequações e causando atraso na formalização do aditivo (peça 169, p. 7).

50. Ressaltou que, embora a exclusão da Etapa 6 esteja pendente de aprovação da 1ª RPFO e da formalização por meio de termo aditivo, não houve qualquer medição ou execução de serviços nessa etapa, não gerando efeitos financeiros no contrato até o momento.

51. Acrescentou que, diante do tempo decorrido desde o último encaminhamento do relatório da 1ª RPFO ao Consórcio BR-235, em 05/04/2024, a SRE/BA solicitou à supervisora o refazimento da referida revisão do Contrato 114/2017, nos moldes da nova Instrução Normativa 10/2025, com a finalidade de (peça 169, p. 7):

a) retirada dos quantitativos da Etapa 6 do escopo do referido contrato, conforme Memória de Cálculo e Relatório de Exclusão, elaborado pela supervisora;

b) inclusão dos quantitativos da Nota Técnica 01/2023 - Adaptação no projeto geométrico (Ramo 100);

c) inclusão dos quantitativos da Nota Técnica 04/2023 Adaptação no projeto geométrico (Acessos ao povoado de Angico).

52. *Por fim, a SRE/BA comunicou que a supervisora protocolou, em 25/07/2025, por meio da Carta Cta 539/2025, os volumes referentes à 1ª RPFO, incluindo a retirada da Etapa 6 do escopo do contrato. Informou, todavia, que esses documentos ainda estão pendentes de análise e aprovação por parte do DNIT (peça 169, p. 7, peça 206, p. 5).*

53. *Quanto ao item 9.2.2, o DNIT informou o seguinte (peça 130, p. 4):*

*Considerando que as ações necessárias para o pleno atendimento ao **Item 9.2.1.** para que este **DNIT** adote as medidas adotadas em relação à alteração de traçado da Etapa 6 do Lote 2 do **Contrato SR-05/00114/2017** ainda não foram efetivamente concluídas, conforme exposto anteriormente.*

*13. Informamos que assim que as ações a serem realizadas para o atendimento do **Item 9.2.1** do **Acórdão nº 2291/2022 – TCU – Plenário (SEI nº 12855510)** forem concluídas, realizaremos as adaptações necessárias dos critérios de pagamento do **Contrato SR-05/00114/2017** e informaremos de imediato a esse **Tribunal de Contas**.*

54. *Em informações atualizadas em resposta à diligência, o DNIT noticiou que não houve avanço na formalização da exclusão da Etapa 6 do escopo do Contrato 114/2017 (peça 169, p. 8).*

55. *Repetiu a informação de que a exclusão mencionada está condicionada à aprovação da 1ª RPFO e à formalização de Termo Aditivo, que estão em tratativas no âmbito de processo específico do DNIT (SEI 50605.002242/2023-00).*

56. *No que tange à continuidade de construção do trecho de interligação da BR-235, entre os referidos estados (Etapa 6), o DNIT citou uma série de documentos que demonstram que foi licitado um novo contrato para a elaboração dos projetos de engenharia para esse segmento remanescente, mas que houve a rescisão unilateral do referido ajuste pela autarquia (peça 169, p. 8).*

57. *Consultando os documentos citados (SEI 50600.015195/2022-15), constatou-se que a elaboração dos projetos foi pactuada mediante Contrato 144/2024, celebrado com a empresa Rodoconsult Ltda., em março de 2024, mas que foi rescindido em maio de 2025 (peça 207).*

58. *Os demais documentos mencionados tratam das negociações com as empresas que ocupam posições subsequentes na classificação do certame, convocadas para dar continuidade à elaboração dos projetos do trecho alternativo (peça 208).*

I.1.3. Análise

59. *A análise dos autos, incluindo as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis e as respostas à oitiva, permite confirmar a ocorrência da irregularidade apontada no Relatório de Auditoria. O DNIT, por meio de sua SRE/BA e da DPP, reconheceu formalmente que, caso o traçado original previsto no anteprojeto do Contrato 114/2017 fosse executado até o seu final (Etapa 6), haveria um desencontro físico com o traçado da rodovia BR-235, na divisa entre os estados da Bahia e do Piauí, conforme registrado no Ofício 98129/2022-DPP/DPP/DNIT SEDE, em 30/5/2022 (peça 130, p. 23-27).*

60. *Segundo apontado na fiscalização do TCU, esta falha classificou o anteprojeto como deficiente, pois ele não continha informações e requisitos técnicos suficientes para permitir a correta caracterização da obra. Tal deficiência representa uma violação direta ao que estabelece a contratação integrada, especificamente o art. 9º, § 2º, inciso I, da Lei 12.462/2011, e sua regulamentação no art. 74, § 1º, inciso I, do Decreto 7.581/2011.*

61. *Verifica-se que a origem do problema é multifatorial, mas converge para uma falha crucial na elaboração do anteprojeto. Este documento, que serve de base para a contratação integrada, foi elaborado a partir de um projeto básico existente, aprovado em 2014, em que se originou o desalinhamento do traçado da BR-235.*

62. *É importante destacar que a causa principal da irregularidade não está na metodologia empregada para a elaboração do anteprojeto, pois o aproveitamento de um projeto básico existente é um procedimento válido e expressamente previsto na Instrução de Serviço (IS/DG) 17/2013 do DNIT,*

norma que regula especificamente a elaboração de anteprojetos. No entanto, o problema está na forma como a SRE/BA conduziu esse processo de utilização, uma vez que não observou as cautelas mínimas e obrigatórias estabelecidas pela mencionada instrução normativa.

63. *Conforme registrado exaustivamente no Relatório de Auditoria, a principal cautela negligenciada na confecção do anteprojeto foi que o Relatório de Visita Técnica encontrado no processo SEI (50605.000251/2015-48, doc. 11296180), apesar de existir, não apontou que haveria incompatibilidade entre os traçados da BR-235, na divisa dos estados da Bahia e do Piauí, impossibilitando a mitigação tempestiva da falha, ora em exame (peça 56, p. 5-12). Sendo o referido relatório a prova material de que o deslocamento a campo ocorreu, constata-se que a visita técnica foi realizada, porém conduzida de forma negligente, pois não observou os procedimentos estabelecidos na IS/DG 17/2013, falhando em detectar o erro originado no projeto básico existente.*

64. *Essa visita técnica é um procedimento expresso da IS/DG 17/2013, especialmente em casos como este, em que se aproveita um projeto existente. Os itens 4.1 e 5.1.3 dessa norma determinam que tal visita, que serve de subsídio para o Relatório de Visita Técnica, é "essencial para confrontar os parâmetros técnicos disponíveis com a realidade em campo, percebidas visualmente, do local idealizado para o futuro empreendimento, buscar informações técnicas disponíveis nas Superintendências e/ou em outras fontes da esfera Estadual e Municipal".*

65. *Inclusive, a importância dessa verificação ao trecho da obra para a elaboração de anteprojetos já foi abordada em fiscalização desta Corte de Contas (TC 014.523/2021-3), tendo resultado na prolação do Acórdão 952/2025-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, cientificando o DNIT da impropriedade, como segue:*

9.3. dar ciência ao DNIT, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução 315/2020, que a não realização de visita técnica ao local das obras a fim de permitir sua devida caracterização fere o item 1 e subitem 1.2 da Portaria DNIT/DG 496/2014 e o art. 46, §2º c/c art. 6º, incisos XX e XXIV da Lei 14.133/2021; (grifo nosso)

66. *O entendimento expressado pelo superintendente – de que "a visita Técnica se faz necessário (sic) quando o Anteprojeto é desenvolvido na Sede/DNIT, uma vez que nas SREs já se conhece e administra o trecho, como foi o caso deste Anteprojeto" –, não pode ser acatado, pois não encontra respaldo no normativo que rege a matéria (Ofício 110030/2022/ACE-DG/DG/DNIT SEDE, peça 52, p.1). Inclusive, verificou-se que o conhecimento alegado não foi suficiente para identificar uma falha tão elementar e de consequências tão graves.*

67. *A observação em campo de que o ponto final projetado para a rodovia na Bahia não encontrava a continuidade no Piauí serviria como um alerta inequívoco, forçando uma reavaliação do traçado e a comunicação entre as superintendências dos dois estados para sanar a divergência.*

68. *A elaboração de um Relatório de Visita Técnica protocolar e falho, sem refletir as reais condições em campo e, nesse caso, sem apontar que haveria incompatibilidade entre os traçados da BR-235 na divisa dos dois estados, impossibilitou a mitigação tempestiva da inconsistência, ora em exame.*

69. *A alegação dos gestores de que o documento analisado não corresponde a um Relatório de Visita Técnica, mas sim a "notas de uma reunião realizada na SRE/BA", não pode ser acolhida. Essa tese é incompatível com as características formais do referido documento, que se reveste de padronização, seguindo o rigor formal normativo, com título, datas, locais percorridos, rubricas em todas as páginas, além das assinaturas dos gestores, conferindo à peça o caráter oficial e declaratório, incompatível com a informalidade de notas de reunião, como se demonstrará adiante (itens 151 a 159).*

70. *Além disso, o próprio argumento do responsável, de que o documento serve para confirmar se as características da rodovia, em 2015, eram as mesmas da época do projeto básico, reforça a finalidade de um relatório de visita técnica, nos termos dispostos na referida instrução normativa que rege a matéria (peça 119, p. 2). Assim, é inviável aceitar a tese de que um documento formalmente intitulado, rubricado, assinado e que descreve detalhadamente uma viagem de inspeção, em dias específicos, seja apenas uma "nota de reunião".*

71. No item "1- Apresentação", o próprio documento informa que se trata de um Relatório de Visita Técnica. Ademais, ele faz referência direta ao dispositivo da normativa do DNIT que prevê a sua realização, conforme transcrito a seguir (peça 56, p. 5):

1- Apresentação

***Apresentamos a seguir o Relatório de Visita Técnica**, realizado na BR 235/BA, entre o Km 533,3 (início da zona urbana de Remanso) e o Km 663,6 (Divisa BA/PI), contemplando os dois lotes de construção previstos, **conforme estabelecido no item 4.1 do Anexo de Instrução de Serviço nº 17/2013/DG**, publicada no Boletem Administrativo nº 49, de 02 a 06 de dezembro de 2013. (Grifo nosso)*

72. Todavia, o documento apresenta inconsistências. Embora, tenha sido produzido em abril de 2015, a publicação da designação da função registrada na assinatura dos responsáveis ocorreu em agosto de 2015.

73. Quanto ao pedido de retificação da data de assinatura de 30/04/2015 para 30/04/2016, sob a alegação de erro material em virtude da posterior nomeação do gestor, a argumentação não merece acolhimento. Primeiramente, o responsável não apresentou evidências documentais contemporâneas que comprovem a efetiva elaboração do relatório em 2016, limitando-se a uma afirmação desacompanhada de suporte probatório. Ademais, a alteração pretendida esbarra no próprio conteúdo do Relatório de Visita Técnica, o qual consigna expressamente que a inspeção ocorreu em abril de 2015, conforme trecho do referido relatório a seguir transcrito (peça 56, p. 8):

3.1 Reconhecimento do Trecho

- *Localização*

(...)

- *Informação da visita*

✓ *A visita técnica com caráter de reconhecimento do trecho **foi desenvolvida nos dias 27 e 28 de abril de 2015**, partindo-se do km 533,3, município de Remanso, e sendo concluída no km 663,6 na divisa entre os estados da Bahia e do Piauí.*

✓ *O objetivo foi obter uma visão geral da rodovia e suas interfaces com elementos de drenagem, encostas, obras de arte existentes, características das erosões, estado da pista de rolamento, identificação de equipamentos públicos;*

(...)

4 – Considerações Finais

*Foram apresentadas neste relatório algumas observações/constatações sobre o empreendimento, com foco no reconhecimento da complexidade da rodovia, **para subsidiar a confecção do anteprojeto**.*

As Informações apresentadas nesta vistoria técnica refletem a situação atual da rodovia, bem como apresentam as condições mais relevantes do empreendimento em estudo. (Grifo nosso)

74. Assim, diante da ausência de provas robustas e das contradições internas no conjunto probatório, mantém-se a inconsistência apontada de que os gestores assinaram documento em abril de 2015, antecipando função que lhes foi designada em agosto de 2015.

75. De toda forma, dada a formalidade incontestável do documento, é reforçada a percepção de que a verificação em campo não atendeu aos critérios da norma.

76. A cronologia dos fatos e a interação entre os projetos dos dois estados é um ponto de atenção. As obras no estado do Piauí (BR-235/PI) são, de fato, anteriores àquelas da Bahia (peça 209, peça 50, p.14-15). O projeto básico do Piauí, datado de 2006, resultou em uma execução cujo traçado, definido no projeto geométrico, foi alterado, divergindo do traçado que constava originalmente no cadastro do Sistema Nacional de Viação (SNV) do DNIT (peça 51, p. 7-8). Crucialmente, verifica-se que essa alteração do traçado executada no Piauí não foi devidamente registrada e atualizada nos cadastros do SNV à época (peça 51, p. 8).

77. Todavia, ainda que o sistema informatizado do DNIT (DNITGeo/VGeo) estivesse desatualizado e fosse um fator contribuinte para o referido desencontro de traçado, isso não exime a responsabilidade dos gestores da SRE/BA, cujo dever de diligência incluía, precisamente, validar as informações sistêmicas por meio de verificações físicas, como a realização de visitas técnicas e a busca de informações junto à SRE/PI, considerando que o projeto básico da BR-235/BA (2014) foi

aprovado posteriormente ao projeto do trecho localizado no Piauí (2006), conforme Portaria 109/2014 (peça 56, p.2-3).

78. *Nesse contexto, a falha herdada do projeto básico da BR-235/BA, aprovado em 2014, poderia e deveria ter sido mitigada durante a elaboração do anteprojeto em 2015.*

79. *A visita técnica, que subsidiou o Relatório de Visita Técnica, deveria ter sido conduzida de forma diligente para cumprir exatamente essa função. Ao inspecionar o local, os gestores, que subscreveram o referido relatório, teriam constatado a situação real da obra no Piauí – o traçado efetivamente implantado – e identificado a discrepância com o que constava no projeto básico baiano. Essa constatação em campo seria o alerta definitivo de que o traçado precisava ser corrigido antes da aprovação do anteprojeto e da licitação da obra em regime de contratação integrada.*

80. *Além disso, é importante destacar que, nos termos da IS/DG 17/2013, a realização da visita técnica não se restringe à inspeção à campo, mas também na busca de informações técnicas junto às superintendências, bem como em outras fontes da esfera estadual e municipal. Ou seja, a realização de uma reunião prévia à elaboração do anteprojeto entre as superintendências envolvidas, SRE/BA e SRE/PI, teria resolvido a questão tempestivamente e permitido a devida correção de traçado.*

81. *Enfim, o equívoco não foi a utilização de projeto básico obsoleto, ainda que contivesse o erro original, mas a negligência na aplicação dos controles obrigatórios, constantes da IS/DG 17/2013, que levou à aprovação de um anteprojeto com uma falha crítica de concepção.*

82. *Em suma, a irregularidade foi plenamente confirmada. A deficiência do anteprojeto, que violou o art. 9º, § 2º, inciso I, da Lei 12.462/2011, e sua regulamentação no art. 74, § 1º, inciso I, do Decreto 7.581/2011, por não conter elementos técnicos suficientes para caracterizar a obra, decorreu diretamente da negligência dos responsáveis pela inobservância dos procedimentos normativos internos do DNIT, notadamente a realização da visita técnica deficiente, que não atendeu aos termos da IS/DG 17/2013, essencial para possibilitar o aproveitamento de um projeto básico existente. Todavia, como o DNIT já foi cientificado sobre essa questão, no Acórdão 952/2025-TCU-Plenário, item 9.3, considera-se que não há necessidade de outra cientificação.*

83. *Assim, conclui-se que restou confirmada a irregularidade em análise e propõe-se* ***a rejeição das justificativas dos responsáveis****.*

I.1.3.1. Das providências para mitigação da situação de desalinhamento da BR-235 (Bahia e Piauí)

84. *No que se refere às providências iniciais adotadas para mitigar a situação de desalinhamento, verificou-se que houve a determinação do superintendente da SRE/BA para a interrupção dos serviços do Contrato 114/2017 na Etapa 5 (antes do trecho do desencontro) e a suspensão da continuidade da elaboração de projetos e execução de obras para a Etapa 6 (peça 130, p. 32-35 e peça 210).*

85. *Tais providências surtiram efeito, visto que a consulta ao SIAC revelou que a última medição (medição 55) não incluiu a extensão relativa à Etapa 6, tanto para elaboração dos projetos básico e executivo como para os demais serviços contratuais (peça 211).*

86. *Quanto ao processo de formalização da exclusão da Etapa 6 do escopo contratual, que se dará por meio de um termo aditivo, observa-se que as dificuldades na realização dos estudos técnicos necessários para a elaboração da memória de cálculo e do relatório de exclusão se devem à lentidão de a supervisora atender à demanda da SRE/BA (peça 130, p. 34, 36 e 38).*

87. *Todavia, em consulta a esse processo SEI (50605.002242/2023-00), que trata da 1ª RPFO, verificou-se que a supervisora, em atendimento aos Ofícios 183018/2025/SRE-BA e 203688/2025/UL - Senhor do Bonfim - BA/SRE - BA, reapresentou os estudos que embasaram a memória de cálculo e o Relatório Técnico, visando excluir da planilha contratual os serviços referentes ao segmento da Etapa 6, utilizando a metodologia de cálculo baseada nos quantitativos do anteprojeto que deu base ao procedimento licitatório do Contrato 114/2017 (peça 206 e peça 212).*

88. *Adicionalmente, verificou-se que além da supressão dos quantitativos associados ao segmento da Etapa 6, a 1ª RPFO contemplou outras medidas, justificadas como adaptações necessárias ao projeto executivo aceito, dada as dificuldades enfrentadas nos acordos de*

desapropriação nas áreas projetadas para os contornos no povoado de Angico e no município de Campo Alegre de Lourdes (peça 212, p. 9 e 16-17).

89. *Na minuta da 1ª RPFO, consta que o valor da exclusão dos serviços correspondentes ao segmento da Etapa 6, obtido nas memórias de cálculo, a partir de levantamentos com base nos quantitativos do anteprojeto, totaliza cerca de 17 milhões de reais, que corresponde a redução de uma extensão contratual de 13,2 km (Anexo VI do 1º Relatório da RPFO, peça 212, p. 88 e 7).*

90. *Ainda, segundo as respostas à diligência, confirmadas por consulta ao SIAC e ao Processo SEI 50605.500504/2017-41, verifica-se que o contrato se encontra vigente, mas paralisado, desde 28/06/2024 (peça 169, p. 6 e peça 213). O prazo de vencimento do referido contrato foi prorrogado para 25/3/2027, conforme 11º Termo Aditivo (peça 214). Por fim, constata-se que o termo aditivo para supressão da Etapa 6 ainda não foi formalizado (peça 215).*

91. *Paralelamente, a tentativa de solucionar o problema de fundo – a construção do trecho de interligação da BR-235 – também encontrou percalços. O DNIT licitou um novo contrato para a elaboração dos projetos de engenharia para o trecho remanescente, mas teve de rescindir unilateralmente o Contrato 144/2024, tendo em vista o descumprimento de cláusulas contratuais (peça 207, p. 1 e 8).*

92. *Inclusive, as negociações com as empresas subsequentes na classificação do certame têm se mostrado complexas, pois as demais colocadas têm declinado das convocações do DNIT, conforme cada caso. Tal contexto evidencia a extensa cadeia de consequências negativas geradas pela falha inicial de planejamento (peça 208).*

I.1.3.2. <u>Da adaptação dos critérios de pagamento do Contrato 114/2017</u>

93. *Quanto ao item 9.2.2 da oitiva, o DNIT informou que as providências para adaptar os critérios de pagamento dependem da conclusão da formalização da alteração de traçado e da exclusão da referida Etapa 6 (item 9.2.1 do mesmo acórdão). Adicionalmente, a autarquia declarou que, assim que a exclusão da etapa for formalmente concluída, serão realizadas as adaptações necessárias dos critérios de pagamentos e o TCU será informado.*

94. *Considerando que a oitiva do TCU data de 2022 e a análise desta instrução ocorre em abril de 2026, constata-se que a manifestação do DNIT, embora concisa, contém dois elementos centrais que merecem destaque: o reconhecimento do dever e a justificativa para a demora.*

95. *Ao afirmar que "realizaremos as adaptações necessárias dos critérios de pagamento", a autarquia afasta qualquer controvérsia quanto às medidas que deverão ser adotadas. Dessa forma, a discussão passa a concentrar-se exclusivamente na temporalidade em que essas adaptações serão efetivamente implementadas e na justificativa para a demora em sua execução.*

96. *No que tange à temporalidade, fica evidente que a adaptação dos critérios de pagamentos está condicionada à formalização da referida exclusão, a qual, por sua vez, depende da aprovação da 1ª RPFO. Conclui-se, portanto, que o tempo necessário para essa adaptação está atrelado à finalização da referida revisão.*

97. *O DNIT determinou que, para a confecção da Etapa 6, fosse adotada a metodologia de cálculo baseada nos quantitativos do anteprojeto que fundamentou a licitação do Contrato 114/2017. Diante disso, a título de conferência para esta instrução, avaliou-se a memória de cálculo da minuta da 1ª RPFO, verificando-se que a exclusão se deu com base nos quantitativos do anteprojeto (peça 206, p. 5 e peça 212, p. 48-70).*

98. *Por fim, verificou-se que a última versão da 1ª RPFO se encontra em análise técnica nos setores competentes do DNIT a fim de viabilizar a formalização da supressão da Etapa 6 do escopo contratual (peça 215).*

99. *Nesse contexto, considera-se que, apesar da morosidade, o DNIT vem adotando as providências para formalizar a supressão do segmento da Etapa 6 do contrato e consequentemente, a adaptação dos critérios de pagamento.*

100. *Ademais, a determinação do DNIT para que fosse adotada metodologia de cálculo com base em quantitativos do anteprojeto que subsidiou o Contrato 114/2017 vai ao encontro do entendimento expressado no Voto Condutor do Acórdão 2291/2022-TCU-Plenário, pois esse*

procedimento resulta no real levantamento dos serviços e quantidades contratuais, conforme projetado no anteprojeto para a Etapa 6.

101. Por fim, registra-se que, durante a análise da presente instrução, foi identificado que o relatório de auditoria e a condução da audiência realizada citaram o normativo IS/DG 17/2013 (peça 55), o qual, à época, já havia sido formalmente revogado pela IS/DG 9/2014 (peça 224).

102. Importa destacar, contudo, que os dispositivos da IS/DG 17/2013, utilizados na fundamentação das referidas audiências e oitivas, e também no corpo desta instrução, possuem conteúdo idêntico aos correspondentes dispositivos da IS/DG 9/2014, que é o normativo vigente à época da elaboração e aprovação do anteprojeto, conforme se pode observar pelo quadro comparativo apresentado no Apêndice C, ao final desta instrução.

103. Dessa forma, o equívoco identificado configura-se como um erro material, sem qualquer impacto no mérito ou na condução da audiência, uma vez que o conteúdo normativo aplicado permanece válido e inalterado. Assim, não há que se falar em prejuízo às partes envolvidas ou em comprometimento da finalidade do ato processual, conforme os princípios da instrumentalidade das formas e da ausência de prejuízo.

104. O princípio da instrumentalidade das formas estabelece que um ato processual não deve ser considerado inválido se atingir sua finalidade, mesmo que contenha vícios formais. No caso em tela, a audiência foi conduzida regularmente, com observância dos direitos das partes e com base em dispositivos normativos cujo conteúdo permanece válido, ainda que tenha havido a citação equivocada do normativo revogado.

105. Ademais, o princípio da ausência de prejuízo reforça que a nulidade de um ato processual somente deve ser declarada quando houver demonstração de prejuízo concreto às partes, o que não se verifica no presente caso. A ausência de prejuízo é corroborada pelo fato de que o conteúdo normativo aplicado no relatório e na condução das audiências não sofreu qualquer alteração com a revogação e substituição da IS/DG 17/2013 pela IS/DG 9/2014.

106. Por fim, registra-se que, nas análises realizadas nesta instrução, optou-se por manter a remissão à IS/DG 17/2013 (revogada), em vez da IS/DG 9/2014, apenas como um recurso metodológico para facilitar a interconexão entre a análise procedida e os itens das audiências e oitivas originais. Ressalte-se, contudo, que o normativo que efetivamente regia as oitivas e audiências à época da licitação realizada em 2016 era a IS/DG 9/2014, sendo a manutenção da referência à norma anterior uma escolha estritamente didática, que não altera a vigência e a aplicabilidade da IS/DG 9/2014 ao certame em questão.

I.1.4. <u>Da responsabilização dos gestores</u>

I.1.4.1. <u>Sr. Amauri Sousa Lima (peças 151-153)</u>

107. A conduta do superintendente, conforme matriz de responsabilização do Relatório de Auditoria, consiste na aceitação de anteprojeto deficiente, sem a devida cautela de assegurar que a visita técnica realizada confrontasse efetivamente os parâmetros técnicos existentes (projeto básico de 2014) com a realidade em campo; de conter informações buscadas junto a superintendência do Piauí acerca do alinhamento dos traçados e; ainda, da definição de traçados, que seguissem os procedimentos estabelecidos nos itens 4.1 e 5.1.3 da IS/DG 17/2013, que possibilitassem a devida caracterização do objeto contratual.

108. Em suas razões de justificativas, o gestor apresenta uma série de argumentos que buscam afastar a responsabilização, os quais se concentram, em síntese:

a) na delegação de atividades técnicas a subordinados;
b) no excesso de atribuições administrativas;
c) na atribuição da falha a fatores externos; e
d) na ausência de culpabilidade em sua conduta.

109. A seguir, será feita a análise pormenorizada de cada um desses pontos, confrontando-os com as normas aplicáveis e com os julgados deste Tribunal.

a) Da delegação de responsabilidade e da confiança nos atos dos subordinados

110. O superintendente alega, em essência, que sua atuação se restringiu a homologar as análises técnicas de sua equipe, composta por engenheiros e fiscais, e que só poderia questioná-las se dispusesse de elementos que colocassem em dúvida as informações prestadas. Tal argumento não deve prosperar.

111. A jurisprudência desta Corte de Contas é uníssona no sentido de que a responsabilidade do gestor que aprova ou ratifica um ato não é elidida pela existência de pareceres técnicos que o subsidiaram (Acórdãos 2781/2016-TCU-Plenário, 1001/2015-TCU-Plenário, ambos de relatoria do Ministro Benjamin Zymler e 2871/2014-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro José Jorge). Na linha de raciocínio desses acórdãos, o ato de aprovação não é formalidade chancelatória; ao contrário, representa a manifestação de vontade final da Administração, momento em que o agente público avoca para si a responsabilidade pela regularidade e legalidade do que está sendo aprovado. Cabe ao responsável, no exercício de seu poder-dever de supervisão, garantir que os procedimentos sob sua alçada observem as normas vigentes.

112. Nesse sentido, é o entendimento do Acórdão 820/2019-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, em que é destacado no respectivo voto condutor que "a análise do projeto e sua aprovação não constitui mero ato ou etapa formal. Ao aprovar os documentos e encaminhá-los à diretoria da Valec, o recorrente não pode se eximir de sua responsabilidade sob o argumento de ter se pautado em pareceres técnicos emitidos por terceirizados, especialmente considerando-se a natureza das deficiências estampadas nos projetos".

113. No caso concreto, a falha não reside em um detalhe técnico de complexidade, mas sim na inobservância de um procedimento fundamental e indispensável: a aceitação de um Relatório de Visita Técnica falho e superficial, oriundo de uma visita técnica que não validou adequadamente um projeto básico existente para que ele fosse convertido em anteprojeto.

114. A IS/DG 17/2013 do DNIT foi editada, dentre outros motivos, para mitigar o risco de que falhas de projetos existentes fossem perpetuadas, como de fato ocorreu. A justificativa do gestor, de que tal procedimento seria desnecessário para as superintendências, constitui interpretação pessoal e indevida, que se afasta do rigor técnico exigido pela norma. Ao aprovar o anteprojeto amparado em um Relatório de Visita Técnica falho — produto de uma inspeção deficiente que não observou os parâmetros de cautela estabelecidos nos itens 4.1 da referida IS/DG 17/2013 —, o gestor validou um procedimento de controle ineficaz. Essa conduta, ao negligenciar o cumprimento das diretrizes normativas que regem a validação física do empreendimento, configura erro grosseiro, nos termos do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).

b) Do excesso de atribuições e da falta de tempo hábil

115. O argumento de que a quantidade de contratos e atribuições inerentes ao cargo inviabilizaria verificações adicionais também se revela improcedente. O volume de trabalho e a complexidade das funções são características intrínsecas a cargos de alta gestão e não podem servir como justificativa para o descumprimento de deveres normativos.

116. A alegação de sobrecarga de atividades não é suficiente para afastar a responsabilidade do gestor, a quem compete organizar os serviços sob sua supervisão de modo a garantir a eficiência e a legalidade dos atos praticados. Aceitar tal tese equivaleria a criar uma imunidade para os gestores sobrecarregados, o que é incompatível com o princípio da responsabilização.

117. Além disso, no Regimento Interno do DNIT, destacam-se as atribuições inerentes ao cargo de titular das Superintendências Regionais:

Art. 144. Às Superintendências Regionais compete:

(...)

*V – **acompanhar e fiscalizar** os programas, os estudos, **os projetos**, os serviços e as obras de construção, de manutenção, de conservação, de restauração, de operação, de meio ambiente, de desapropriação e reassentamento de hidrovias, ferrovias, rodovias e portos;*

*VI – **aprovar os estudos, os anteprojetos, os projetos de engenharia** e os planos de trabalho de obras e serviços;*

(...)

*Art. 177 – **São atribuições comuns dos titulares** da Procuradoria Federal Especializada, da Auditoria Interna, da Corregedoria, da Ouvidoria, **das Superintendências Regionais**, das Coordenações Gerais, das Coordenações, das Divisões, dos Serviços, das Seções, dos Setores e dos Núcleos:*

I - planejar, coordenar e supervisionar as atividades concernentes às competências estabelecidas para a sua unidade;

II - planejar e implementar rotinas, técnicas e processos referentes à sua área de atuação e avaliar as atividades dos subordinados;

(...)

VII - observar diretrizes e normas governamentais no desempenho de suas funções;

(...)

IX - zelar pela adequada programação e aplicação dos recursos e pela administração do patrimônio público;

X - assegurar a qualidade e a fidedignidade das informações necessárias ao adequado desempenho do serviço;

XIV- cumprir e observar a legislação e as normas que regem as suas atividades;

c) Da atribuição da falha a fatores externos

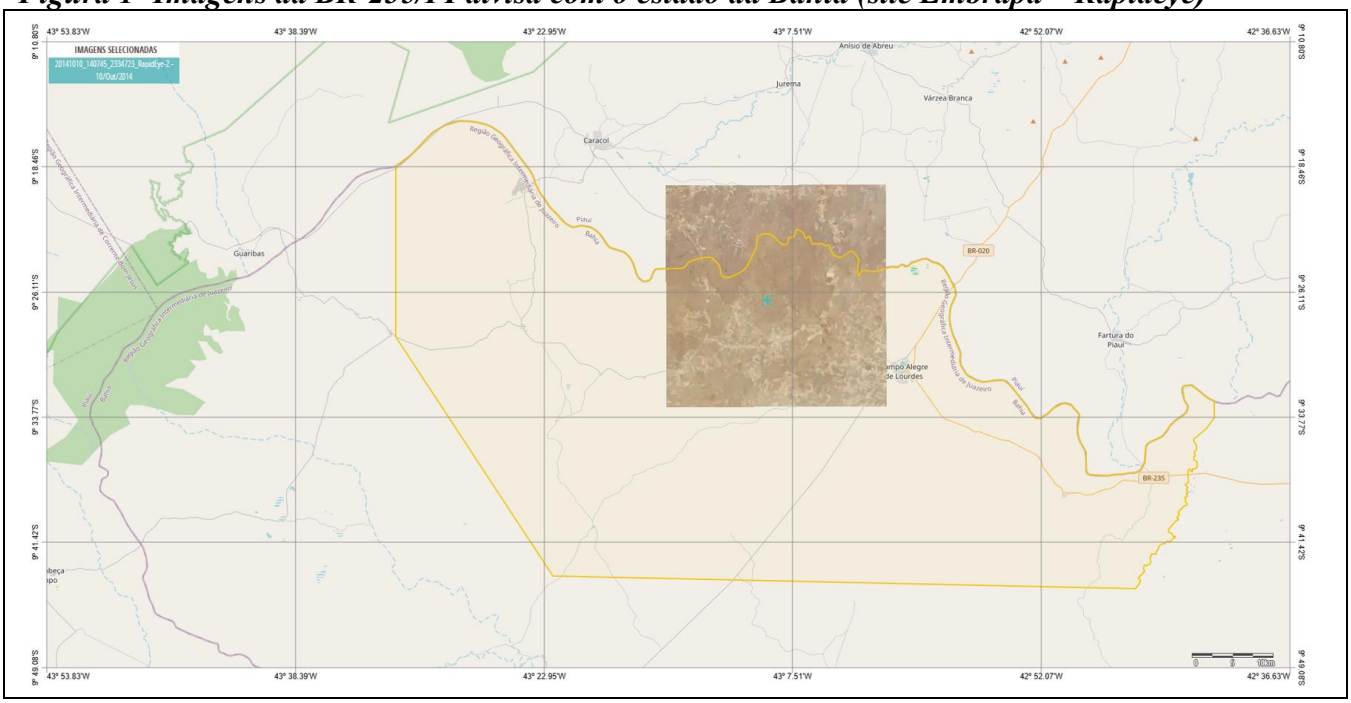
118. O superintendente tenta atribuir a causa do problema a um fator externo. De acordo com a alegação apresentada, a alteração do traçado da rodovia no estado vizinho (Piauí) teria ocorrido após a elaboração do projeto básico existente da Bahia, alegadamente produzido em 2010.

119. Todavia, a documentação existente indica o contrário, visto que a aprovação do projeto executivo das obras do Piauí (projeto geométrico) se deu em 2006 (Portaria 1.141/2006 e Portaria 1.175/2007, peça 188), enquanto as aprovações do projeto básico existente e do anteprojeto das obras da Bahia se deram em 2014 e 2015, respectivamente (Portaria 109/2014 e Termo de Aceitação 1/2015/DNIT/BA, peça 56, p. 2-3 e peça 36, p. 19). Assim, tal argumento não se sustenta, dada a cronologia dos fatos.

120. Inclusive, à época da elaboração do anteprojeto (2015), já havia trabalhos de terraplenagem no trecho da rodovia contratado no estado do Piauí, especificamente, na divisa entre os estados, conforme se pode verificar na figura 1, que reproduz imagem de satélite, datada de outubro de 2014, obtida em consulta na Plataforma Brasil M.A.I.S. (Rapideye), a seguir reproduzida.

121.

Figura 1- Imagens da BR-235/PI divisa com o estado da Bahia (site Embrapa – Rapideye)




IMAGENS SELECIONADAS
20141010_140745_2334723_RapidEye-2 - 10/Out/2014
43° 25.85'W
43° 21.99'W
43° 18.13'W
43° 14.27'W
43° 10.41'W
43° 6.55'W
9° 16.20'S
9° 18.12'S
9° 20.03'S
9° 21.95'S
9° 23.88'S
9° 25.78'S
Caracol
Baixão do Moisés
Baixa Grande
BR-235
PI-144
Lagoa do Mato
Angico dos Dias
Cacimba do Jatobá
Lagoa Grande
Poço do Baixão
Região Geográfica Imediata de São Raimundo Nonato
Região Geográfica Imediata de Juazeiro
Rio Piauí
Rio Piauí
0
5km
10km

IMAGENS SELECIONADAS
20141010_140745_2334723_RapidEye-2 - 10/Out/2014
43° 14.34'W
43° 13.86'W
43° 13.37'W
43° 12.89'W
43° 12.41'W
43° 11.93'W
9° 23.60'S
9° 23.84'S
9° 24.08'S
9° 24.32'S
9° 24.56'S
9° 24.80'S
0
700
1400m



Fonte: Plataforma Brasil M.A.I.S.- Rapideye

122. *A finalidade principal da visita técnica e da análise crítica de projetos existentes, conforme preconiza a IS/DG 17/2013, é verificar as condições de campo atuais e a exequibilidade do projeto antigo. A possibilidade de alterações no entorno da obra ao longo do tempo não é um evento imprevisível, mas um risco inerente a qualquer projeto de infraestrutura, que deve ser diligentemente gerenciado.*

123. *Todavia, é fundamental não confundir a existência formal do documento intitulado "Relatório de Visita Técnica" com a efetiva e diligente realização da inspeção em campo exigida pela norma.*

124. *No caso em análise, a omissão no relatório quanto ao desalinhamento do traçado da BR-235 na divisa entre Bahia e Piauí demonstra que a visita técnica, embora realizada, não observou os procedimentos de confrontação de parâmetros e verificação de campo estabelecidos na IS/DG 17/2013.*

125. *Em uma inspeção conduzida segundo o referido normativo, a equipe técnica teria percebido a ausência das obras de terraplenagem que já tinham se iniciado naquele trecho adjacente (Piauí), à época da elaboração do anteprojeto, conforme ilustrado na figura 1. Esse fato deveria ter sido levado para o Relatório de Visita Técnica, revelando um sinal claro da incompatibilidade do anteprojeto.*

126. *Além disso, a realização da visita técnica não se restringe à inspeção a campo. Ela envolve a busca de informações técnicas junto às superintendências, bem como em outras fontes da esfera estadual e municipal. Nesse sentido, a realização de uma reunião entre as superintendências envolvidas, como a SRE/BA e a SRE/PI, antes da elaboração do anteprojeto, poderia ter resolvido o problema de forma oportuna, viabilizando a devida correção de traçado.*

127. *Enfim, a ferramenta prevista no normativo essencial para confrontar o planejamento com a realidade não foi observada. A inobservância dos procedimentos de verificação in loco, materializada em um relatório omisso, aliada à inexistência de busca de informações técnicas junto à SRE/PI, constituiu a causa direta que impediu a identificação tempestiva do erro, resultando na aprovação de um anteprojeto com falha crítica de concepção.*

d) Da ausência de culpabilidade e da presunção de boa-fé

128. Por fim, o gestor alega ausência de dolo, culpa ou dano ao erário, e sustenta que suas ações foram pautadas nos princípios da administração e na confiança em sua equipe. Para a configuração da responsabilidade perante esta Corte, não se exige a comprovação de dolo (Acórdão 1689/2019-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Nardes e Acórdão 1620/2019-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas). Basta a ocorrência de culpa, que, no presente caso, manifesta-se de forma inequívoca.

129. A conduta do superintendente caracteriza, no mínimo, culpa grave, na modalidade de negligência, ao aprovar um anteprojeto embasado em um Relatório de Visita Tecnica deficiente, sem se certificar de que os requisitos materiais do procedimento mandatório, previsto em normativo interno, havia sido cumprido. A sua decisão de ignorar as cautelas previstas na IS/DG 17/2013, com base em uma justificativa pessoal infundada, de que não haveria necessidade de realização da visita técnica em face do suposto conhecimento do trecho da obra, pela SRE/BA, configura o erro grosseiro que atrai sua responsabilização.

130. A alegação do gestor de que não recebeu informações sobre irregularidades ou alterações no traçado antes da licitação não afasta a sua responsabilidade, uma vez que o desconhecimento decorreu da inobservância dos procedimentos normativos de controle. A aprovação de documentos técnicos não constitui um ato de mera homologação, exigindo a devida diligência na verificação dos parâmetros de projeto, neste caso, por meio da análise crítica do Relatório de Visita Técnica, conforme determina a IS/DG 17/2013.

131. O objetivo da visita técnica, nos termos do referido normativo, é confrontar os parâmetros técnicos disponíveis com a realidade de campo e verificar a exequibilidade do planejamento. A falha do Relatório de Visita Técnica, ao não registrar o desalinhamento do traçado, demonstra que a inspeção, embora realizada, foi conduzida de forma deficiente e não cumpriu seu propósito normativo, culminando na aprovação de um anteprojeto com falha crítica de concepção.

132. Nesse contexto, e após exame de toda a documentação carreada aos autos, não há como se vislumbrar a boa-fé na conduta do responsável, já que não foram constatados atos ou fatos atenuantes os quais pudessem apontar para atitude zelosa e diligente do responsável na gestão da coisa pública.

133. É importante destacar que o dano ao erário, decorrente da presente irregularidade, não se limita ao prejuízo financeiro direto. A necessidade de reduzir o escopo contratual, o atraso no cronograma e a exigência de novas contratações para corrigir o traçado da rodovia configuram dano à eficiência administrativa e ao interesse público. A relevância social da obra alegada pelo gestor, longe de atenuar a sua responsabilidade, agrava a falha, uma vez que potencializa os prejuízos decorrentes da má gestão.

134. Diante do exposto, as justificativas apresentadas pelo então superintendente regional são insuficientes para elidir sua responsabilidade. Os argumentos baseados na delegação de competência, na sobrecarga de trabalho e em supostos fatores externos carece de amparo legal, normativo e jurisprudencial.

135. A conduta do gestor foi determinante para a irregularidade. Ao aprovar um anteprojeto deficiente sem observar procedimento normativo essencial, sua assinatura não constituiu mero ato protocolar, mas a validação de um planejamento viciado que permitiu o prosseguimento de uma obra inexequível.

136. A gravidade da falha é evidenciada pelo desalinhamento de cerca de 14 km no traçado da BR-235, na divisa entre Bahia e Piauí.

137. Cumpre destacar que, adicionalmente, o responsável deve responder por outra irregularidade (achado III.2), cuja análise será realizada em tópico específico a seguir. É importante frisar que, durante essa análise, restará confirmada a responsabilização do gestor. Trata-se, inclusive, de uma irregularidade de caráter reincidente, uma vez que prática idêntica foi verificada em contratação ocorrida sob a sua gestão, conforme constatado nas obras da rodovia BR-135/BA (TC 014.756/2018-8, Acórdão 2972/2021-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Sherman Cavalcanti).

*138. Ante o exposto, propõe-se **a rejeição das razões de justificativa** e a aplicação de **multa** ao Sr. Amauri Sousa Lima, com fundamento no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.*

139. Destaca-se como circunstância agravante o histórico de penalidades impostas a este responsável pelo TCU em processos anteriores, muitas por situações semelhantes à encontrada nestes autos, conforme detalhado no apêndice "B" desta instrução.

*140. Por esse motivo, propõe-se, ainda, que o Tribunal considere a irregularidade grave, associada à demais penalidades aplicadas ao gestor, para fins de **inabilitação do responsável** para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992.*

I.1.4.2. Sr. João Felix de Almeida Moura (item 9.1.1.2 do referido acórdão peça 119)

141. No Relatório de Auditoria foi apontado que a conduta do gestor foi elaborar o Relatório de Visita Técnica, cuja visita técnica, que o teria subsidiado, não permitiu a devida caracterização do objeto contratual, por não seguir os procedimentos estabelecidos no item 4.1, da IS/DG 17/2013.

142. Nesses procedimentos está determinada a inspeção in loco que deve cumprir o objetivo principal de confrontar os parâmetros técnicos disponíveis com a realidade de campo, percebida visualmente, do local idealizado para o futuro empreendimento e buscar informações técnicas disponíveis nas Superintendências, e outras fontes da esfera estadual e municipal.

143. Nesse contexto, o anteprojeto foi aprovado com deficiência, visto que o traçado projetado não permitiria o alinhamento entre as rodovias BR-235/BA e BR-235/PI, conforme já reconhecido pelo DNIT (peça 130, p. 3 e 26).

144. Conforme já mencionado, se a visita técnica tivesse observado rigorosamente os moldes do normativo mencionado, a inspeção teria apontado esse desalinhamento a tempo de permitir a sua correção, antes da contratação do objeto.

145. Nesse cenário, é incontestável que a conduta do gestor contribuiu significativamente para a irregularidade apontada.

146. Todavia, o gestor, em sua argumentação, busca alterar sua conduta, alegando que o Relatório de Visita Técnica não foi elaborado.

147. Para sustentar sua alegação, cita que o próprio superintendente teria assumido que o referido relatório não foi elaborado, conforme resposta apresentada a questionamento de auditoria, em 2022. Inclusive, transcreve trechos do Relatório de Auditoria, em que foi registrada a referida declaração.

148. Apesar dessa declaração do superintendente, a equipe de auditoria registrou que localizou um documento intitulado de Relatório de Visita Técnica inserido no processo eletrônico que trata dos projetos e anteprojetos: Elaboração de Anteprojetos de Engenharia (Processo SEI 50605.000251/2015-48, doc. 11296180, peça 56, p. 5-12).

149. Enfim, a linha de alegação do responsável concentra-se em dois argumentos principais:

a) descaracterização da prova documental (Relatório de Visita Tecnica); e

b) transferência de responsabilidade ao superior hierárquico.

150. Contudo, conforme se demonstrará, os argumentos apresentados são contraditórios e insuficientes, tanto para desqualificar o documento quanto para afastar sua responsabilidade.

a) Da descaracterização da prova documental

151. O ponto central da argumentação consiste em afirmar que o Relatório de Visita Técnica (peça 56) seria, na verdade, um registro informal de uma reunião interna. Tal alegação carece de verossimilhança.

152. O documento em questão, reveste-se de todas as formalidades exigidas pela IS/DG 17/2013, conforme se elenca a seguir:

a) título: "Relatório de Visita Técnica". O nome do documento é autoexplicativo. É o indício mais direto e óbvio de sua finalidade;

b) formalidade: o documento segue rigorosamente o padrão da norma (IS DG 17/2013), contemplando todos os itens nela estabelecidos. Inclusive, há relato de data e locais percorridos durante a visita. Além disso, encontra-se rubricado em todas as páginas e assinado pelos gestores.

Esse nível de formalidade é completamente incompatível com a justificativa de que seriam apenas "notas para uma reunião". Reuniões internas não exigem tal solenidade;

c) assinaturas e rubricas: as assinaturas e as rubricas dos gestores, funcionam como uma declaração de autoria e responsabilidade sobre o conteúdo.

153. *A forma, neste caso, confere ao documento uma presunção de veracidade quanto à sua natureza, cujo ônus de desconstituir recai sobre quem alega, o que não foi feito por meio de provas robustas.*

154. *Quanto à argumentação do gestor, considera-se frágil e, em alguns pontos, contraditória. A justificativa de que a reunião visava "confirmar se as características da rodovia em 2015 eram as mesmas da época da elaboração do projeto básico" descreve, em essência, o objetivo de uma visita técnica. Inclusive, o referido relatório descreve exatamente a realização de uma inspeção em campo e não a pauta de itens a serem discutidos em uma reunião. A tentativa de reclassificar o documento como "notas" parece ser um artifício semântico para fugir às consequências de seu conteúdo falho. Para este Tribunal, o que prevalece é a finalidade material do ato, e não a denominação que o gestor, a posteriori, tenta lhe atribuir.*

155. *O fato deste documento não estar formalmente inserido no corpo do anteprojeto não o desqualifica como documento, pois ele consta do processo SEI 50605.000251/2015-48, que trata exatamente da elaboração desse instrumento (peça 56, p. 5-12).*

156. *No que se refere à divergência de datas (2015 e 2016), o responsável incorre em grave contradição ao tentar invalidar o documento com base na data de sua produção. Ele alega que a data de 30/4/2015, registrada ao final do documento, estaria equivocada, pois ele só assumiu o cargo de chefe de serviço de projeto, em agosto de 2015, e que o documento teria sido elaborado em abril de 2016.*

157. *Todavia, no corpo do Relatório de Visita Técnica, consta, novamente o reforço para a data de 2015, conforme trecho a seguir transcrito (peça 56, p. 8):*

3.1 Reconhecimento do Trecho

- *Localização*

(...)

- *Informação da visita*

✓ *A visita técnica com caráter de reconhecimento do trecho **foi desenvolvida nos dias 27 e 28 de abril de 2015**, partindo-se do km 533,3, município de Remanso, e sendo concluída no km 663,6 na divisa entre os estados da Bahia e do Piauí.*

✓ *O objetivo foi obter uma visão geral da rodovia e suas interfaces com elementos de drenagem, encostas, obras de arte existentes, características das erosões, estado da pista de rolamento, identificação de equipamentos públicos;*

158. *Assim, tal argumento, em vez de isentá-lo, confirma sua participação e agrava sua situação. Seja pela assinatura em um documento com data retroativa, que se comprovada, constituiria por si só uma irregularidade, seja pela assinatura, com indicativo de função que ainda não possuía à época, que também seria uma irregularidade. De toda a forma, em ambos os casos, não anula a responsabilidade pelo ato praticado.*

159. *A tentativa de descaracterizar o documento e invalidar a data sem provas robustas não contribui para alterar a avaliação de ausência de boa-fé, realizada no Relatório de Auditoria.*

b) Da transferência de responsabilidade ao superior hierárquico.

160. *O defendente, em sua linha de argumentação de que não realizou a visita técnica, buscou amparo na determinação do superintendente regional para aproveitar integralmente o projeto básico existente, e reforçar o argumento com base na declaração do referido gestor de que não houve a realização de visita técnica, conforme registrado no Relatório de Auditoria do TCU.*

161. *Essa base argumentativa não se sustenta, seja para justificar a elaboração do Relatório de Visita Técnica falho, seja para justificar a não elaboração deste documento.*

162. *Primeiro, porque não foi apresentada nenhuma ordem expressa do superintendente dispensando a realização da visita técnica, somente a declaração de que não houve a sua realização.*

163. Segundo, porque o aproveitamento de projeto básico existente, seja no todo ou em parte, além de estar previsto literalmente na IS DG 17/2013, não dispensa a realização da visita técnica. Pelo contrário, essa providência está expressamente prevista no referido normativo.

164. Além disso, ainda que tal ordem fosse dada, o dever de um técnico não se resume a cumprir ordens de forma acrítica. Compete-lhe, por força de ofício, zelar pela correção técnica dos procedimentos e alertar seus superiores sobre eventuais riscos ou descumprimentos de normas, como foi o caso da IS/DG 17/2013. A obediência hierárquica não constitui um salvo-conduto para a prática de atos irregulares, nesse caso, a não observância de procedimentos do normativo mencionado, especialmente quando a falha é de fácil constatação para um especialista da área.

165. Nesse sentido, está a orientação do voto condutor do Acórdão 2146/2021-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Nardes, com registro de que "não há como se alegar excludente de culpabilidade com base em obediência hierárquica, uma vez que, conforme jurisprudência desta Corte, somente é acolhida pelo TCU em caso de ordem não manifestamente ilegal...".

166. Ao realizar uma visita técnica inadequada e elaborar um documento que não refletia a realidade de campo, sem apontar a falha crítica no traçado, o gestor assumiu para si a responsabilidade pelo ato.

167. Conforme já dito, a realização da visita técnica não se limita à inspeção em campo. Ela também envolve a busca de informações técnicas junto às superintendências, bem como em outras fontes da esfera estadual e municipal para identificar eventuais questões intervenientes. Ou seja, a realização de uma reunião prévia à elaboração do anteprojeto entre as superintendências envolvidas, SRE/BA e SRE/PI, teria resolvido a questão tempestivamente e permitido a devida correção de traçado.

168. Enfim, conclui-se que as razões de justificativa apresentadas pelo responsável não alteram a análise da conduta do gestor, registrada no Relatório de Auditoria, como <u>erro grosseiro</u>, dado que remete ao descumprimento de normativo existente à época, que regia a matéria, dada a sua manifesta, evidente e inescusável prática com culpa grave, visto que tal conduta se revelou aquém daquela esperada de um gestor com diligência abaixo do patamar médio.

169. Face ao exposto, conclui-se que as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Felix de Almeida Moura mostram-se contraditórias, inverossímeis e insuficientes para afastar sua responsabilidade. A tentativa de desqualificar a prova material colide com a formalidade do próprio documento e com a confissão de sua autoria, pela sua assinatura.

170. O documento intitulado "Relatório de Visita Técnica" deve ser considerado válido como prova material de que a visita técnica foi realizada pela equipe, porém de forma inadequada e em desacordo com a norma que rege a matéria.

171. Diante do deslocamento físico ao local atestado pelo referido relatório, o que se verificou foi a execução de uma inspeção inadequada e a produção de um documento inconsistente que subsidiou a aprovação de um anteprojeto inexequível, em descumprimento aos objetivos da IS/DG 17/2013. A conduta do gestor, ao participar e validar tal procedimento, caracteriza erro grosseiro, nos termos do art. 28 da LINDB, e atrai sua responsabilização.

*172. Dessa forma, opina-se pela **rejeição das razões de justificativa**, mantendo-se a responsabilidade do Sr. Felix de Almeida Moura pela irregularidade apurada, com a consequente proposição de **multa** com base no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.*

I.1.4.3. <u>Sr. Gilson Menezes de Alencar (item 9.1.1.2 do referido acórdão peças 122)</u>

173. Esse gestor responde por conduta idêntica àquela do Sr. João Felix de Almeida Moura (item 141), visto que assinou, em conjunto, o documento intitulado de "Relatório de Visita Técnica".

174. Como se demonstrará a seguir, os argumentos apresentados pelo gestor são insuficientes para afastar sua responsabilidade pela irregularidade apontada.

175. Inicialmente, o gestor alega que a análise dos projetos é uma atribuição do "Serviço de Planejamento e Projetos da Coordenação de Engenharia Terrestre" da SRE/BA, e se posiciona como um mero "fiscal do contrato", encarregado pela execução.

176. Este argumento, embora possa ser factualmente verdadeiro em relação às competências de um fiscal, nos termos do regimento interno do DNIT, por si só, não é suficiente para afastar a sua responsabilidade no caso concreto.

177. O responsável não apresentou qualquer elemento comprobatório de sua suposta designação como fiscal do anteprojeto, na época da elaboração desse instrumento (2015). Inclusive, sequer houve a contratação de empresa para a elaboração desse documento.

178. Veja-se, que o referido gestor, independentemente de suas funções à época, ao participar da elaboração de um Relatório de Visita Técnica que não refletia a realidade de campo — por ter sido embasado em uma visita técnica inadequada que não detectou a falha crítica no traçado—, assumiu para si a responsabilidade pelo ato.

179. A audiência do Sr. Gilson não o acusa de ter feito a "análise do projeto" no sentido de sua concepção original. A acusação é muito específica: a "falha na condução da visita técnica e na elaboração do respectivo relatório". A norma IS/DG 17/2013 estabelece, sem especificar quem deveria ser o responsável pela visita, o dever de "confrontar os parâmetros técnicos disponíveis com a realidade de campo".

180. Portanto, mesmo que o Serviço de Planejamento e Projetos daquela Superintendência fosse o responsável pela análise macro, a responsabilidade pela verificação in loco, que é o propósito da visita técnica, era de quem a executou e relatou. Como a norma não delimita o setor ou a função responsável, limitando-se a estabelecer que o procedimento deve ser conduzido por equipe multidisciplinar, a reponsabilidade pela falha na inspeção vincula-se diretamente aos subscritores do relatório.

181. Ao produzir um relatório de visita que não apontou a discrepância existente (o desalinhamento da rodovia), o Sr. Gilson falhou em sua atribuição específica. O seu papel não era apenas burocrático; era técnico e de controle.

182. A visita técnica era o filtro, a última barreira para impedir que um projeto básico deficiente se transformasse em um anteprojeto igualmente deficiente.

183. Embora já registrado, convém reforçar que a realização da visita técnica não se limita à inspeção à campo. Ela também envolve a busca de informações técnicas junto às superintendências, bem como em outras fontes da esfera estadual e municipal para identificar eventuais questões intervenientes. Em outras palavras, a realização de uma reunião prévia à elaboração do anteprojeto entre as superintendências envolvidas, SRE/BA e SRE/PI, teria resolvido a questão tempestivamente e permitido a devida correção de traçado.

184. Enfim, o argumento de que a responsabilidade era de outro setor não se sustenta, pois a falha apontada adveio especificamente da elaboração do Relatório de Visita Técnica, cuja etapa principal, a visita técnica, tinha como objetivo servir de controle, mas falhou ao não apontar o desalinhamento existente. Dessa forma, a responsabilidade do agente está evidenciada pelo fato de ele ter subscrito o referido relatório, em conjunto com o outro responsável.

185. O outro argumento apresentado foi de que teria agido em cumprimento a uma ordem direta de seu superior, o superintendente regional. Informa que essa ordem, formalizada no Despacho 366/2015/GAB/SR-BA/DNIT, determinava que o projeto básico existente fosse "transformado" em anteprojeto (peça 122, p. 1). O gestor reforça, ainda, que essa orientação foi confirmada posteriormente por outro documento oficial (Ofício 110030/2022, peça 52, p. 1).

186. Este argumento se baseia na excludente de culpabilidade da "obediência hierárquica". No âmbito do serviço público, essa excludente tem aplicação muito restrita. Um servidor público não pode cumprir ordens manifestamente ilegais ou, no caso de atividades técnicas, ordens que levem a um resultado tecnicamente falho ou que violem normas técnicas expressas, conforme jurisprudência desta Corte de Contas (Acórdãos 2511/2012-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Marco Bemquerer, 488/2010-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro José Múcio e 2146/2021-TCU-Plenário.

187. A ordem do superintendente foi para transformar o projeto básico em anteprojeto. Essa ordem, em si, não é ilegal, pois a própria IS/DG 17/2013 prevê o aproveitamento de projetos existentes.

188. Contudo, a ordem para transformar o projeto básico não era uma ordem para "elaborar o anteprojeto sem críticas ou verificações". Era uma ordem para executar um procedimento administrativo que, por sua vez, era regido por uma norma técnica específica (IS/DG 17/2013).

189. O cumprimento da ordem do superintendente não eximia o Sr. Gilson de seguir o rito completo previsto na IS/DG 17/2013. Pelo contrário, a sua obrigação era cumprir a ordem, observando todas as regras de regência, o que incluía, indispensavelmente, a realização de uma visita técnica eficaz. A ordem superior e a norma técnica não são excludentes; elas deveriam ter sido cumpridas em conjunto.

190. Ao assinar o documento falho, assumiu a responsabilidade para si, pela contribuição decisiva para a irregularidade apontada.

191. Similarmente às demais análises, conclui-se que estas razões de justificativa apresentadas não alteram a análise da conduta do Sr. Gilson, quanto à presente irregularidade, registrada no Relatório de Auditoria, como erro grosseiro, dado que remete ao descumprimento de normativo existente à época, que regia a matéria, dada a sua manifesta, evidente e inescusável prática com culpa grave, visto que tal conduta se revelou aquém daquela esperada de um gestor com diligência abaixo do patamar médio.

192. Em síntese, o responsável não conseguiu justificar por que o documento intitulado de "Relatório de Visita Técnica", sob sua assinatura, sacramentando sua responsabilidade, falhou em identificar um erro tão primário e fundamental como o desalinhamento de uma rodovia.

193. A essência da irregularidade reside na falha desse procedimento de controle, estabelecido na IS DG 17/2013, e os argumentos apresentados não abordam o mérito dessa falha, tentando, em vez disso, desviar o foco da responsabilidade.

*194. Dessa forma, **conclui-se pela rejeição das razões de justificativa**, mantendo-se a responsabilidade do Sr. Gilson Menezes de Alencar pela irregularidade apurada, com a consequente proposição de **multa** com base no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.*

I.1.5. Da avaliação de eventual débito

195. O Acórdão 2291/2022-TCU-Plenário, ao analisar a matéria, determinou, além da audiência dos responsáveis pela falha no anteprojeto de 2015, o levantamento de eventual débito, nos seguintes termos:

9.5. determinar à SeinfraRod que levante a ocorrência de eventuais prejuízos ao Erário que podem ter acontecido em virtude da deficiência do anteprojeto que fundamentou o Edital RDC 113/2016, tais como: (i) os gastos com a elaboração do anteprojeto da Etapa 6 do Contrato 114/2017; (ii) pagamentos para realização de levantamentos cadastrais, avaliação de terrenos e benfeitorias e de eventuais indenizações das propriedades desapropriadas situadas no trecho que será suprimido da BR-235/BA; e (iii) eventuais despesas com levantamentos socioambientais e licenciamento ambiental do aludido segmento rodoviário;

196. Inicialmente, no que tange ao dano financeiro, nos termos do dispositivo do referido acórdão, é necessário recapitular que o anteprojeto não derivou de uma contratação específica, mas do aproveitamento de um projeto básico existente (peça 59, p.7). Nesse sentido, não há prejuízo financeiro direto decorrente da elaboração desse anteprojeto.

197. Com relação aos pagamentos para a realização de levantamentos cadastrais, avaliação de terrenos e benfeitorias, esse item está contemplado na planilha do anteprojeto relativo à desapropriação, para o qual não ocorreram despesas para sua elaboração.

198. No que se refere a pagamentos relativos a eventuais despesas para levantamentos socioambientais e licenciamento ambiental, considerando que não houve custo no anteprojeto, também não há despesa para a sua elaboração.

199. No que toca a execução do Contrato 114/2017, considerando-se que não houve a elaboração de projeto básico e executivo e, também, a execução de obras para o segmento da Etapa 6, ainda que se considere que o licenciamento ambiental tenha englobado toda a extensão desse contrato

(62,3 km), gerando um potencial débito pela exclusão da Etapa 6 (13,2 km), o custo proporcional do item contratual previsto para os projetos básico e executivo do "Componente Ambiental"' para a extensão de rodovia, relativa à Etapa 6, seria de R$ 34.696,03 (data-base: março/2015). Frisando que esse valor abrange todos os estudos, levantamentos e o próprio licenciamento.

200. *Ademais, ao se atualizar esse valor para a data presente (R$ 72.152,68), constata-se que o montante é inferior ao limite mínimo de R$ 120.000,00, fixado pelo normativo do TCU (Instrução Normativa - TCU 98, de 27 de novembro de 2024), o que autoriza a dispensa de instauração de Tomada de Contas Especial (TCE), principalmente ao se considerar que o custo destinado exclusivamente ao licenciamento ambiental pode ser inferior a esse montante demonstrado (peça 216).*

201. *Diante desse cenário, sopesando a análise mais aprofundada das circunstâncias (alteração no traçado da BR-235/PI e falta de atualização no cadastro do SNV no DNITGeo/VGeo), da origem da irregularidade (projeto básico que originou a falha) e dos princípios que regem a administração pública, como o da eficiência e o da economicidade, aponta-se que a abertura de um processo específico de cobrança pode não ser a solução mais vantajosa para o interesse público.*

202. *A instauração de uma TCE para apurar o dano exigiria um esforço investigativo desproporcional à sua materialidade. Tal procedimento prolongaria significativamente a duração deste processo, que já se encontra em fase avançada, pronto para uma decisão de mérito.*

203. *Sendo assim, considerando os seguintes pontos:*

a) o estágio processual atual, que já permite uma análise conclusiva sobre a responsabilidade dos gestores;

b) o custo administrativo e o tempo que seriam necessários para a instrução de uma tomada de contas especial, que indica um provável alongamento da instrução processual;

c) a materialidade relativamente baixa do possível dano apurado;

d) a existência de outras irregularidades já atribuídas aos gestores responsáveis pela elaboração do anteprojeto, o que permite que as respectivas condutas sejam apenadas de forma global neste mesmo processo.

204. *Nesse contexto, em alinhamento com o entendimento desta Corte de Contas, propõe-se, em nome dos princípios da racionalidade administrativa e da economia processual, a dispensa de instauração de Tomada de Contas Especial (votos condutores dos Acórdãos 3844/2025/TCU-1ª Câmara, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, 12439/2021-TCU-2ª Câmara, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz e 1283/2019-TCU-2ª Câmara, de relatoria do Ministro Augusto Nardes).*

I.1.6. <u>Conclusão e proposta de encaminhamento</u>

205. *Diante do exposto, conclui-se que os argumentos apresentados pelos gestores e pelo DNIT não foram suficientes para afastar a irregularidade em análise.*

206. *Em suma, a irregularidade foi plenamente confirmada. A deficiência do anteprojeto, violou o art. 9º, § 2º, inciso I, da Lei 12.462/2011, e sua regulamentação no art. 74, § 1º, inciso I, do Decreto 7.581/2011.*

207. *Ademais, ficou evidenciado o nexo de causalidade entre a falha apontada e a conduta negligente dos responsáveis pela inobservância dos procedimentos normativos internos do DNIT, notadamente a realização da visita técnica deficiente, em inobservância aos termos da IS/DG 17/2013, essencial para possibilitar o aproveitamento de um projeto básico existente. Todavia, como o DNIT já foi cientificado sobre essa questão, no Acórdão 952/2025-TCU-Plenário, item 9.3, considera-se que não há necessidade de outra cientificação.*

208. *Dessa forma, conclui-se pela **rejeição das razões de justificativa**, dos seguintes responsáveis, mantendo-se a respectiva responsabilidade pela irregularidade confirmada, e propondo-se a aplicação de **multa** com base no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992:*

a) Sr. Amauri Sousa Lima, CPF 239.914.026-53;

b) Sr. Felix de Almeida Moura, CPF 112.794.275-15; e

c) Sr. Gilson Menezes de Alencar, CPF 075.453.984-91.

209. Adicionalmente, no que se refere ao responsável Amauri Sousa Lima, destaca-se como circunstância agravante o histórico de penalidades impostas a este responsável pelo TCU em processos anteriores, muitas por situações semelhantes à encontrada nesses autos, conforme detalhado no apêndice "B" desta instrução.

210. Por esse motivo, propõe-se, ainda, que o Tribunal considere a irregularidade grave, associada às demais penalidades aplicadas ao gestor, para fins de ***inabilitação do referido responsável para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança****, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992.*

I.2. Distância média de transporte elevada para areia devido à ausência de pesquisa por outras fontes de material no anteprojeto (achado III.2)

211. Segundo registrado no Relatório de Auditoria, foi constatada a ocorrência de distância média de transporte elevada para areia devido à ausência de pesquisa por outras fontes de material no anteprojeto (achado III.2). A irregularidade aponta que o anteprojeto dos Lotes 1 e 2 indicou o "Areal J", situado a mais de 80 km e 60 km do eixo dos respectivos lotes, como única fonte de areia, sem que constassem a realização de estudos de alternativas para extração do insumo. A escolha não foi baseada em mapeamento técnico e econômico dos areais da região, contrariando as diretrizes da IS/DG 17/2013, bem como o disposto na Lei 12.462/2011, art. 9º, § 2º, inciso I, e no Decreto 7.581/2011, art. 74, § 1º, incisos I e II.

I.2.1. Das Razões de justificativa

212. Os responsáveis foram chamados em audiência para apresentarem suas razões de justificativas quanto ao item 9.1.2. do Acórdão 2291/2022-TCU-Plenário, a seguir transcrito:

9.1.2. deficiência dos anteprojetos que serviram de base para os Lotes 1 e 2 do Edital RDC 113/2016, pela insuficiência de dados e estudos de ocorrência de materiais, especialmente quanto à pesquisa por outras alternativas para a extração do insumo areia, admitindo-se como única fonte disponível do material o Areal J, localizado a mais de 80 km e 60 km do eixo dos Lotes 1 e 2, respectivamente, conforme diretrizes da IS/DG 17/2013 para a elaboração de anteprojetos, que estabelece requisitos técnicos para a devida caracterização das obras, em observância ao disposto na Lei 12.462/201, art. 9º, § 2º, inciso I e ao Decreto 7.581/2011, art. 74, § 1º, inciso I (item III.2 do Relatório de Auditoria)

I.2.1.1. Sra. Vanessa Christine Ramos Green (item 9.1.2.1 do referido acórdão, peça 123)

213. A responsável iniciou sua manifestação transcrevendo as ponderações relatadas no Relatório de Auditoria do Acórdão 2291/2022-TCU-Plenário e destacando que essas questões foram esclarecidas por meio das respostas apresentadas pela SRE/BA, mediante Ofício 97550/2022/SRE-BA (peça 63, p. 5-7).

214. Na sequência, declarou que os argumentos apresentados em suas razões de justificativa servirão para complementar as informações já prestadas ou para dirimir possíveis divergências de entendimento acerca do conteúdo do referido ofício, com o qual ela expressa sua concordância.

215. Em sua manifestação, a responsável reprisou que os anteprojetos dos Lotes 1 e 2 foram baseados nos projetos básicos elaborados pela empresa contratada ATP Engenharia Ltda., proveniente dos contratos SR-05/01005/2013 e SR-05/01006/2013 (peça 123, p. 3).

216. Destacou que a decisão de aproveitamento do projeto básico existente foi proferida pelo superintendente, mediante Despacho 366/2015/GAB/SR-BA/DNIT, quando demandado pelo Chefe do Serviço de Engenharia do DNIT/BA sobre quais seriam os procedimentos a serem seguidos na elaboração do anteprojeto, se haveria a respectiva contratação ou se o anteprojeto seria elaborado pelos técnicos do próprio Serviço de Engenharia do DNIT/BA (peça 123, p. 3 e peça 59, p. 7).

217. A responsável mencionou que a IS/DG 17/2013 permite que estudos e projetos anteriores sejam utilizados como anteprojeto de engenharia para RDCi, em conformidade com o Decreto 7.581/2011, alterado pelo Decreto 8.080/2013.

218. Ponderou que não caberia os parâmetros técnicos indicados no item 4.1 da referida instrução de serviço no caso do RDCi das obras da BR-235/BA, pois os projetos básicos proveniente dos contratos SR-05/01005/2013 e SR-05/01006/2013, foram adotados como um todo para a

elaboração dos anteprojetos, com responsabilidade técnica da contratada, já que os dados teriam provindo do projeto básico aprovado.

219. *Em acréscimo, alegou que o art. 2º, inciso I, da IS/DG 13/2008 atribui à consultora e aos projetistas a responsabilidade pelos levantamentos, estudos, cálculos e orçamentos, devendo responder por falhas comprovadas no projeto básico. Por fim, concluiu que não teria havido descumprimento das diretrizes da IS 17/2013 devido à insuficiência de dados e estudos sobre materiais, incluindo alternativas para extração de areia.*

220. *Citou, ainda, trechos da IS/DG 13/2008 e da Lei 12.462/2011, destacando que o projeto básico deveria ser elaborado com base em estudos técnicos preliminares, que têm a função de caracterizar a obra que será objeto de licitação.*

221. *A responsável informou que já havia feito observações na análise do Relatório de Estudos Geológicos e Geotécnicos dos projetos básicos elaborados pela ATP Engenharia Ltda. quanto à necessidade de garantir materiais com qualidade técnica em volumes suficientes para atender à obra e localizados o mais próximo possível do local de execução. Informou que seria necessária a apresentação de declaração da Superintendência Regional na inexistência de ocorrências próximas. Concluiu que os estudos analisados seguiram os procedimentos estabelecidos no Manual de Análise Técnica -Tomo I - Projeto Rodoviário de 2010.*

222. *Em sequência, a responsável discorreu sobre as pesquisas relativas à área de estudo indicadas por diferentes fontes apresentadas no anteprojeto, Volume 1, do Lote 4, com base em mapas geológico e pedológico. Discorreu, também, sobre a existência de informações complementares do DNPM constantes do Quadro de Pesquisa da Areia que, em conjunto, embasaram os resultados obtidos nos levantamentos de campo.*

223. *Além disso, citou estudos apresentados para outros trechos do anteprojeto que indicam que o Neossolo é o tipo de solo predominante da região.*

224. *Complementou que os Neossolos são solos pouco evoluídos, conforme acesso ao sítio da Embrapa (17/11/2022), Solos do Brasil (peça 123, p. 5).*

225. *Mencionou outros trechos do anteprojeto, em que é apresentada a descrição dos solos da região, especificamente as areias quartzosas, em que transcreveu que "na área são divididos entre areias soltas e areias associadas a concreções lateríticas que consistem em camadas rijas, saturadas em metais".*

226. *Transcreveu literatura técnica com informações sobre solos concrecionados, que apresentariam grande variação de propriedades, dificultando a previsão de comportamento em sua aplicação.*

227. *Em sequência, a responsável concluiu que as características do solo da região de estudo, associadas às pesquisas realizadas e às informações do DNPM, não justificaram o avanço das investigações, o que levou ao seu descarte.*

228. *Informou, também, que a projetista emitiu documentos registrando que encontrou dificuldade para encontrar jazidas de exploração na região, que não realizou ensaios e que o material ferroso (requerido para uso industrial) foi identificado na pesquisa no banco de dados do DNPM e em consulta ao Mapa da CPRM.*

229. *Salientou que os estudos geológicos e geotécnicos são tratados nas fases preliminares do Contratos SR 05 1005/2013 e SR 05 1006/2013, os quais foram encerrados, por rescisão amigável, na fase de elaboração do projeto básico, tendo em vista a realização da licitação das obras pelo Regime Diferenciado de Contatação (RDC).*

230. *Por fim, solicitou sua exclusão do rol de responsáveis (peça 123, p. 6).*

I.2.1.2. *<u>Sr. Ricardo da Costa Martins (item 9.1.2.1 do referido acórdão, peças 174-175)</u>*

231. *Em resposta à audiência realizada, o responsável apresentou suas razões de justificativa, buscando afastar sua responsabilidade quanto à presente irregularidade apontada na elaboração do anteprojeto das obras de pavimentação da BR-235/BA.*

232. *O defendente alegou que sua atuação se restringiu à tarefa de transformar os projetos básicos existentes em anteprojetos no ano de 2015. Para fundamentar sua argumentação, ele*

apresentou um infográfico que detalha o roteiro das etapas relacionadas às obras da BR-235/BA (infográfico "Roteiro", peça 174, p. 2), as quais incluem: a elaboração dos projetos básicos, vinculados aos Contratos SR-05/1005/2013 e SR-05/1006/2013; a transformação desses projetos básicos em anteprojetos no âmbito da licitação regida pelo Edital RDCi 113/2016; e, por fim, a contratação efetiva das obras da BR-235/BA, formalizada por meio dos Contratos113/2017 e114/2017.

233. Discorreu sobre cada etapa, informando que a execução dos projetos básicos coube à empresa ATP Engenharia Ltda. Em seguida, buscou delimitar o escopo de sua atuação, especificamente à fase de transformação dos projetos em anteprojetos, frisando que não compôs a equipe de fiscalização, aprovação ou pagamento dos projetos básicos existentes e nem acompanhou a execução desses contratos. (peça 174, p. 2-3).

234. O responsável sustentou que utilizou como base os dados e as informações que já constavam nos projetos básicos para a execução da elaboração do anteprojeto, os quais haviam sido previamente fiscalizados, aprovados e pagos pelo DNIT.

235. Afirmou, ainda, que a indicação do Areal J como única fonte de areia foi uma informação constante dos estudos anteriores, baseada em declaração emitida pelo fiscal dos Contratos SR-05/1005/2013 e SR-05/1006/2013, portanto, não sendo de sua autoria ou responsabilidade a prospecção original (peça 174, p. 2-3).

236. O defendente alegou que sua atuação se deu em estrita conformidade com as diretrizes vigentes no ano de 2015 e que agiu sem má-fé. Ele argumentou que sua conduta foi pautada pelas informações e documentos que lhe foram oficialmente disponibilizados, não havendo, de sua parte, intenção de cometer irregularidades (peça 174, p. 4).

237. Complementou que na etapa de elaboração do anteprojeto não ocorreu contratação de empresa para a transformação dos projetos básicos em anteprojeto, mas a utilização de equipe técnica, da qual fez parte, conforme decisão do superintendente da SRE/BA (peça 174, p. 3).

238. Acrescentou que ele se encontrava lotado a cerca de 500 km do segmento rodoviário em questão, quando da transformação dos projetos básicos.

239. Além disso, teceu comentários sobre a natureza referencial do anteprojeto no Regime de Contratação Integrada (RDCi), argumentando que esse documento de engenharia possui um caráter meramente referencial. Segundo ele, a responsabilidade final pelo desenvolvimento dos projetos básico e executivo, bem como pela proposição e validação das soluções técnicas mais eficientes e econômicas, é transferida ao consórcio contratado. Portanto, a indicação de uma fonte de material no anteprojeto não seria vinculante e poderia (deveria) ser otimizada pela empresa executora, mediante aprovação do DNIT (peça 174, p. 5).

240. Em resumo, o Sr. Ricardo da Costa Martins amparou seus argumentos sustentando que sua atuação foi pontual, limitada e aderente às normas e procedimentos aplicáveis à época. Por considerar que as explicações apresentadas são suficientes para afastar a responsabilidade que lhe foi atribuída, ele solicita o acolhimento de suas razões de justificativa e, por conseguinte, a sua exclusão do rol de responsáveis deste processo (peça 174, p. 7).

I.2.1.3. <u>Sr. Amauri Sousa Lima (item 9.1.2.2 do referido acórdão, peças 151)</u>

241. No que se refere a essa irregularidade, o responsável não apresentou argumentos específicos.

I.2.2. <u>Das respostas à oitiva</u>

I.2.2.1. <u>Manifestação do DNIT (item 9.2.4 do referido acórdão, peças 130, 134, 169 e 193-198)</u>

242. Em relação à oitiva realizada em 2022, a autarquia informou que as ações foram coordenadas por sua Superintendência Regional no Estado da Bahia (SRE/BA).

243. Inicialmente, a SRE/BA expressou seu entendimento de que o DNIT deveria aguardar as manifestações e os argumentos apresentados pelos responsáveis convocados na audiência, bem como a respectiva apreciação posterior deste Tribunal de Contas, para caso necessário, adotar as medidas saneadoras destinadas a afastar o indício de irregularidade relacionado à indicação de único areal (Areal "J") no anteprojeto da licitação. (Ofício 208668/2022/SRE – BA, peça 130, p. 7).

244. Por outro lado, a Assessoria de Controle Externo da Diretoria Geral do DNIT, mediante Ofício 211293/2022/ACE - DG/DG/DNIT SEDE, informou à SRE/BA que o item 9.2.4, do Acórdão 2291/2022-TCU-Plenário deve ser cumprido independentemente da apreciação do TCU, visto ser uma determinação com natureza mandamental, que impõe ao destinatário a adoção de providências concretas e mediatas, em prazo fixado, com a finalidade prevenir, corrigir irregularidade, remover seus efeitos ou abster-se de executar atos irregulares (peça 130, p. 117).

245. Visando a atender o item 9.2.4, do Acórdão 2291/2022-TCU-Plenário, a SRE/BA expediu o Ofício 214413/2022/SRE – BA, por meio do qual solicitou à empresa supervisora o levantamento do possível valor a ser estornado referente à diferença de Distância Média de Transporte (DMT) entre o areal efetivamente utilizado nas obras e o indicado no anteprojeto (peça 134, p. 19).

246. No Ofício 214450/2022/SRE - BA, a Superintendência apresentou sua argumentação com o intuito de afastar a irregularidade em apuração (peça 134, p. 4-6).

247. Observa-se, contudo, que a linha argumentativa exposta no ofício é idêntica àquela já manifestada pela Sra. Vanessa Christine Ramos Green, cujas justificativas foram integralmente transcritas nos itens 213 a 230 desta instrução.

248. Em prol da objetividade processual não se procederá à sua nova reprodução. Em substituição, será apresentada apenas a essência de tais argumentos, a título de recapitulação:

a) a IS/DG 17/2013 prevê que o projeto básico e estudos anteriores podem compor, no todo ou em parte, o anteprojeto de engenharia para o RDCi;

b) o projeto básico existente foi adotado como um todo e, por isso, não caberiam os parâmetros técnicos indicados no item 4.1 da IS/DG 17/2013;

c) o projeto básico existente, aproveitado como anteprojeto, continha todos os elementos necessários e suficientes para a obra, uma vez que foi devidamente fundamentado nos estudos geológicos e geotécnicos. Tais estudos, baseados em levantamentos bibliográficos e de campo, permitiram a caracterização e a indicação de uma jazida de areia tecnicamente viável para a utilização na obra;

d) as jazidas de areias identificadas na área de estudo foram descartadas, com base nos dados do DNPM, cujas informações indicavam que suas características as tornavam mais adequadas para o uso industrial;

e) a empresa projetista, por ocasião da elaboração do projeto básico existente, teria relatado dificuldades em localizar jazidas de exploração na região e que não realizou ensaios devido a identificação de material ferroso, destinado ao uso industrial, conforme pesquisa no banco de dados do DNPM.

249. Em 2025, em resposta à diligência realizada neste processo, o DNIT encaminhou outras informações por meio da SRE/BA, atualizando as providências adotadas para o cumprimento do Acórdão retratado (peças 193-198).

250. A SRE/BA, relatou que, diante da ausência de resposta da empresa supervisora, GEOSISTEMAS Engenharia e Planejamento Ltda., no prazo esperado para a elaboração do levantamento do referido estorno, foi necessário expedir uma notificação, por meio do Ofício 189473/2025/SRE-BA, reiterando a demanda e estabelecendo o prazo de cinco dias úteis para a apresentação do referido levantamento (peça 169. p. 9 e peça 195).

251. Em resposta a essa notificação, a supervisora apresentou a Carta Cta. 638/2025, acompanhada de nota técnica, que contempla a memória de cálculo do requerido levantamento (peças 196, 193, 194).

252. A supervisora, em sua argumentação, destacou que a natureza jurídica do ajuste é o RDCi, que nesse regime a licitação é fundamentada em um anteprojeto de engenharia e a empresa contratada assume a responsabilidade integral pela elaboração dos projetos básico e executivo, bem como pela execução da obra (peça 196, p. 2).

253. Acrescentou que, no âmbito do RDCi, a matriz de riscos contratual aloca à empresa contratada a responsabilidade pelos ônus e bônus decorrentes de eventuais alterações de projeto. Dessa forma, defendeu que a adoção de soluções técnicas alternativas, como a utilização de um areal

diferente do previsto no anteprojeto, é permitida, desde que as novas soluções atendam ou superem as exigências de desempenho e as especificações técnicas originalmente estabelecidas (peça 196, p. 2).

254. No mesmo expediente, a supervisora apresentou os cálculos comparativos da Distância Média de Transporte (DMT) entre a fonte de areia prevista no anteprojeto e a fonte efetivamente utilizada na execução do Contrato 114/2017. A análise técnica concluiu que a distância de transporte de areia, conforme previstos no orçamento base do anteprojeto, foi 56% superior àquela efetivamente utilizada durante a execução da obra (peça 196, p. 3-26).

255. Com base nesse percentual, a supervisora inferiu que a diferença financeira entre o custo estimado no anteprojeto e o custo real apurado na obra totaliza o montante de R$ 804.456,43, a preços iniciais (data-base: março/2015), representando uma economia para o contrato em relação à previsão inicial (peça 196, p. 9-12).

I.2.2.2. Manifestação do Consórcio BR-235/BA (item 9.3.2 do referido acórdão, peça 136)

256. O consórcio argumentou que o areal utilizado já estava previsto no anteprojeto licitado e que sua proposta foi elaborada considerando a utilização desse areal (peça 136, p. 7-8).

257. Alegou que não tinha condições de conhecer a situação de outros areais na região que eventualmente existissem no momento da licitação

258. .

259. Arguiu que não identificou razões, obrigações ou deveres legais que o obrigassem a buscar areais diferentes dos indicados pelo Contratante, mesmo após o início do contrato.

260. O consórcio afirmou que a justificativa para a escolha de um areal em detrimento de outro não poderia ser fornecida por ele, mas sim pelo próprio DNIT, conforme já registrado em sua manifestação.

261. Além disso, destacou que discussões sobre eventual sobrepreço não podem ser realizadas de forma isolada, recaindo exclusivamente sobre um item contratual. Argumentou que, no contexto de uma contratação integrada, é imprescindível uma análise global do orçamento.

262. Nesse sentido, relembrou que o entendimento do TCU, conforme pacificado em diversos acórdãos (798/2008, 1414/2003, 388/2004 e 1746/2003, todos do Plenário e de relatoria dos Ministros Augusto Nardes, Marcos Vinicios Vilaça, Walton Alencar Rodrigues e Humberto Guimarães Souto, respectivamente), é de que, estando o preço global do contrato dentro do limite aceitável dado pelo orçamento da licitação, as discrepâncias de preços unitários apenas causam prejuízos em situações específicas. Essas situações incluem a realização de aditivos que aumentem quantitativos de itens com preços excessivos ou a supressão de itens cujos preços sejam vantajosos para a Administração.

263. Por fim, o consórcio argumentou que, caso os preços globais estejam compatíveis com os de mercado, a existência de itens com sobrepreço deve ser compensada pela existência de itens com preços abaixo do mercado. Essa compensação garantiria o equilíbrio econômico-financeiro da contratação. Reduzir os valores dos itens com sobrepreço, segundo o contratado, poderia afetar esse equilíbrio e possibilitar o recebimento de vantagens indevidas pela Administração, conforme entendimento expresso no voto condutor do Acórdão 1887/2010-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler.

I.2.3. Análise

264. O cerne da irregularidade reside na deficiência dos estudos que embasaram o anteprojeto de engenharia, utilizado na licitação sob o Regime Diferenciado de Contratação Integrada (RDCi).

265. De acordo com o Relatório de Auditoria, o referido anteprojeto indicou uma única jazida de areia a ser utilizada, situada a uma distância de aproximadamente 80 km do eixo da rodovia, onerando sem justificativas o custo de transporte desse insumo essencial. Na fiscalização, foi apontado que essa definição decorreu de uma prospecção de materiais insuficiente, que não explorou adequadamente a possibilidade de existência de fontes alternativas mais próximas e, portanto, mais econômicas para a contratação das obras.

266. Nas respectivas defesas, o DNIT e os gestores responsáveis argumentaram, em linhas gerais, que o anteprojeto de engenharia foi constituído a partir do aproveitamento integral de um projeto básico preexistente, procedimento que seria amparado pela Instrução de Serviço IS/DG 17/2013. Alegaram que, por se tratar da adoção do projeto como um todo, não seria aplicável a observância dos parâmetros técnicos previstos no item 4.1 da referida norma.

267. Este argumento não se sustenta. A IS/DG 17/2013, ao permitir que um projeto básico componha, no todo ou em parte, o anteprojeto para uma licitação em RDCi, visa ao aproveitamento de estudos e à celeridade processual. Contudo, essa prerrogativa não isenta a autarquia da responsabilidade de assegurar que o documento final – o anteprojeto – seja técnica e economicamente sólido e adequado aos preceitos do RDC, insculpido no art. 9º, § 2º, da Lei nº 12.462/2011 e no art. 74 do Decreto 7.581/2011.

268. A referida norma não estabelece uma dispensa automática da verificação de parâmetros técnicos essenciais elencados no item 4.1.

269. Pelo contrário, a referida normativa elenca, no item 4.1, uma série de estudos e parâmetros a serem considerados na elaboração do anteprojeto, inclusive os dados e estudos de ocorrências de materiais para a execução das obras (cascalheiras, areais e pedreiras).

270. O DNIT e a responsável também defenderam que o projeto básico original, e por consequência o anteprojeto, continha todos os elementos necessários, fundamentado em estudos geológicos e geotécnicos que teriam identificado uma única jazida tecnicamente viável. Nesse sentido, um dos principais pontos da estrutura argumentativa foi a alegação de que as jazidas de areia identificadas na área de estudo foram descartadas com base nos dados do antigo Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), cujas informações indicavam que suas características, com presença de material ferroso, as tornavam mais adequadas para o uso industrial.

271. Contudo, essa justificativa não pode ser acolhida. O fato de os processos minerários registrados no então DNPM, apresentados no anteprojeto, apontarem para a exploração de outras substâncias, como o ferro, não constitui prova de que não exista areia aproveitável para construção de rodovias. Inclusive, em pesquisa junto a Plataforma do Sistema de Informação Geográficas da Mineração (SIGMINE-ANM), verifica-se que há uma série de processos minerários, direcionados para a exploração de areia no estado da Bahia, conforme quadro 2.

Quadro 2- Processos minerários para exploração de areia no estado da Bahia (ANM)

Processo	Ano	Fase	Substância	Uso	UF
871641/2025	2025	Requerimento de licenciamento	Areia	Construção civil	BA
870353/2024	2024	Licenciamento	Areia	Construção civil	BA
870864/2023	2023	Autorização de pesquisa	Areia	Construção civil	BA
870860/2023	2023	Autorização de pesquisa	Areia	Construção civil	BA
870080/2022	2022	Licenciamento	Areia	Construção civil	BA
870372/2022	2022	Licenciamento	Areia	Construção civil	BA
872336/2021	2021	Autorização de pesquisa	Areia	Construção civil	BA
872335/2021	2021	Autorização de pesquisa	Areia	Construção civil	BA
870127/2021	2021	Autorização de pesquisa	Areia	Construção civil	BA
870806/2019	2019	Licenciamento	Areia	Construção civil	BA
870770/2019	2019	Autorização de pesquisa	Areia	Construção civil	BA
871137/2018	2018	Autorização de pesquisa	Areia	Construção civil	BA
871549/2017	2017	Licenciamento	Areia	Construção civil	BA
871855/2017	2017	Autorização de pesquisa	Areia	Construção civil	BA
871058/2017	2017	Autorização de pesquisa	Areia	Construção civil	BA
872385/2016	2016	Licenciamento	Areia	Construção civil	BA
872446/2016	2016	Autorização de pesquisa	Areia	Construção civil	BA
872379/2015	2015	Licenciamento	Areia	Construção civil	BA

Processo	Ano	Fase	Substância	Uso	UF
872025/2015	2015	Licenciamento	Areia	Construção civil	BA
872132/2015	2015	Licenciamento	Areia	Construção civil	BA
871163/2015	2015	Autorização de pesquisa	Areia	Construção civil	BA
871162/2015	2015	Autorização de pesquisa	Areia	Construção civil	BA
871159/2015	2015	Autorização de pesquisa	Areia	Construção civil	BA
871259/2014	2014	Licenciamento	Areia	Construção civil	BA
870315/2013	2013	Concessão de lavra	Areia	Construção civil	BA
870987/2013	2013	Autorização de pesquisa	Areia	Construção civil	BA
871629/2010	2010	Concessão de lavra	Areia	Construção civil	BA
871618/2002	2002	Concessão de lavra	Areia	Construção civil	BA

Fonte: Sistema de Informação Geográficas da Mineração (SIGMINE), site do Agência Nacional de Mineração (AMN)

272. Dessa forma, utilizar os dados do DNPM como critério exclusivo e terminativo para encerrar a prospecção por fontes de areia representa uma falha metodológica, pois tais informações deveriam servir apenas como um subsídio inicial, e não como um fator de descarte sem a devida verificação em campo e a realização de ensaios técnicos. Portanto, essa linha de argumentação também se mostra frágil e insuficiente para elidir a irregularidade.

273. A análise dos autos, especificamente dos trechos do anteprojeto citados nas manifestações, demonstra que os estudos realizados se limitaram a uma fase preliminar de prospecção. Levantamentos bibliográficos e consultas a bancos de dados como o do DNPM são etapas iniciais e importantes, mas não conclusivas.

274. A IS-206: Estudos Geotécnicos, registra que, a partir das ocorrências julgadas aproveitáveis pelos estudos geológicos e pela inspeção de campo, deverão ser feitos outros serviços, como a coleta de amostras e a realização de ensaios laboratoriais (como granulometria, equivalente de areia e teor de matéria orgânica) para, somente então, atestar ou descartar a viabilidade técnica e a suficiência de volume de uma jazida para o uso específico na obra.

275. Essa segunda e crucial fase de pesquisa não foi executada. Em seu lugar, o processo foi fundamentado em uma declaração do então fiscal do contrato de elaboração do projeto básico existente (Contrato SR-05/01006/2013), sem o respaldo de laudos ou ensaios que comprovassem a inexistência de outras fontes de areia adequadas na região do empreendimento.

276. A fragilidade dessa premissa é corroborada de forma contundente pelo fato de que o próprio consórcio executor, para a execução da obra, localizou e está utilizando uma nova jazida de areia, com qualidade técnica comprovada, localizada à lateral do eixo da rodovia, segundo registrado no Relatório de Auditoria (peça 92, p. 33, item 160 e peça 196, p.7), a seguir transcrito:

160. Na figura 15, novamente, apresenta-se destaque do areal licenciado para o consórcio contratado para a execução das obras. De acordo com as informações prestadas pelo DNIT, este areal está localizado próximo ao eixo da rodovia, BR-235/BA (coordenadas 9º34'15.1" S, 42°42'56.2" W), no início do Lote 2, portanto, mais próximo do que o Areal J, que dista 80 km e 60 km, do eixo da rodovia para os Lotes 1 e 2, respectivamente. Inclusive, o referido areal foi licenciado para o consórcio, em 18/12/2020, ou seja, após a celebração dos contratos do Lote 1 e Lote 2, assinados em abril/2017 (Licença Ambiental Unificada 50/20, evidência 31, p. 5-6).

277. Essa descoberta evidencia que a pesquisa original do projeto básico existente e do anteprojeto foi, no mínimo, falha e incompleta.

278. Por sua vez, a empresa supervisora concentrou seus argumentos na natureza do regime de contratação. Destacou que, no RDC Integrado, a responsabilidade pela elaboração dos projetos básico e executivo é integralmente da contratada e que a matriz de riscos aloca a ela os ônus e bônus de eventuais alterações de projeto.

279. Embora a premissa sobre as características do RDCi esteja correta, sua aplicação ao caso concreto é equivocada para afastar a irregularidade. O fato de a contratada ter a responsabilidade

pelos projetos e pelos riscos não exime a Administração do seu dever de licitar a obra com base em um anteprojeto que reflita premissas realistas e econômicas.

280. *O anteprojeto é a peça que orienta a formulação das propostas de todos os licitantes. Ao apresentar um documento com um custo de transporte deliberadamente inflado, a Administração distorce a própria competição, prejudicando a avaliação da proposta mais vantajosa e partindo de um orçamento de referência viciado.*

281. *Especificamente, com relação às providências adotadas pelo DNIT referentes ao levantamento de valores relativo à redução da DMT para o transporte da areia, verifica-se que a empresa supervisora apresentou a memória de cálculo que totaliza o valor de cerca de 800 mil reais, para eventual estorno, em atendimento ao Acórdão 2291/2022-TCU-Plenário.*

282. *Quanto à manifestação do consórcio, considera-se que é correto o argumento de que a responsabilidade pela falha nos estudos preliminares, que indicaram uma jazida distante, recai sobre o DNIT, e não sobre o licitante.*

283. *Além disso, o consórcio, ao formular sua proposta, em princípio, agiu corretamente, baseando-se nas informações que lhe foram disponibilizadas no anteprojeto. Ademais, assiste razão ao contratado ao afirmar que não possuía o dever legal de, durante a execução, buscar alternativas mais econômicas para a Administração, sendo a otimização de seus custos uma prática lícita e inerente à atividade empresarial, desde que mantida a qualidade do objeto.*

284. *O ponto central da manifestação, e o mais robusto, reside na tese de que a análise de preços não pode ser realizada de forma isolada, mas sim sob a ótica do preço global do contrato. Quanto a esse argumento, é necessário fazer algumas considerações.*

285. *Em primeiro lugar, como se trata de uma contratação integrada, em que não se tem conhecimento individualizado dos preços unitários dos serviços contemplados na proposta da licitante vencedora, mas somente o valor global total, torna-se inviável realizar uma análise comparativa com os preços referenciais, a fim de se verificar eventual manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.*

286. *Em segundo lugar, no que diz respeito à jurisprudência citada, é importante destacar que ela se aplica a casos de contratação por preço unitário, sob a égide da Lei 8.666/1993. Nessa modalidade de contratação, a avaliação de sobrepreço ou superfaturamento era realizada da forma alegada pelo consórcio, ou seja, por meio da compensação de preços unitários acima dos valores referenciais correspondentes, com aqueles que estavam abaixo. Nessas condições, a argumentação apresentada estaria em plena consonância com a jurisprudência pacificada deste Tribunal de Contas.*

287. *Entretanto, no caso concreto, em que a modalidade de contratação ocorreu pelo Regime Diferenciado de Contratação Integrada (RDCi), não é possível aplicar esse mesmo raciocínio.*

288. *Considerando que o consórcio concedeu um desconto global de mais de R$ 7 milhões (6,85%) na contratação, valor superior ao ganho financeiro pontual de R$ 800 mil (0,84%) obtido com a otimização do transporte de areia, entende-se que esse desconto, aliado à melhoria no lucro do consórcio, configura um compartilhamento de economia entre a Administração e o executor da obra (peça 37, p. 9-10, peça 196, p. 9-12).*

289. *Determinar o estorno dos R$ 800 mil ao DNIT, ignorando o significativo desconto global obtido, resultaria em enriquecimento sem causa pela Administração, que se beneficiaria duplamente: primeiro, com o desconto na licitação; e, segundo, com o ganho de eficiência do particular durante a execução do contrato, conforme apontado no Acórdão 1887/2010-TCU-Plenário.*

290. *Todavia, é necessário destacar que a aprovação do anteprojeto deveria ter seguido as precauções exigidas pelo processo licitatório e pelas normas internas aplicáveis. A irregularidade permanece não elidida, sendo passível de análise individualizada da conduta dos gestores envolvidos.*

291. *Tal fato merece ainda mais atenção devido à prática já identificada em outra contratação pela SRE/BA (BR-135/BA), conforme relatado no processo TC 014.756/2018-8 (peça 92, p. 33, itens 162 a 165). Nesse caso, o desfecho resultou no Acórdão 2972/2021-TCU-Plenário, que deu ciência ao DNIT sobre a irregularidade detectada, destacando que a indicação de fornecimento comercial de agregados no anteprojeto de edital, sem o devido levantamento de jazidas locais, violou o art. 4º,*

inciso III, da Lei 12.462/2011, o princípio da eficiência do art. 37 da Constituição Federal, e os objetivos previstos na Lei 12.462/2011.

292. *Nesse contexto, conclui-se que as justificativas apresentadas pelos agentes públicos não devem ser acolhidas. Cabe destacar que a conduta do consórcio não se revelou irregular, uma vez que o ganho de eficiência obtido pelo particular está compatível com a vantajosidade global do contrato para a Administração, sendo desnecessário o estorno dos valores identificados pela supervisora. Contudo, é imprescindível apenar os agentes públicos que contribuíram para as deficiências no planejamento da contratação.*

293. *Adicionalmente, considerando que a ciência anteriormente concedida ao DNIT foi baseada em normativo revogado, propõe-se que seja emitida uma nova ciência, atualizada aos normativos vigentes, com o objetivo de prevenir a reincidência de situações análogas no futuro.*

I.2.4. Da responsabilização dos gestores

I.2.4.1. Sra. Vanessa Christine Ramos Green

294. *A Sra. Vanessa Christine Ramos Green, como membro da equipe designada para a elaboração do anteprojeto, foi chamada em audiência pela seguinte conduta: elaborar o anteprojeto a partir de projeto básico existente, com indicação de único areal (Areal J), fundamentando-se em declaração do então fiscal da elaboração do projeto básico existente, quando deveria ter apontado a ausência de prospecção de outros areais e tomado as providências cabíveis para a realização dos estudos e prospecção por outras fontes, em cumprimento aos procedimentos estabelecidos no item 4.1 da IS/DG 17/2013.*

295. *Os argumentos apresentados pela responsável não podem ser integralmente acatados. A alegação de que a utilização de um projeto básico existente como anteprojeto dispensaria a observância dos parâmetros técnicos elencados no item 4.1 da IS/DG 17/2013 não encontra respaldo normativo. A referida instrução de serviço não prevê tal dispensa, independentemente de o projeto básico ser aproveitado parcial ou integralmente. Assim, a responsável deveria ter criticado a ausência desses estudos e proposto a realização dos estudos complementares, na busca de outras fontes mais próximas à execução das obras.*

296. *Embora a responsabilidade técnica da empresa projetista pelas falhas no projeto básico seja inegável, o DNIT, na qualidade de órgão contratante, compartilha dessa responsabilidade, uma vez que o projeto foi analisado e aprovado pela autarquia.*

297. *A existência de levantamentos bibliográficos e pesquisas junto ao DNPM sobre jazidas de areia, embora sejam etapas preliminares importantes, não substituem a necessidade de aprofundamento dos estudos de ocorrências de materiais para pavimentação, com a realização de ensaios técnicos para atestar a suficiência e adequação dos materiais.*

298. *Inclusive, a própria responsável reconhece a necessidade de aprofundamento desses estudos, quando alegou que ao realizar a análise do Relatório de Estudos Geológicos e Geotécnicos dos projetos básicos, elaborados pela empresa ATP Engenharia Ltda., à época da análise do projeto básico existente, já tinha feito algumas observações, destacando a importância de garantir materiais com qualidade técnica, em volumes suficientes para atender às necessidades da obra, e localizados o mais próximo possível do local de execução. Ressaltou, ainda, em sua análise, que, caso não fossem encontradas ocorrências próximas, seria necessária a apresentação de uma declaração da Superintendência Regional comprovando essa situação. Por fim, concluiu que os estudos analisados seguiram os procedimentos estabelecidos no Manual de Análise Técnica – Tomo I – Projeto Rodoviário de 2010.*

299. *Em que pese esse apontamento possa ser considerado como um atenuante, o fato de não ter sido retomado, quando da elaboração do anteprojeto, supostamente pela existência da declaração do fiscal, não exime a responsabilidade da responsável, dado que a falta desse apontamento, contribuiu para a aprovação do anteprojeto, com a irregularidade ora discutida.*

300. *Conforme já repetidas inúmeras vezes, a utilização de projeto básico existente, por si só, não configura irregularidade, sendo inclusive prevista no normativo mencionado. Contudo, a ausência de atualização e crítica a eventuais falhas ou desatualizações desse projeto, especialmente*

no que tange aos procedimentos previstos na IS/DG 17/2013, transfere a responsabilidade para o anteprojeto. A referida normativa, ao detalhar a elaboração do anteprojeto, elenca uma série de parâmetros técnicos que devem ser considerados, como tráfego, traçado, topografia e estudos de ocorrências de materiais. A avaliação criteriosa desses parâmetros é fundamental, especialmente quando se aproveita um projeto básico existente, considerando o tempo de sua elaboração, a alteração de jazidas ou outras variáveis que demandem ajustes.

301. No caso em tela, a ausência dessas cautelas resultou em irregularidades que comprometeram a execução das obras, como o desencontro de traçados e o pagamento de serviço acima do custo efetivamente praticado, nesse último caso, em razão da indicação de uma jazida de areia mais distante daquela utilizada.

302. A responsabilização não decorre da não identificação de um areal mais próximo, mas da falta de crítica, pelos responsáveis pela sua elaboração, à deficiência do projeto básico existente e da ausência de investigação de outras opções, que poderiam ter sido aproveitadas.

303. Embora a falha tenha se originado do projeto básico existente, o tempo decorrido exigia que seu reaproveitamento fosse feito com cautela, conforme dita a IS/DG 17/2013. O anteprojeto deveria ter funcionado como um filtro final para atualizar os dados e sanear as irregularidades.

304. A responsabilidade da empresa projetista pelas ausências de investigação é clara, mas não exime a transferência da irregularidade para o anteprojeto e, consequentemente, para quem os elaborou e aprovou.

305. Ainda que se questione a extensão da revisão que caberia aos técnicos da equipe designada para a adaptação do projeto básico para anteprojeto, a questão da areia, com estudos incompletos e uma Distância Média de Transporte (DMT) elevada, demandava uma nova avaliação.

306. A irregularidade poderia ter sido mitigada pela comprovação de que houve a devida prospecção por outras fontes, com a realização de ensaios técnicos pertinentes, ainda que não se tivesse identificado outra mais próxima, como aquela utilizada pela contratada.

307. O descumprimento de normativos, sem a devida motivação, pode ser tipificado como erro grosseiro (Decreto-lei 4.657/1942, art. 28, incluído pela Lei 13655/2018, LINDB), pois tal conduta revela grave inobservância do dever de cuidado, que configura culpa grave, conforme entendimento lastreado em julgados precedentes, desta Corte de Contas, relativos ao exercício do poder sancionatório do TCU: Acórdão 1941/2019-TCU e 2028/2020-TCU, ambos do Plenário, sob relatoria do Ministro Augusto Nardes e Augusto Sherman, respectivamente.

308. Assim, considera-se que a conduta individualizada da responsável que elaborou o anteprojeto deficiente, em conjunto com outro membro da equipe, corresponde a erro grosseiro, dado que remete ao descumprimento de normativo existente à época, IS/DG 17/2013, que regia a matéria, dada a sua inescusável prática com culpa grave, visto que tal conduta se revelou aquém daquela esperada de uma pessoa com diligência abaixo do patamar médio. Cabia à responsável criticar a deficiência e providenciado a realização de prospecção a partir dos dados existentes, a exemplo daqueles contidos nos processos minerários, registrado no site da DNPM, inclusive, a partir da lista existente no anteprojeto, derivado do projeto básico existente.

309. Enfim, considerando que os argumentos apresentados pela Sra. Vanessa Christine Ramos Green não conseguiram afastar a sua responsabilidade pela irregularidade em discussão, propõe-se a ***rejeição de suas razões de justificativa*** *e a aplicação de* ***multa*** *com base no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.*

I.2.4.2. <u>Sr. Ricardo da Costa Martins</u>

310. Inicialmente, o responsável alega que sua atuação foi estritamente limitada à tarefa de transformar os projetos básicos existentes em anteprojetos, no ano de 2015.

311. Ele sustenta que as informações utilizadas, notadamente a indicação do Areal J como única fonte de areia, foram "herdadas" de projetos existentes, elaborados pela empresa projetista, que já haviam sido fiscalizados, aprovados e pagos pelo DNIT.

312. Tal argumento não pode ser acolhido, pois, a etapa de elaboração do anteprojeto, sob sua responsabilidade, representava o momento oportuno para corrigir a falha original da empresa

projetista na prospecção de materiais. Ao permitir que um projeto deficiente avançasse para a fase de contratação sem o devido saneamento, o responsável assumiu para si a responsabilidade pela irregularidade.

313. *Sua função, ao elaborar um anteprojeto, não era meramente cartorial ou de simples transposição de dados. Cabia-lhe um dever de análise crítica sobre as informações que lhe foram disponibilizadas. A ausência de estudos comparativos de viabilidade de outras fontes de materiais no projeto básico original deveria ter sido um ponto de alerta, e não um dado a ser passivamente aceito e replicado.*

314. *Na sequência, o responsável argumenta que, ao utilizar como base os dados já validados pelo DNIT, agiu em estrita conformidade com as diretrizes vigentes e em boa-fé. Contudo, o fato de o projeto básico original ter passado por um crivo administrativo anterior não isenta o responsável de suas próprias obrigações funcionais.*

315. *A sua conduta deveria estar pautada não apenas nos documentos recebidos, mas também nos normativos internos que regem a elaboração de projetos. A ausência de má-fé pode, eventualmente, ser considerada como um fator atenuante na dosimetria de uma futura sanção, mas não tem o condão de afastar a culpa.*

316. *A falha original do projeto básico não o desobrigava de observar os procedimentos mandatórios, como os constantes do item 4.1 da IS/DG 17/2013, que exigem uma análise crítica e a verificação da existência de estudos que comprovem a economicidade e a viabilidade das soluções propostas.*

317. *Nesse mesmo sentido, não pode ser acatada a alegação de que sua atuação se deu em estrita conformidade com as diretrizes de 2015. Ao não questionar a ausência de estudos de prospecção de outras fontes de areais e a falta de ensaios técnicos que comprovassem a inadequação de outras possíveis jazidas, o responsável deixou de observar o já mencionado item 4.1 da normativa mencionada.*

318. *Da mesma forma, o argumento de que se encontrava lotado a cerca de 500 km de distância do local da obra não justifica a inobservância de seus deveres. A análise crítica de natureza documental e técnica independe da distância de sua lotação e eventual vistoria in loco poderia ser realizada com o deslocamento do gestor ou solicitada a designação de agente público diverso para essa missão. A falha residiu na aceitação de um projeto sem a devida fundamentação técnica para a escolha de uma fonte de material relevante para o custo da obra.*

319. *Por fim, e de forma crucial, o responsável tece comentários sobre a natureza supostamente "meramente referencial" do anteprojeto no âmbito do Regime de Contratação Integrada (RDCi), sugerindo que a responsabilidade final pela otimização das soluções seria da futura contratada.*

320. *Tal argumento não pode ser acolhido para afastar a sua responsabilidade. O termo "referencial" não significa que o anteprojeto possa ser desprovido de parâmetros técnicos sólidos ou que possa conter informações que induzam a um resultado antieconômico. Pelo contrário, o anteprojeto constitui a peça basilar que serve de referência para a formulação das propostas pelas licitantes.*

321. *É dever do DNIT, na fase de planejamento, assegurar que as soluções de referência sejam as mais vantajosas para a Administração. A prospecção de fontes de materiais, visando à economicidade, é uma obrigação do órgão licitante na elaboração do anteprojeto, conforme o normativo citado, dentre outros.*

322. *A indicação de uma única fonte de areia distante, quando existia outra no próprio eixo da rodovia, levou a um aumento de valor no orçamento licitado, estimado em R$ 800 mil. Todavia, considera-se que não essa perda de economia foi absorvida pelo desconto obtido na contratação, em valor significativamente superior, cerca de R$ 7 milhões.*

323. *Todavia, esse fato não afasta a apuração de responsabilidade neste processo que se refere a atos cometidos em etapa anterior à contratação. A falha em cumprir esse dever poderia ter resultado em consequências concretas e danosas ao erário.*

*324. Diante do exposto, conclui-se que as razões de justificativa apresentadas não são suficientes para elidir a responsabilidade do Sr. Ricardo pela irregularidade apontada. Assim, propõe-se **a rejeição de suas razões de justificativa** e a aplicação de **multa** com base no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.*

I.2.4.3. Sr. Amauri Sousa Lima

325. O Sr. Amauri, então superintendente da SRE/BA, não apresentou argumentos sobre essa questão. Todavia, as declarações por ele expedidas, seja nos ofícios, despachos e nas respostas aos questionamentos de auditoria, relativos ao aproveitamento do projeto básico existente para a elaboração do anteprojeto, sem a observância dos procedimentos estabelecidos pela IS/DG 17/2013, demonstram que houve negligência na condução da contratação das obras da BR-235/BA.

*326. Assim, considerando-se que por esse ato de negligência na utilização de anteprojeto, derivado de projeto básico existente, sem a devida atualização, em observância das cautelas previstas para esse caso, nos moldes da IS/DG 17/2013, aproveita-se a análise já procedida no item relativo à irregularidade de desencontro de traçados (achado III.1), realizado nesta instrução, nos itens 107-173**Erro! Fonte de referência não encontrada.**.*

327. Com base na análise do item anterior, ainda que o responsável não se tenha apresentado as suas razões de justificativa relativas a essa irregularidade, conclui-se que a conduta do gestor, ao aceitar um anteprojeto deficiente, por negligenciar a observância de procedimento normativo essencial, foi ato crucial para a concretização da irregularidade. Sua assinatura no ato de aceitação não foi meramente protocolar, mas sim o ato que validou as falhas preexistentes e permitiu o prosseguimento de um planejamento viciado.

*328. Assim, conclui-se pela imputação de responsabilidade ao Sr. Amauri Sousa Lima, então superintendente regional do DNIT no estado da Bahia, pela irregularidade apurada, propondo-se a aplicação de **multa** com base no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.*

I.2.5. Conclusão e proposta de encaminhamento

329. Ante o exposto, conclui-se que as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis e as manifestações do DNIT e do consórcio executor não foram suficientes para afastar a irregularidade referente à falha no planejamento da obra.

330. Ficou caracterizado que a indicação de uma jazida de areia distante, que onerou o orçamento inicial, decorreu de estudos insuficientes e da não realização de uma prospecção adequada por alternativas mais econômicas. A responsabilidade por essa deficiência recai sobre os agentes públicos que, ao elaborarem o anteprojeto, não sanaram a falha herdada de um projeto básico preexistente, em inobservância ao estabelecidos na IS/DG 17/2013 e contrariando o princípio da economicidade e as boas práticas de engenharia.

331. No que tange à situação do consórcio executor, entende-se que sua conduta não foi irregular. A empresa formulou sua proposta com base nas informações falhas fornecidas pela Administração e, durante a execução, otimizou seus custos ao encontrar uma fonte de material mais próxima. A análise financeira demonstrou que o ganho de eficiência obtido pelo contratado, de cerca de R$ 800 mil, é significativamente inferior ao desconto global de mais de R$ 7 milhões concedido por ele no momento da licitação. Exigir a devolução do valor configuraria um enriquecimento sem causa para a Administração, que já se beneficiou da vantajosidade global do contrato.

*332. Dessa forma, considerando que os argumentos dos responsáveis e do DNIT não conseguiram elidir a irregularidade nem afastar a responsabilidade pela falha em discussão, registra-se a proposta de encaminhamento no sentido de **rejeitar as razões de justificativa analisadas** e aplicar aos responsáveis a **multa** prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992. Adicionalmente, propõe-se dispensar o estorno dos valores referentes à economia obtida pelo consórcio e, por fim, **dar ciência ao DNIT** sobre a irregularidade confirmada, com base na legislação vigente (Lei 14.133/2021), a fim de prevenir sua reincidência em futuros projetos.*

I.3. Execução de serviços de obras complementares sem aprovação do respectivo projeto (Achado III.5)

333. Segundo registrado no achado III.5, foi constatada a execução de serviços de obras complementares, como relocação de postes, cerca de arame farpado e remoção de cerca, nas etapas 1, 2 e 4 do Lote 2 do Contrato 114/2017, sem a aprovação dos projetos básicos e executivos de engenharia dessas obras, em desacordo com a legislação aplicável, além de caracterizar antecipação de pagamento.

I.3.1. Das Razões de justificativa

334. De acordo com o referido acórdão (item 9.1.3), o responsável foi chamado em audiência para se manifestar acerca de:

9.1.3. execução de serviços de obras complementares (cerca de arame farpado, remoção de cerca e relocação de postes de rede elétrica) nas etapas 1, 2 e 4 do Lote 2 do Contrato 114/2017 sem a aprovação dos respectivos projetos básicos e executivos de engenharia das obras complementares das referidas etapas, em afronta ao disposto no art. 66 do Decreto 7.581/2011, acarretando antecipação de pagamento (item III.5 do Relatório de Auditoria)

I.3.1.1. Sr. Gilson Menezes de Alencar (item 9.1.3.1 do referido acórdão, peça 122)

335. O responsável argumenta que a relocação dos postes da rede elétrica foi necessária porque estes coincidiam com o projeto geométrico das etapas 1, 2 e 4, que já estavam aprovados. Ressaltou que essa medida era indispensável para viabilizar a execução dos serviços de terraplenagem previstos, uma vez que a presença dos postes na área interferia diretamente no andamento das obras (peça 122, p. 2).

336. Em relação à remoção de cerca e execução de cerca de arame farpado, o responsável apresenta a seguinte justificativa:

3.2 - Remoção de cerca e cerca de arame farpado: para os itens de remoção de cerca e cerca de arame farpado, no caderno de respostas das verificações para a disciplina de obras complementares estavam de acordo, tanto que o Anteprojeto estava previsto com 4 fios e a Construtora executou com 5 fios, conforme projetos. Considerando que os projetos geométricos estavam aprovados, os quais delimitam a faixa de domínio, e as cercas existentes não permitiam a execução da terraplenagem, a Construtora iniciou os serviços de implantação de novas cercas e posteriormente realizou a remoção das cercas antigas, pois foi uma das condições que os atuais proprietários das áreas atingidas pela obra aceitaram, uma vez que o processo de desapropriação ainda está em trâmite. Ou seja, os atuais proprietários exigiram a execução primeiramente da cerca nova para remoção da cerca antiga.

337. Por fim, acrescentou que, com os projetos geométricos aprovados, delimitando a faixa de domínio, as cercas existentes impediam a execução da terraplenagem. Por isso, a construtora iniciou a implantação de novas cercas antes de remover as antigas, atendendo a uma exigência dos proprietários das áreas atingidas pela obra. Essa condição foi imposta pelos proprietários, considerando que o processo de desapropriação ainda estava em andamento, e somente aceitaram a remoção das cercas antigas após a execução das novas.

I.3.2. Das respostas à oitiva

I.3.2.1. Manifestação do Consórcio BR-235/BA (item 9.3.3 do referido acórdão, peças 136, p. 8)

338. De início, o consórcio evocou as questões trazidas na contextualização contratual de sua manifestação, especificamente a existência de graves deficiências do anteprojeto relacionadas às obras complementares, que deveriam ser resolvidas antes do prosseguimento das atividades a esse respeito.

339. Além disso, afirmou que todos os serviços já executados foram realizados somente após a aprovação do projeto geométrico correspondente, conforme comprovaria os documentos anexados, que são os projetos básico geométricos das Etapas 1, 2 e 4 (peça 136, p. 8 e peças 137, 138 e 139, respectivamente.

340. Tal fato, segundo o consórcio, demonstraria que qualquer solução de engenharia adotada foi previamente aprovada pela Contratante, afastando, assim, a alegação de irregularidade na execução dos serviços.

I.3.3. Análise

341. O cerne da irregularidade apontada pela equipe de auditoria consiste na execução e no consequente pagamento de serviços de obras complementares – especificamente relocação de postes,

remoção de cercas e execução de novas cercas – sem que os projetos básicos e executivo correspondentes tivessem sido formalmente analisados e aprovados pela entidade contratante, o DNIT.

342. *Foi registrado que a conduta infringe diretamente o disposto no art. 66 do Decreto 7.581/2011, que estabelece uma condição clara e inafastável: a execução de qualquer etapa de uma obra de engenharia deve ser precedida pela aprovação do seu respectivo projeto executivo.*

343. *Conforme bem observado no Relatório de Auditoria, o DNIT, neste contrato, optou por aceitar os projetos básico e executivo como um único produto, então a exigência se aplica integralmente a este documento consolidado.*

344. *O fiscal do contrato, Sr. Gilson Menezes de Alencar, fundamenta suas razões de justificativa em argumentos de ordem prática e de necessidade para o andamento da obra. Em resumo, ele alega que:*

a) A relocação dos postes era indispensável, pois eles estavam localizados na área de intervenção definida pelo projeto geométrico, que já se encontrava aprovado, e impediam a execução dos serviços de terraplenagem;

b) A remoção das cercas antigas e a construção das novas também eram necessárias pela mesma razão, e a sequência de execução (primeiro construir a nova, depois remover a antiga) foi uma exigência dos proprietários dos terrenos, cujo processo de desapropriação ainda estava em curso.

345. *Embora os argumentos do fiscal descrevam uma situação que, do ponto de vista de logística de execução, possa parecer razoável, eles não são suficientes para justificar o descumprimento de uma norma legal cogente.*

346. *O principal equívoco na linha de defesa do responsável é a tentativa de usar a aprovação de um projeto (o geométrico) para justificar a ausência de outro (o de obras complementares). São projetos de disciplinas distintas, com finalidades diferentes e complementares entre si.*

347. *A aprovação do projeto geométrico não substitui a aprovação do projeto de obras complementares e nem autoriza o início dos respectivos serviços. Tal procedimento não encontra respaldo legal nem normativo.*

348. *De acordo com a Publicação IPR 726, Diretrizes Básicas para Elaboração de Estudos e Projetos Rodoviários Escopos Básicos/Instruções de Serviço, IS-241, no projeto geométrico é definido o traçado, detalhado em perfis e plantas, as curvas verticais e horizontais, rampas e seções transversais da rodovia (larguras de pista e acostamento), dentre outros elementos. Ele estabelece, essencialmente, onde a obra será executada e qual a sua conformação espacial, delimitando a faixa de domínio.*

349. *O projeto de obras complementares será elaborado incluindo substituição ou reparos de defensas, de barreiras, de cercas de delimitação e eventuais obras de contenção (Publicação IPR 726, Diretrizes Básicas para Elaboração de Estudos e Projetos Rodoviários Escopos Básicos/Instruções de Serviço, EB-104).*

350. *Nesse projeto é detalhado como serão executados os serviços que não fazem parte do corpo estradal principal, mas que são essenciais à funcionalidade e à segurança da rodovia, como as cercas de delimitação, defensas, barreiras, eventuais obras de contenções entre outros elementos.*

351. *No caso em tela, o projeto de obra complementares deveria definir, por exemplo, o tipo de cerca, de mourão (madeira, concreto), o espaçamento entre eles, o tipo e a quantidade de fios de arame (o fiscal menciona que foram executadas com 5 fios, mas o anteprojeto previa 4, o que evidencia a importância de um projeto básico para formalizar essa alteração), os critérios de esticamento do arame, conforme a seleção de projetos-tipo (Publicação IPR 726, Diretrizes Básicas para Elaboração de Estudos e Projetos Rodoviários Escopos Básicos/Instruções de Serviço, IS-218).*

352. *Aprovar a medição e o pagamento desses serviços, sem o projeto específico, significa autorizar a execução de uma solução de engenharia sem a necessária fundamentação técnica, sem a devida análise e chancela da Administração Pública quanto à sua adequação técnica, sua durabilidade. A aprovação do projeto não é uma mera formalidade burocrática; é o ato*

administrativo que confere segurança técnica e jurídica à execução, garantindo que o que está sendo construído corresponde à melhor solução.

353. *O argumento do responsável de que a execução das novas cercas antes da remoção das antigas foi uma exigência dos proprietários das áreas atingidas pela obra também não pode ser acolhido, considerando que o processo de desapropriação ainda estava em andamento. A prática de iniciar obras públicas em terrenos sem a devida regularização fundiária caracteriza possível esbulho pela Administração Pública, previsto no art. 952, da Lei 10406/2002, conforme registrado nos votos dos Acórdãos 2612/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler e 1758/2008-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Ubiratan Aguiar.*

354. *Em verdade, esse argumento agrava a conduta do fiscal, ainda que sua intenção possa ter sido a de garantir a continuidade e a celeridade da obra, os meios utilizados são, no mínimo, inadequados, pois o trâmite de um processo de desapropriação deve ser respeitado, visto que é o instrumento legal criado exatamente para formalizar essa transferência compulsória da propriedade do particular para o Poder Público. Ele possui etapas bem definidas, que visam garantir segurança jurídica para ambas as partes.*

355. *Enfim, o papel do fiscal do contrato é zelar pelo fiel cumprimento do ajuste, o que inclui a observância da legislação pertinente. Se havia um impasse prático que impedia o avanço das obras, a conduta correta seria formalizar a situação, reportá-la aos seus superiores no DNIT e, junto com a empresa contratada, buscar uma solução que não implicasse o descumprimento da norma. Isso poderia envolver, por exemplo, a priorização da análise e aprovação do projeto de obras complementares para destravar a frente de serviço. Ao simplesmente autorizar a execução e o pagamento, o fiscal assumiu para si uma responsabilidade que não lhe competia e validou um procedimento irregular.*

356. *O consórcio contratado, em sua manifestação, apresenta argumentos semelhantes aos do fiscal, tentando validar seus atos com base na aprovação do projeto geométrico. Adicionalmente, alega a existência de deficiências no anteprojeto de engenharia.*

357. *A alegação de que o anteprojeto continha "graves deficiências" relacionadas às obras complementares, na verdade, milita contra a própria empresa. O contrato em questão foi celebrado sob o regime de contratação integrada. Nesse regime, é responsabilidade da empresa contratada elaborar os projetos básico e executivo com base no anteprojeto fornecido pela Administração.*

358. *A natureza da contratação integrada pressupõe que o anteprojeto é uma peça preliminar e que cabe à contratada, com sua expertise técnica, desenvolver todas as soluções de engenharia, detalhando-as nos projetos. Se o anteprojeto era deficiente, a obrigação contratual da empresa era justamente a de suprir essas deficiências ao elaborar um projeto básico robusto, completo e exequível, para então submetê-lo à aprovação do DNIT. Apontar falhas no anteprojeto não serve como justificativa para iniciar a execução sem projeto, mas sim reforça a necessidade de ter elaborado e aprovado um projeto básico antes de qualquer intervenção.*

359. *Assim como o fiscal, a empresa contratada incorre no erro fundamental de afirmar que, como os serviços foram executados após a aprovação do projeto geométrico, a solução de engenharia foi "previamente aprovada". Conforme já exposto, a aprovação da geometria da via não implica uma autorização tácita ou automática para executar serviços de outras disciplinas, como as obras complementares, cujas soluções técnicas ainda não foram formalmente definidas e validadas pela contratante.*

360. *A liquidação da despesa pública, fase que precede o pagamento, pressupõe a verificação do direito adquirido pelo credor, o que, em contratos de obra, se materializa pela correta execução do objeto. A execução, para ser considerada correta e regular, deve obrigatoriamente atender a todas as condições legais e contratuais, incluindo a existência de um projeto previamente aprovado.*

361. *Ao pagar por serviços cuja execução se deu de forma irregular, a Administração incorreu no que a auditoria corretamente classificou como antecipação de pagamento. Isso ocorre porque o pagamento foi liberado sem que uma condição essencial para a sua exigibilidade (a regular execução amparada em projeto aprovado) estivesse cumprida.*

362. O risco para o erário é evidente: paga-se por um serviço que pode, ao final, não ser aprovado, ou que pode ter sido executado com especificações diferentes daquelas que a Administração julgaria adequadas, gerando potencial prejuízo por serviços de qualidade inferior ou com custos inadequados.

363. O entendimento deste Tribunal é pacífico e reiterado no sentido de que a aprovação do projeto básico e ou executivo é condição indispensável para o início da execução da etapa correspondente da obra, conforme Acórdãos 2507/2024-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus, 952/2025-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues e 1077/2017-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Sherman. Justificativas de ordem prática, pressões de cronograma ou dificuldades logísticas não são aceitas por esta Corte de Contas como excludentes de ilicitude para o descumprimento do art. 8º, § 7º, da Lei 12.462/2011 (correspondente ao art. 66 do Decreto 7.581/2011 para o RDC) e, mais recentemente, do art. 46, § 1º da Lei 14.133/2021. A ausência de projeto aprovado vicia o ato de execução e, por consequência, o ato de medição e pagamento.

*364. Face ao exposto, as razões de justificativa apresentadas pelo fiscal do Contrato 114/2017 **não podem ser acolhidas** e não conseguiram elidir a irregularidade.*

I.3.4. Da responsabilização dos Gestores

I.3.4.1. Sr. Gilson Menezes de Alencar

365. Após a análise realizada, fica evidente que as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Gilson Menezes de Alencar não podem se acolhidas. Os argumentos baseiam-se em premissas equivocadas e tentam justificar o descumprimento do art. 66 do Decreto 7.581/2011, com base em conveniências de ordem prática, o que não encontra amparo na legislação nem na jurisprudência desta Corte de Contas.

366. A conduta individualizada do fiscal, ao atestar medições serviços contratuais, que não se sustentam em projeto básico e executivo, corresponde a erro grosseiro, dado que remete ao descumprimento de legislação pertinente, dada a sua manifesta, evidente e inescusável prática com culpa grave, visto que tal conduta se revela aquém daquelas esperadas de uma pessoa com diligência abaixo do patamar médio, pois somente deveria assinar medições de serviços contatuais, executados de acordo com os respectivos projetos básicos e executivos aceitos pela Administração.

I.3.5. Conclusão e proposta de encaminhamento

367. Diante de todo o exposto, as razões de justificativa apresentadas pelo fiscal do Contrato 114/2017, Sr. Gilson Menezes de Alencar, não podem ser acolhidas e não conseguiram elidir a irregularidade.

*368. Sendo assim, propõe-se **rejeitar as razões de justificativa** apresentadas pelo Sr. Gilson Menezes de Alencar, CPF 075.453.984-91, na condição de fiscal do Contrato 114/2017 e, adicionalmente, com fundamento no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, aplicar a **multa** correspondente, em razão da prática de ato com grave infração à norma legal, consubstanciada na atestação de medições para serviços de obras complementares (relocação de postes, remoção de cerca e cerca de arame farpado) sem respaldo em projetos básico e executivo devidamente aceitos para "Obras complementares" pelo DNIT, em afronta direta ao art. 66 do Decreto 7.581/2011.*

I.4. Início de obras da BR-235/BA sem a aprovação integral de projetos por etapas (achado III.4)

369. No achado III.4, apontou-se que as obras do Lote 2 da BR-235/BA foram iniciadas sem a aprovação completa do projeto básico, seja para toda a extensão do lote ou para cada etapa específica, em desacordo com a legislação aplicável (art. 7º, § 1º, da Lei 8.666/1993; art. 2º, inciso IV, e art. 8º, § 7º, da Lei 12.462/2011) e com a jurisprudência do TCU (Acórdãos 1077/2017-TCU e 2472/2018-TCU, Plenário). Além disso, foi evidenciado que as obras do Lote 2 da BR-235/BA foram iniciadas com o projeto básico elaborado por etapas, sem que todas as disciplinas correspondentes fossem aprovadas para cada etapa iniciada.

I.4.1. Das Razões de justificativa

370. Nesta irregularidade, os responsáveis foram instados a apresentar suas razões de justificativas acerca de:

9.1.4. aceitação parcial dos projetos básicos do Contrato 114/2017 e permissão para o início das obras sem a aprovação do referido projeto, em afronta ao disposto no art. 2º, inciso VI e parágrafo único, da Lei 12.462/2011, e item 4.2.1.2 do edital da licitação

I.4.1.1. Sr. Gilson Menezes de Alencar (item 9.1.4.1 do referido acórdão, peça 122)

371. Quanto a esse ponto, o responsável declara que a aceitação dos projetos é feita pela Superintendência, bem como ordem de início dos serviços. Dessa forma, essas demandas não seriam de sua responsabilidade, como fiscal (peça 122, p. 3).

I.4.1.2. Sr. Amauri Sousa Lima (item 9.1.4.1 do referido acórdão, peças 151-153)

372. Registra-se que o responsável não apresentou suas razões de justificativas sobre esse ponto de audiência.

I.4.2. Das respostas à oitiva

I.4.2.1. Manifestação do DNIT (item 9.2.6 do referido acórdão, peça 130)

373. O DNIT foi instado a se manifestar quanto ao item 9.2.6, a seguir transcrito:

9.2.6. a legalidade quanto à expedição da ordem de início de execução das obras de pavimentação do Lote 2 da BR-235/BA, etapas 1, 2 e 4, objeto do Contrato 114/2017, com base na IS DG/DIREX/DNIT 2/2014, item II, antes de o projeto básico de engenharia estar aprovado em sua integralidade em relação à cada uma das referidas etapas, não sendo dado aceite ao projeto de pavimentação na etapa 2, e aos projetos de sinalização, componente ambiental, obras complementares e desapropriação nas etapas 1, 2 e 4 (item III.4 do Relatório de Auditoria);

374. Em relação à referida oitiva, o DNIT apresentou suas justificativas por meio de dois ofícios: um da Superintendência Regional na Bahia (SRE/BA) e outro da Diretoria de Planejamento e Projetos (DPP).

375. Da leitura dos documentos, verifica-se que os argumentos apresentados por ambas as unidades são, em grande parte, convergentes e até mesmo idênticos em diversas passagens.

376. A seguir, será apresentada uma síntese que agrupa e detalha os motivos trazidas pelo DNIT para a adoção da prática de aprovação parcial do projeto básico para viabilizar o início das obras.

377. O principal argumento de defesa, apresentado pela SRE/BA, é que a prática de subdivisão do Projeto Básico/Executivo em etapas e a priorização de aprovação das disciplinas de Geometria, Terraplenagem, Drenagem e Pavimentação, não foi uma decisão isolada da superintendência. Explicou que se tratou de um procedimento padrão adotado a partir de orientações recebidas das diretorias setoriais do DNIT, Diretoria de Infraestrutura Rodoviária (DIR) e Diretoria de Planejamento e Projetos (DPP), em reuniões ocorridas entre 2014 e 2016, conforme evidenciado por atas da época. O objetivo dessa orientação era justamente agilizar o início efetivo das obras (Ofício 208668/2022/SRE/BA, peça 130, p. 8).

378. Em reforço a esse ponto, a SRE/BA citou a Instrução de Serviço DG/DIREX/DNIT 2/2014, vigente à época dos fatos, que, segundo a unidade, amparava essa prática ao prever que "o projeto poderá ser apresentado com a divisão do lote em trechos/etapas, justificadas pela antecipação do cronograma de execução da obra".

379. A superintendência destacou ainda que a referida norma não proibia a expedição da ordem de início dos serviços antes da aprovação completa de todas as disciplinas do projeto básico (peça 130, p. 9).

380. Tanto a DPP quanto a SRE/BA defenderam que a exigência de aprovação integral do projeto básico antes de qualquer etapa da obra, embora parecesse uma forma eficiente de se evitar insucessos nas contratações, este regramento traria grandes problemas para a execução dos contratos, especialmente sob o RDC (Ofício 201743/2022, peça 130, p. 94 e 9, respectivamente).

381. Os argumentos de ambos os ofícios são idênticos neste ponto e podem ser resumidos da seguinte forma:

a) a elaboração completa de um projeto básico, incluindo levantamentos de campo, elaboração, filas de análise e aprovação, poderia levar de um ano e meio a dois anos, ou até mais.

Exigir a conclusão de todo esse ciclo para só então iniciar o projeto executivo, e, ainda sem a garantia de que a empresa executora não iria optar por abandonar o contrato;

b) a elaboração e aprovação de projetos de forma parcelada era vista como uma forma eficiente para liberar frentes de serviço e encurtar o cronograma de execução da obra. Ambos os ofícios citaram o exemplo da construção de uma Obra de Arte Especial (OAE), que está inserido num projeto de trecho rodoviário. Com a aprovação do projeto geométrico, seria possível priorizar e aprovar o projeto de fundações, iniciando sua execução enquanto o projeto da mesoestrutura (pilares e vigas) ainda estava em análise. Esperar a aprovação de disciplinas complementares de todo o trecho rodoviário, como sinalização, para iniciar a construção da ponte, era considerado uma prática imprudente;

c) as execuções de algumas OAEs foram apresentadas como exemplo para corroborar a eficácia dessa abordagem. Os dois ofícios mencionaram que a metodologia de aprovação parcelada foi fundamental para o sucesso de grandes empreendimentos, como a Ponte do Guaíba (RS), a Ponte de Abunã (RO/AC) e a Segunda Ponte Internacional de Foz do Iguaçu (PR).

382. *Os ofícios também se dedicam a contra-argumentar os riscos identificados pela equipe de auditoria do TCU, como a seletividade do contratado (que poderia priorizar trechos mais fáceis ou lucrativos) e o risco de abandono da obra.*

383. *De forma idêntica, a SRE/BA e a DPP argumentaram que a aprovação integral do projeto básico não é, por si só, uma garantia de que a empresa contratada não abandonará o contrato. Segundo eles, os motivos que levariam uma empresa a desistir da obra poderiam ocorrer independentemente de o projeto básico estar integralmente aprovado ou não. Portanto, a exigência de aprovação integral não eliminaria esse risco.*

384. *Como alternativa à exigência de aprovação total, ambos os ofícios sugeriram que seria mais interessante e prudente criar um regramento que vinculasse o início das obras à aprovação de um conjunto de disciplinas consideradas essenciais e estruturantes, como geometria e terraplenagem, exatamente como foi feito no caso concreto analisado.*

385. *Adicionalmente, a SRE/BA apresentou um argumento por analogia, questionando por que a subdivisão de um empreendimento em etapas seria irregular, se a divisão de um empreendimento mais amplo em lotes de licitação, como foi o caso do presente Edital Pregão Eletrônico 410/2016-05 (Lote 1 e Lote 2) era uma prática legal e amplamente aceita. Para a superintendência, se era lícito licitar e aprovar projetos de forma independente para cada lote (Lote 1 e Lote 2), o mesmo raciocínio deveria ser aplicável à subdivisão do projeto, num mesmo contrato, em etapas (peça 130, p. 10).*

386. *Por fim, a Regional pontuou que em auditorias anteriores realizadas por este Tribunal em outros contratos de RDC integrado (BR-135/BA e BR-116/BA), a prática de iniciar obras antes da aprovação integral do projeto básico não foi objeto de questionamento (peça 130, p. 9).*

387. *A DPP sugeriu, adicionalmente, que a Diretoria de Infraestrutura Rodoviária (DIR) também fosse instada a se manifestar, dada a sua competência sobre a execução das obras, para que pudesse apresentar sua perspectiva e exemplos práticos onde a liberação de frentes de serviço por aprovação parcelada foi benéfica (peça 130, p. 97).*

388. *Não se identificou que a DIR tenha se manifestado especificamente sobre esse ponto. Inclusive, no Ofício 209158/2022/DIR/DNIT SEDE, a setorial declarou que "no que compete a esta Diretoria informamos que os achados de auditoria para os quais foi determinada a oitiva não esta (sic) diretamente relacionado às competências institucionais desta Diretoria, de modo que não cabe à mesma manifestação em resposta aos subitens integrantes do item 9.2" (peça 130, p. 109).*

389. *Por fim, em Ambos os ofícios, foi citada a auditoria integrada (operacional e conformidade) do TCU, que estava em andamento à época, cujo objeto foi justamente a sistemática de projetos de engenharia em contratações integradas. Eles registraram ser oportuno que as conclusões desse trabalho fossem levadas em consideração na análise do presente processo.*

I.4.3. <u>Análise</u>

390. *A questão central em análise trata do início de obras sem a prévia e integral aprovação do projeto básico correspondente. Essa prática, segundo a equipe de auditoria, contraria frontalmente o*

que determinam a Lei 8.666/1993, a Lei 12.462/2011 e a consolidada jurisprudência desta Corte de Contas. Após a prolação do Acórdão 2291/2022-TCU-Plenário, que determinou a oitiva e audiência dos envolvidos, o DNIT, o consórcio executor e o fiscal do contrato, Sr. Gilson, apresentaram suas manifestações. O então superintendente, Sr. Amauri, por sua vez, não se manifestou sobre o ponto.

391. *A seguir, será realizada a análise de cada um desses argumentos, confrontando-os com o entendimento já pacificado pelo TCU, expresso não apenas no acórdão que originou as oitivas, mas também em julgados posteriores e análogos, como os Acórdãos 2507/2024-TCU-Plenário (auditoria operacional e conformidade) e 952/2025-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues.*

392. *O DNIT, por meio de sua SRE/BA e da DPP, apresentou sua manifestação, cujos argumentos, embora apresentados em dois ofícios distintos, são essencialmente os mesmos e podem ser agrupados em algumas linhas centrais.*

393. *O principal argumento do DNIT é que a prática de subdividir o projeto básico em etapas e aprovar parcialmente suas disciplinas (como geometria, terraplenagem, etc.) para permitir o início antecipado das obras era um procedimento padrão, orientado pelas diretorias setoriais da autarquia entre 2014 e 2016.*

394. *Para sustentar essa tese, o DNIT invoca a Instrução de Serviço DG/DIREX/DNIT 2/2014, que permitiria a apresentação do projeto em trechos ou etapas para antecipar o cronograma. A autarquia defende que essa abordagem é uma forma eficiente de encurtar o prazo das obras, citando como exemplos de sucesso a construção da Ponte do Guaíba e da Ponte de Abunã. A alegação de que aguardar a aprovação completa de um projeto básico, que pode levar até dois anos, seria imprudente e traria grandes problemas, especialmente nos contratos sob o regime de RDC Integrada.*

395. *Inicialmente, no que se refere à fundamentação em orientações internas e normativo do DNIT, é importante destacar que um normativo interno não possui hierarquia para se sobrepor a uma Lei Federal, como a Lei 8.666/1993 ou a Lei 12.462/2011.*

396. *Inclusive, a jurisprudência desta Corte, refletida de forma contundente nos Acórdãos 2507/2024-TCU-Plenário e 952/2025 TCU-Plenário, é firme ao estabelecer que a legislação não abre margem para a aprovação parcial do projeto básico como condição para o início da execução da obra.*

397. *O Acórdão 2507/2024-Plenário, ao tratar de caso muito similar, reforça que a aprovação do projeto básico em sua totalidade é uma etapa crucial para garantir a visão integrada do empreendimento. A aprovação parcial, por disciplinas ou trechos, ignora a interdependência entre os diversos componentes de uma obra (terraplenagem, drenagem, pavimentação, obras de arte especiais, sinalização, etc.). Uma alteração em uma disciplina, descoberta tardiamente, pode gerar um efeito cascata, exigindo retrabalhos, causando atrasos e, consequentemente, prejuízos ao erário.*

398. *O Voto condutor do Acórdão 952/2025-Plenário vai na mesma linha, alertando que essa prática cria um ambiente de alto risco contratual, pois a ausência de uma definição completa e segura da solução de engenharia antes do início dos trabalhos é a principal causa de aditivos contratuais e de obras paralisadas.*

399. *Inclusive, o artigo 7º da Lei 8.666/1993 estabelece uma sequência lógica e obrigatória que se inicia com a elaboração do projeto básico, é seguida pelo desenvolvimento do projeto executivo e, por fim, culmina na execução da obra. A única exceção prevista em lei é a possibilidade de o projeto executivo ser desenvolvido concomitantemente à execução da obra, mas isso não se confunde, de forma alguma, com a possibilidade de se iniciar a obra sem que o projeto básico esteja integralmente concluído e aprovado.*

400. *Assim, a prática de subdividir os projetos e aprovar disciplinas de forma escalonada, para agilizar o início efetivo das obras, ainda que sob orientação interna e normativo do DNIT, não pode ser acolhida, visto que esta Corte de Contas, em jurisprudência consolidada refuta tal prática, destacando que a legislação vigente, Lei 14.133/2021, incluindo as Leis 8.666/1993, 12.462/2011, exige a aprovação integral do projeto básico antes do início das obras.*

401. No que tange à alegação de otimização do cronograma, em que a autarquia defende que a aprovação parcial do projeto básico é uma medida eficiente e prudente para acelerar as obras, tal alegação pode ser refutada pelos resultados de insucessos registrados nos relatórios dos Acórdãos 2507/202-TCU-Plenário, 952/2025-TCU-Plenário e principalmente neste caso concreto (Contrato 114/2017).

402. A execução do Contrato 114/2017 é um exemplo emblemático e didático que ilustra por que a exigência de um projeto básico completo não é um mero formalismo, mas sim essencial para viabilizar o sucesso do empreendimento. A fragmentação do objeto em etapas e o início antecipado da obra impediram uma visão ampla do traçado da rodovia. Como consequência, um grave desencontro de traçados entre as diferentes etapas só foi detectado quando a execução já estava em andamento.

403. Se o projeto básico tivesse sido elaborado e aprovado em sua integralidade para todo o trecho, nos termos da lei e da boa técnica, essa incompatibilidade teria sido identificada na fase de planejamento.

404. O consórcio executor, ao desenvolver o projeto geométrico, teria necessariamente solicitado ao DNIT os projetos dos trechos adjacentes e de interligação, e o conflito teria sido detectado antes que qualquer equipamento fosse mobilizado. A solução poderia ter sido encontrada tempestivamente, propiciando a rescisão antecipada do contrato, evitando o desperdício de tempo e recursos em uma obra que já estaria comprometida por um problema insolúvel no campo.

405. Outro ponto levantado pelo DNIT é a analogia com a divisão de um empreendimento em lotes de licitação. A autarquia argumenta que, se é legal dividir uma grande obra em lotes distintos, também deveria ser legal dividir um único contrato em etapas de projeto. Essa analogia, contudo, não se sustenta. A divisão do empreendimento em lotes cria contratos independentes, cada um dos quais deve, obrigatoriamente, ter seu próprio projeto básico completo e aprovado antes do início das obras. A lógica é completamente diferente da fragmentação de um único projeto, que deve ser tratado como um todo coeso e integrado.

406. O DNIT também menciona que, em auditorias anteriores em contratos de RDC, essa prática não teria sido questionada. Tal argumento não tem o condão de tornar a prática regular. Cada auditoria possui um escopo e um foco específicos, e o fato de uma irregularidade não ter sido apontada no passado não a legaliza nem impede que seja objeto de análise em fiscalizações futuras, como a que ora se examina.

407. Por fim, a alegação de que a exigência de aprovação integral do projeto básico não garante que a empresa não abandonará o contrato é uma tentativa de inverter a lógica do planejamento. O projeto básico completo é justamente o principal instrumento para mitigar riscos, inclusive o de abandono, ao fornecer uma base sólida e bem definida para a execução. O Acórdão 2291/2022-TCU-Plenário, que deu origem a esta instrução, já alertava para o risco de "seletividade do contratado", onde a empresa poderia priorizar a execução de trechos mais simples ou lucrativos, deixando para depois as partes mais complexas, um risco que a aprovação parcial do projeto potencializa.

408. Portanto, os argumentos do DNIT, embora busquem justificar a prática com base na eficiência e em normativos internos, colidem diretamente com a legislação vigente e com a jurisprudência pacífica do TCU, que prioriza, a segurança jurídica, o planejamento integrado e a mitigação de riscos em detrimento de uma suposta celeridade que, ao final, mostrou-se arriscada e potencialmente mais onerosa.

I.4.4. <u>Da responsabilização dos gestores</u>

I.4.4.1. <u>Sr. Gilson Menezes de Alencar</u>

409. O Sr. Gilson, fiscal do contrato, apresentou uma justificativa bastante sucinta, buscando eximir-se completamente da responsabilidade. Ele declara que a aceitação dos projetos e a emissão da ordem de início dos serviços são atribuições da Superintendência, e não suas.

410. Essa tentativa de delimitar sua responsabilidade não prospera integralmente. Embora a aprovação final do projeto e a autorização formal para o início da obra sejam, de fato, competência

de uma autoridade superior (neste caso, o superintendente), o papel do fiscal de contrato é muito mais amplo do que uma mera observação passiva.

411. *O fiscal é o responsável pela supervisão direta e pelo acompanhamento contínuo da execução contratual em nome da Administração, tanto no canteiro de obras quanto na gestão de documentos. A ele compete verificar o cumprimento de todas as cláusulas contratuais e legais, o que inclui, fundamentalmente, a verificação das condições prévias para o início de cada etapa.*

412. *Permitir o início da execução de serviços sem que o requisito legal da aprovação integral do projeto básico estivesse cumprido constitui uma falha na fiscalização, em desacordo com o art. 67, §§ 1º e 2º da Lei 8.666/1993.*

413. *Todavia, é fundamental ponderar o peso da IS/DG/DIREX/DNIT 2/2014 no contexto da conduta dos gestores. Embora tal norma interna não possua hierarquia para se sobrepor à Lei 8.666/1993 ou à Lei 12.462/2011, ela orientava e, na prática, autorizava a subdivisão do projeto em etapas. Esse cenário criou uma situação em que os agentes públicos, como o Sr. Amauri e o Sr. Gilson, foram induzidos a acreditar que estavam resguardados por um procedimento oficial e institucionalizado da autarquia.*

414. *Sob a ótica da culpabilidade, a existência desse normativo, embora inválida para legitimar o ato ilegal, atuou como fator determinante na indução da conduta dos responsáveis. Assim, embora a irregularidade tenha sido confirmada, não se vislumbra a presença de dolo ou má-fé, uma vez que os gestores seguiram um fluxo de trabalho que consideravam validado internamente.*

415. *Diante desse quadro, conclui-se que a irregularidade persiste, o que impede o acolhimento integral das razões de justificativas. Contudo, a interpretação equivocada da norma, fomentada pela orientação formal do próprio DNIT, configura um atenuante de conduta e uma excludente de punibilidade.*

416. *Portanto, as **razões de justificativa devem ser acolhidas parcialmente**: reconhece-se a falha procedimental, mas afasta-se a aplicação de sanções ao gestor, dada a ausência de culpabilidade decorrente da indução ao erro pela norma interna da entidade.*

I.4.4.2. *Sr. Amauri Sousa Lima*

417. *A ausência de manifestação do Sr. Amauri, então superintendente, sobre este ponto específico é um fato de grande relevância. Como autoridade máxima na esfera regional e, conforme apontado pelo próprio fiscal, responsável pela aceitação dos projetos e pela emissão da ordem de início, sua justificativa era crucial para o esclarecimento dos fatos.*

418. *No âmbito de um processo de controle, o silêncio do gestor chamado a se defender é frequentemente interpretado em seu desfavor. A ausência de argumentos deixa a irregularidade sem qualquer contraposição por parte daquele que, em tese, detinha o poder decisório para autorizar o ato questionado.*

419. *Em que pese a omissão de argumentos em suas razões de justificativa, será aproveitada a mesma análise procedida para o Sr. Gilson, no que se refere a existência da IS/DG/DIREX/DNIT 2/2014, que orientava e, na prática, autorizava a subdivisão do projeto em etapas para viabilizar um início mais célere das obras.*

420. *Assim, apesar de o agente ter cometido um ato ilegal, ele o fez com base em uma interpretação equivocada da norma, induzido por uma orientação formal da autarquia.*

421. *Sob a ótica da culpabilidade, a existência desse normativo, embora inválida para legitimar o ato ilegal, atuou como fator determinante na indução da conduta dos responsáveis. Assim, embora a irregularidade tenha sido confirmada, não se vislumbra a presença de dolo ou má-fé, uma vez que o gestor seguiu um fluxo de trabalho que considerava validado internamente.*

422. *Diante desse quadro, conclui-se que a irregularidade persiste, o que impede o acolhimento integral das razões de justificativa. Contudo, a interpretação equivocada da norma, fomentada pela orientação formal do próprio DNIT, configura um atenuante de conduta e uma excludente de punibilidade.*

*423. Portanto, as **razões de justificativa devem ser acolhidas parcialmente**: reconhece-se a falha procedimental, mas afasta-se a aplicação de sanções ao gestor, dada a ausência de culpabilidade decorrente da indução ao erro pela norma interna da entidade.*

I.4.5. <u>Conclusão e Proposta de Encaminhamento</u>

424. As justificativas apresentadas pelo DNIT não lograram êxito em elidir a irregularidade apontada. Pelo contrário, a análise do caso concreto reforça o entendimento consolidado desta Corte de Contas, demonstrando que o contrato em exame deixou de ser uma discussão teórica sobre riscos para se tornar a própria materialização das consequências adversas que a jurisprudência do Tribunal busca evitar, a exemplo casos de insucessos registrados nos Acórdãos 2507/2024- TCU-Plenário e 952/2025- TCU-Plenário.

425. A prática de permitir o início da execução de serviços sem que o requisito legal da aprovação integral do projeto básico esteja cumprido ofende diretamente ao disposto no art. 46, §§ 3º e 6º, c/c o art. 6º, inciso XXV, da Lei 14.133/2021.

426. Tal procedimento contraria o dever de planejamento, que tem no projeto básico completo e aprovado o alicerce para a boa gestão de obras públicas. Como resultado direto dessa ilegalidade, verificaram-se obras incompletas, necessidade de retrabalho, desperdício de recursos públicos e atrasos significativos na entrega da infraestrutura à sociedade.

427. Identifica-se que tal procedimento se ampara em um normativo interno do DNIT (IS/DG/DIREX/DNIT 2/2014). Contudo, é princípio basilar do ordenamento jurídico que um ato normativo infralegal não pode se sobrepor a uma lei federal. Assim, a existência de tal instrução não legitima o ato, além de evidenciar uma falha sistêmica que aponta para a responsabilidade da alta administração da autarquia em promover a revisão de seus regulamentos para adequá-los à legislação vigente.

428. Todavia, é fundamental ponderar o peso da IS/DG/DIREX/DNIT 2/2014 no contexto da conduta dos gestores.

429. Sob a ótica da culpabilidade, a existência desse normativo, embora inválida para legitimar o ato ilegal, atuou como fator determinante na indução da conduta dos responsáveis. Assim, embora a irregularidade tenha sido confirmada, não se vislumbra a presença de dolo ou má-fé, uma vez que os gestores seguiram um fluxo de trabalho que consideravam validado internamente.

430. Diante desse quadro, conclui-se que a irregularidade persiste, o que impede o acolhimento integral das razões de justificativas. Contudo, a interpretação equivocada da norma, fomentada pela orientação formal do próprio DNIT, configura um atenuante de conduta e uma excludente de punibilidade.

*431. Portanto, as **razões de justificativa devem ser acolhidas parcialmente**: reconhece-se a falha procedimental, mas afasta-se a aplicação de sanções aos gestores, dada a ausência de culpabilidade decorrente da indução ao erro pela norma interna da entidade.*

432. Por fim, deixa-se de propor, neste processo, providências corretivas endereçadas ao DNIT, tendo em vista que a matéria já foi tratada de forma exaustiva no âmbito do TC 005.597/2022-6. O referido processo culminou no Acórdão 2507/2024-TCU-Plenário, que expediu a seguinte deliberação de ciência à entidade:

9.1. dar ciência ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que, na execução indireta de obras de engenharia pelo regime de contratação integrada, o início da execução das obras sem a prévia aprovação pela autoridade competente do projeto básico completo apresentado pelo contratado infringe o disposto no art. 46, §§ 3º e 6º, c/c o art. 6º, inciso XXV, da Lei 14.133/2021;

I.5. Projeto básico desacompanhado do orçamento detalhado (achado III.3)

433. No Relatório de Auditoria foi registrado que o consórcio contratado, em execução ao Contrato 114/2017 (Lote 2), não estava apresentando a planilha orçamentária detalhada, contemplando quantitativos, preços unitários e respectivas composições de preços unitários (CPUs), por ocasião da elaboração e aceitação dos projetos básico e executivo, por disciplinas, das seis

etapas da obra. Essa situação representa afronta às Leis 12.462/2011 e 8.666/1993, à Súmula TCU 258, à Publicação IPR 726 - Diretrizes Básicas para Elaboração de Estudos e Projetos Rodoviários e à jurisprudência pacificada desta Corte de Contas.

434. Em razão disso, mediante Acórdão 2291/2022-TCU-Plenário, o DNIT foi instado a se manifestar, em sede de oitiva, sobre:

9.2.3. a inexistência de orçamento detalhado vinculado aos projetos básicos/executivos já inteiramente aprovados das etapas das obras do Contrato 114/2017, contendo as descrições, unidades de medida, quantitativos e preços unitários de todos os serviços da obra, acompanhados das respectivas composições de custo unitário, conforme preceituam o art. 2º, parágrafo único, inciso VI da Lei 12.462/2011, o art. 6º, inciso IX, alínea "f", da Lei 8.666/1993, a Súmula 258, a Publicação 726 - Diretrizes Básicas para Elaboração de Estudos e Projetos Rodoviários e a jurisprudência pacificada nesta Corte de Contas, conforme Acórdãos 1.167/2014, 2.433/2016, 2.312/2017, 2.136/2017 e 544/2021, todos do Plenário, encaminhado o referido orçamento, elaborado nos moldes explicitados acima, ao TCU no prazo de 30 (trinta) dias (item III.3 do Relatório de Auditoria);

I.5.1. Das respostas à oitiva

I.5.1.1. Manifestação do DNIT (item 9.2.3 do referido acórdão peças 130, 134 e 140 - 144)

435. Em atenção à oitiva mencionada, o DNIT se manifestou, por intermédio de sua SRE/BA, relatando que, em atendimento às solicitações do TCU, foram expedidos diversos ofícios ao Consórcio BR-235, como o Ofício 85650/2022/SRE-BA, de 10/05/2022, o Ofício 111162/2022/SRE-BA, de 15/06/2022, e o Ofício 134092/2022/SRE-BA, de 22/07/2022, requisitando a apresentação do orçamento detalhado, contendo planilhas de serviços, quantidades e preços para cada uma das seis etapas das obras, assim que todas as disciplinas integrantes de cada etapa fossem aprovadas pelo DNIT (peça 130, p.5, 41, 43 e 48).

436. Todavia, a Regional informa que o Consórcio BR-235, por sua vez, apresentou argumentos justificando a impossibilidade de cumprimento imediato da solicitação, conforme exposto nos Ofícios BR235-L2-037/2022, de 05/07/2022, BR235-040/2022, de 03/08/2022, e BR235-054/2022, de 22/09/2022 (peça 130, p. 5-6 e p. 45, 52 e 60).

437. Nesses ofícios, em síntese, o consórcio alegou que os processos de aprovação dos projetos ainda não foram concluídos e que não haveria obrigação legal de fornecer o orçamento detalhado no âmbito de contratações integradas. Além disso, solicitou a dilação do prazo para apresentação do orçamento.

438. Após consulta à Procuradoria Federal Especializada (PFE), a SRE/BA informou que a solicitação de dilação de demanda foi analisada e negada, conforme Parecer 00135/2022/CONSUL./BA/PFE-DNIT/PGF/AGU. Nesse parecer, emitido em 22/08/2022, foi recomendado ao DNIT, em conjunto com o consórcio executor, a elaboração de um cronograma para atendimento à exigência do Acórdão 2292/2022-TCU-Plenário (peça 130, p. 6 e 55).

439. A SRE/BA informou que reiterou ao consórcio a necessidade de cumprimento da determinação do TCU, como registrado no Ofício 152730/2022/SRE-BA, de 22/08/2022, e no Ofício 198589/2022/SRE-BA, de 03/11/2022 (peça 130, p. 6, 57 e 69).

440. Em resposta aos ofícios de reiteração, a regional informou que o Consórcio BR-235 comunicou que ainda não havia sido oficialmente notificado pelo TCU para prestar esclarecimentos sobre o Acórdão 2291/2022-TCU-Plenário, conforme Ofício BR235-L2-060/2022, datado de 9/11/2022. No mesmo ofício, o consórcio solicitou que os argumentos e justificativas requeridos pelo DNIT fossem encaminhados juntamente com a resposta que será enviada ao TCU, quando ocorrer a notificação oficial (peça 130, p. 6 e 72).

441. Diante disso, a SRE/BA destacou que aguardará a apresentação da resposta do Consórcio BR-235, a qual será realizada após a notificação pelo TCU, para atender à oitiva do consórcio mencionada.

442. Por fim, a regional ressaltou que, após os esclarecimentos necessários e em conformidade com a jurisprudência desta Corte, adotará as medidas cabíveis caso os procedimentos internos de cobrança para regularização do inadimplemento sejam exauridos.

443. Conforme já relatado, em 2025, foi realizada diligência ao DNIT para buscar informações atualizadas, dentre as quais, a obtenção do orçamento detalhado do Contrato 114/2017. Em resposta, DNIT, por meio da SRE/BA, apresentou esclarecimentos sobre as providências adotadas (peça 169, p. 5).

444. Inicialmente, o DNIT informou que, por meio do Ofício 189370/2022/COAC/CGCONT/DIR/DNIT SEDE, sua administração central já havia determinado à SRE/BA a adoção das medidas cabíveis para sanar a irregularidade (peça 169, p. 5, item "o").

445. Essa determinação fundamentou-se na obrigatoriedade da apresentação do orçamento detalhado, conforme o art. 2º, parágrafo único, da Lei 12.462/2011, a Súmula TCU 258, a jurisprudência desta Corte de Contas e um parecer da Procuradoria Federal Especializada (PFE/DNIT) que confirmou a legalidade da exigência. O referido ofício também orientava que a condução de um eventual Processo Administrativo de Apuração de Responsabilidade (PAAR) seria de competência da própria SRE/BA.

446. Contudo, verificou-se que, apesar de o então superintendente regional ter se comprometido formalmente a instaurar o PAAR, caso o consórcio contratado não regularizasse a pendência, nenhuma providência subsequente foi efetivamente adotada à época.

447. O atual superintendente regional, nomeado em junho de 2023, relatou ter tomado ciência formal dessa omissão apenas recentemente (peça 169, p. 6). Diante disso, e com o objetivo de dar efetividade às orientações superiores e apurar a responsabilidade contratual, informou ter expedido o Ofício 189332/2025/SRE – BA. Por meio deste novo expediente, o Consórcio BR-235 foi notificado para apresentar, no prazo de cinco dias úteis, o orçamento detalhado referente às cinco etapas da obra cujos projetos executivos já foram aprovados (peça 217).

448. Por fim, o DNIT esclareceu que a notificação adverte expressamente o consórcio de que o não cumprimento da exigência no prazo estipulado resultaria na instauração de um PAAR, sujeitando-o às sanções previstas no art. 87 da Lei 8.666/1993.

I.5.2. <u>Análise</u>

449. Trata-se da análise da resposta do DNIT à oitiva determinada pelo Acórdão 2291/2022-TCU-Plenário, que abordou a recusa do Consórcio BR-235 em apresentar o orçamento detalhado dos Contratos 114/2017 e 113/2017, referentes à pavimentação da BR-235/BA.

450. Em adição, na segunda parte do dispositivo deliberado (item 9.2.3), foi registrado que o DNIT deveria encaminhar o referido orçamento ao TCU no prazo de 30 (trinta) dias.

451. Esclarece-se, inicialmente, que a análise se restringe ao Contrato 114/2017, uma vez que o Contrato 113/2017 foi formalmente encerrado em 25/9/2023, sem qualquer execução ou medição de serviços (peça 218).

452. Assim, a análise a seguir examina as providências da autarquia e, com especial atenção, os argumentos do consórcio relativos ao referido contrato, confrontando-os com a legislação aplicável e a jurisprudência consolidada desta Corte de Contas.

453. Verifica-se que o DNIT tem adotado providências para cumprir a deliberação do TCU, notificando reiteradamente o consórcio para que apresente o orçamento detalhado das seis etapas da obra. Tais esforços, que incluem a advertência de instauração de um PAAR, ainda não resultaram na entrega da documentação solicitada.

454. No mérito, os argumentos apresentados pelo Consórcio BR-235, ao DNIT, para justificar a não entrega do orçamento detalhado, confrontados com a legislação e a jurisprudência, não se amparam, conforme se detalha a seguir.

455. O principal argumento do consórcio, de que a exigência de orçamento detalhado seria incompatível com a natureza jurídica da contratação integrada (RDCi), não se sustenta. Esta Corte de Contas possui entendimento consolidado de que, mesmo nesse regime, a apresentação do orçamento detalhado é obrigatória.

456. A Lei 12.462/2011 (Lei do RDC) permite que, na fase de licitação, seja apresentado um orçamento apenas estimado (art. 9º, § 2º, II). No entanto, a empresa vencedora continua obrigada a

fornecer o orçamento detalhado como parte integrante do produto contratado, que corresponde ao projeto básico/executivo (art. 9º, § 1º c/c o art. 2º, § único, inciso VI, da referida legislação).

457. *A Súmula TCU 258/2010, que exige o detalhamento dos custos, é plenamente aplicável ao RDC, pois o orçamento detalhado é um elemento indispensável para a fiscalização e para a análise de eventuais aditivos contratuais.*

458. *O Acórdão 1167/2014-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro José Mucio Monteiro, reforça essa visão ao recomendar que o DNIT exija as composições de custo unitário para viabilizar a análise do cronograma e a retroalimentação de seus sistemas de custos, confirmando que o interesse da Administração nos custos unitários não cessa com a assinatura do contrato (Acórdão 1167/2014-TCU- Plenário, p.12).*

459. *Adicionalmente, o voto do Acórdão 2123/2017-TCU-Plenário, sob relatoria do Ministro Benjamin Zymler, ressalta diversos motivos que justificam a exigência para a empresa contratada apresentar o orçamento detalhado por ocasião da entrega dos projetos definitivos da obra. Entre esses motivos, é destacado que "tais orçamentos serão parâmetros de controle para alterações de escopo contratual, contendo os quantitativos e preços unitários dos serviços contratados".*

460. *De forma ainda mais específica, o Acórdão 2972/2021-TCU-Plenário, já firmou o entendimento da obrigatoriedade de apresentação do orçamento detalhado, frente à então legislação vigente (Lei 8.666/1993 e Lei 12.462/2011), ao dar ciência à própria Superintendência Regional do DNIT no Estado da Bahia sobre a falha em um contrato análogo, nos seguintes termos:*

9.10. dar ciência à Superintendência Regional do Dnit no Estado da Bahia, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020 de que:

(...)

9.10.4. não constou dos projetos básico/executivo das obras de construção da BR 135/BA (lote 5), segmento Cocos – Divisa BA/MG, elaborado pelo consórcio TOP/Geosistemas no âmbito do Contrato SR-05/00629/2014, o orçamento detalhado do empreendimento, contendo descrições, unidades de medida, quantitativos e preços unitários de todos os serviços da obra, acompanhado das respectivas composições de custo unitário, em afronta ao disposto na Lei do RDC (Lei 12.462/2011, art. 2º, parágrafo único, incisos VI e V) e na Súmula 258/2010 do TCU; (grifo nosso)

461. *O outro argumento apresentado pelo consórcio executor seria a suposta impossibilidade fática de apresentar o orçamento antes da aprovação de todas as disciplinas dos projetos. Nesse caso, o consórcio afirma que a conclusão dos projetos executivos seria condição indispensável para a elaboração de um orçamento confiável e tecnicamente adequado.*

462. *Nesse sentido, verifica-se que, por meio do Ofício 189332/2025/SRE-BA, a autarquia já notificou o consórcio executor para apresentar o orçamento detalhado referente às cinco etapas do empreendimento cujos projetos executivos que já foram aprovados, sob pena de instauração de PAAR e aplicação de sanções previstas no art. 87 da Lei 8.666/1993 (peça 217).*

463. *A aprovação desses projetos derruba completamente a alegação do consórcio, pois a condição que ele mesmo aponta como necessária para a elaboração do orçamento já foi cumprida para a parte do contrato que será executada, e o orçamento detalhado ainda não foi apresentado. A recusa em fornecer o orçamento, mesmo para as etapas já aprovadas, evidencia uma conduta protelatória e um descumprimento contratual deliberado.*

464. *No que se refere à abertura do PAAR, em razão desse descumprimento contratual, a notificação realizada pelo DNIT constitui procedimento integrante do rito processual para a instauração do referido PAAR, conforme previsto nos normativos que regem a matéria (IN 6/2019/DG/DNIT, alterada pela IN 10, de 22/8/2019 e pela IN 52, de 3/8/2021).*

465. *Inclusive, em consulta ao processo SEI 50605.500504/2017-41, verificou-se que o consórcio já se manifestou, em relação à notificação recebida, mantendo o posicionamento da não obrigatoriedade de apresentar o orçamento detalhado (peça 219, p 6).*

466. *Essa manifestação do consórcio já foi analisada mediante "Nota Técnica 5/2025/SCT - BA/CET - BA/SRE – BA" (peça 219, p.1). Em conclusão, a análise sugere a instauração de PAAR, nos*

termos dos normativos mencionados, e a aplicação das penalidades previstas na Lei 12.462/2011, se necessário, que incluem advertência, multa, impedimento de licitar e contratar com a Administração Pública e declaração de inidoneidade, sem prejuízo das demais consequências contratuais cabíveis.

467. A ausência do orçamento detalhado traz implicações práticas, nesse caso concreto, especialmente quanto à necessidade da supressão da Etapa 6 do referido contrato. Para formalizar essa supressão, que deve ser realizada por meio de um termo aditivo, a existência de um orçamento detalhado permitiria reduzir as incertezas, caso o consórcio executor fornecesse os dados necessários para calcular com maior precisão o valor a ser deduzido.

468. A conduta do consórcio, ao reter informações essenciais, não apenas configura um grave descumprimento contratual, mas também impede que a Administração exerça sua prerrogativa de modificar o contrato de forma lastreada.

469. Para contornar o impasse, o DNIT elaborou a Revisão de Projeto em Fase de Obras (RPFO), com base no disposto na Instrução Normativa 10/DNIT, de 16 de julho de 2025, art. 40, inciso II, a seguir transcrito (Ofício 203688/2025/UL-SENHOR DO BONFIM- BA/SRE, peça 212 e Despacho/SRE - BA/UL-Senhor do Bonfim-BA, peça 220):

Art. 40. Nas RPFOs em contratos sob regime de contratação integrada e semi-integrada, além das considerações do § 2º do art. 4º, deverão ser observados:

(...)

II - os quantitativos de serviços excluídos devem ser obtidos unitariamente, através das quantidades indicadas no anteprojeto ou projeto básico e os valores do orçamento referencial da Administração, aplicado o desconto global da obra;

470. É pertinente informar que a referida RPFO, nos termos citados, ainda não foi aprovada. Em consulta ao processo SEI 50605.500504/2017-41, consta despacho da SRE/BA encaminhando a revisão para análises por parte dos setores competentes do DNIT, conforme seguinte texto extraído do referido documento (peça 215, p. 2 e 9):

*8. Ressaltamos que tal encaminhamento contribui não apenas para o **aperfeiçoamento da análise técnica**, mas também para a **mitigação de riscos institucionais**, na medida em que eventual manifestação futura junto ao **Tribunal de Contas da União - TCU** demandará **coerência técnica, rastreabilidade das decisões e alinhamento com as responsabilidades já apontadas por aquele distinto Órgão de Controle Externo**.*

*9. Dessa forma, considerando as repercussões já existentes no âmbito do **Processo TC006.050/2022-0** e a necessidade de conferir a **robustez técnica e consistência administrativa** às informações a serem prestadas ao **TCU**, **sugerimos** o encaminhamento do presente processo mais uma vez ao **Serviço de Planejamento e Projetos – SPP**, para que, caso entenda como pertinente, proceda à **análise técnica preliminar da documentação para a supressão dos quantitativos associados ao Segmento 6**, no que couber às matérias relacionadas ao Anteprojeto, ao Projeto Executivo e às divergências de traçado apontadas pelo **TCU**, uma vez que **as futuras ações tomadas no presente processo, poderá ou não, recair em quem elaborou, analisou e aprovou o Anteprojeto e o Projeto Executivo com tais divergências**."*

471. A inexistência de projeto básico e executivo para a Etapa 6, também constitui em fonte de incerteza sobre os serviços e quantitativos que efetivamente seriam projetados para essa extensão. Inclusive, no Relatório e no Voto condutor do Acórdão 2291/2022-TCU-Plenário é alertado ao DNIT sobre as dificuldades a serem enfrentadas para a supressão da Etapa 6 do Contrato 114/2017, conforme transcrição:

15. Outrossim, haverá dificuldades para a modificação do traçado inicialmente projetado ou supressão do segmento 6 do Contrato 114/2017 devido à inexistência de planilha orçamentária detalhada da obra, assunto que abordarei em outro tópico deste voto.

*16. Os serviços pactuados são pagos, na forma prevista no edital, por quilômetro de grupo de serviços. Em juízo preliminar, acompanhando o entendimento da equipe de auditoria, tenho sérias ressalvas quanto à tal sistemática de medição, pois o custo de execução por unidade de comprimento não é uniforme ao longo de toda a extensão da rodovia. Fatores como topografia do terreno, tipos de solo ou distâncias de transporte podem impactar de forma extremamente relevante os custos por quilômetro de execução, notadamente nos serviços de terraplanagem. O seguinte trecho do relatório bem exemplifica tal situação, **in verbis**:*

"66. Tomando-se como exemplo, o grupo da terraplenagem, o trecho inicial do Lote 2 não possui a mesma quantidade de movimentação de solos, que o trecho final (etapa 6), visto que o trecho inicial possui plataforma existente com maior largura (7,2 m), situação que, em tese, demanda menos movimentação de solos do que àquela existente na etapa 6, visto que este segmento possui plataforma menor (4,0 a 6,0 m), demandando mais movimentação de solos, assim como mais serviços de supressão de vegetação, dentre tantos outros.

67. Assim, como medida de cautela, é necessário que o DNIT, ao elaborar o termo aditivo redutor, com a exclusão dos serviços contratuais relativos à etapa 6, avalie o impacto da retirada do valor dos serviços e grupos daquele Anexo III (critério de pagamento), de forma linear, por quilômetro a ser executado (preço/quilômetro), em contraponto com a retirada do valor decorrente do real levantamento dos serviços, quantidades e preços correspondentes à etapa 6, com base nos elementos estabelecidos no anteprojeto e, caso haja diferenças significativas, seja em favor ou não da administração, promova a adaptação dos critérios de pagamento para os serviços restantes, considerando o impacto que a retirada dos serviços constantes da etapa 6 trará nos custos médios da obra após o aditivo de redução de escopo, em observância ao art. 58, inciso I e § 2º, inciso I, da Lei 8.666/1993."

17. Dito de outra forma, a supressão da etapa 6 do contrato pode ensejar a ocorrência de jogo de planilha, pois esta pode ser uma parcela do objeto com custo de execução mais elevado para o particular do que a média dos trechos remanescentes, ocasionando o desequilíbrio econômico-financeiro do contrato em desfavor da administração.

(...)

21. Assim, em acréscimo aos encaminhamentos propostos pela unidade técnica, proponho dar ciência ao Dnit de que, nas contratações integradas, a sistemática de pagamentos de forma unitizada, ou seja, por quilômetro de grupos de serviços executados na rodovia, ocasiona o risco de jogo de planilha e de jogo de cronograma, caso o contratado priorize a execução dos trechos de menor custo de construção, cabendo o emprego de mecanismos contratuais alternativos de pagamento para mitigação desses riscos, a exemplo da adoção de valores por quilômetro diferenciados em função da dificuldade de execução de trecos heterogêneos.

472. Considerando a informação constante do Ofício 203688/2025/UL-SENHOR DO BONFIM- BA/SRE e do despacho da SRE/BA (peças 206 e 220), de que os itens a serem excluídos da Etapa 6 estão seguindo os quantitativos de serviços unitariamente, conforme quantidades indicadas no anteprojeto, conclui-se que essa medida, se mantida na aprovação da 1ª RPFO e formalizada no termo aditivo redutor, diminui a incerteza gerada pela inexistência do projeto básico e afasta eventual "jogo de planilha", conforme alertado no Voto Condutor do referido acórdão.

473. Para mitigar o risco relativo à incerteza de preços unitários, é imperativo que o DNIT prossiga com as medidas administrativas para obrigar a entrega do orçamento detalhado, notadamente com a instauração do PAAR, para, no limite, aplicar as sanções contratuais cabíveis.

474. Assim, considerando que a apresentação do orçamento detalhado, registrada no final do texto da oitiva (item 9.2.3 do Acórdão 2291/2022-TCU-Plenário), bem como a formalização do termo aditivo redutor, estão em fase de cumprimento, propõe-se a dispensa da continuidade de monitoramento, sem prejuízo de que a unidade técnica inclua nova ação de controle para avaliar essas pendências, caso necessário.

I.5.3. Conclusão e proposta de encaminhamento

475. Em síntese, conclui-se que o DNIT tem adotado providências em atenção às diretrizes do Acórdão 2291/2022-TCU-Plenário. A autarquia iniciou o processo de responsabilização (PAAR) para exigir o orçamento detalhado da empresa contratada e encontra-se em trâmite com a 1ª Revisão de Projeto em Fase de Obras (RPFO), cujo objetivo é formalizar a retirada da Etapa 6 do Contrato 114/2017.

476. Apenas a título de registro informativo e histórico, cabe lembrar que tais medidas constituem, até o momento, intenções em fase de trâmite burocrático e carecem de formalização definitiva. A efetiva redução contratual decorrente da exclusão da Etapa 6 — estimada em aproximadamente 17 milhões de reais — apenas trará segurança jurídica e afastará qualquer risco de prejuízo ao erário quando o termo aditivo da 1ª RPFO for oficialmente assinado. Além disso, é premissa indispensável que essa futura formalização mantenha o critério técnico atualmente declarado pelo DNIT: calcular a exclusão dos serviços utilizando estritamente os quantitativos previstos no anteprojeto original da licitação. O próprio DNIT já se comprometeu a enviar esse termo aditivo ao Tribunal tão logo seja finalizado (peça 169, p. 8).

477. Diante desse cenário, apesar de ainda estarem pendentes essas duas providências materiais (a entrega do orçamento detalhado e a assinatura do termo aditivo redutor para a exclusão da Etapa 6), entende-se que as providências em curso já apontam para a regularização do contrato. Por esse motivo, propõe-se a dispensa de continuidade de monitoramento no âmbito deste processo. Tal dispensa ocorre sem nenhum prejuízo de que a unidade técnica, caso avalie ser necessário no futuro, venha a propor uma nova ação de controle para verificar a concretização final dessas medidas.

I.6. Falta do estabelecimento de pontos de controle para apresentação, análise, revisão e aprovação dos projetos básicos com o consequente comprometimento dos prazos de execução das obras (achado III.6)

478. Sobre o tema dessa irregularidade, o DNIT foi instado a se manifestar quanto aos itens 9.2.7 e 9.2.8, do Acórdão 2291/2022-TCU-Plenário, a seguir transcritos:

9.2.7. a ausência de definição no Edital RDC 113/2016, referente à contratação integrada dos Lotes 1 e 2 das obras da BR-235/BA, mediante os Contratos 113/2017 e 114/2017, de marcos temporais específicos e pontos de controle para as etapas de elaboração dos projetos básicos e executivos, previstos no objeto desses contratos, contemplando a entrega, análise, revisão (ajustes/correções) e a finalização, incluindo a respectiva aprovação, com o consequente comprometimento dos prazos de execução das obras, em desacordo com o artigo 8º, inciso XI e § 2º, inciso I, do Decreto 7.581/2011, com o artigo 55, inciso IV, da Lei 8.666/1993 e com o art. 8º da Lei 8.666/1993 (item III.6 do Relatório de Auditoria);

9.2.8. a expedição do Edital RDC 113/2016 sem o cronograma factível com o caminho crítico da execução do empreendimento, no âmbito dos Contratos 113/2017 e 114/2017, que contemple, inclusive, prazos para as análises, as revisões e as aprovações dos estudos e projetos, contrariando o art. 8º, § 2º, inciso I, do Decreto 7.581/2011 e os Acórdãos 3.290/2014 (itens 9.1.2.1 e 9.1.2.3) e 2.580/2018 (item 9.4.2), ambos do Plenário (item III.6 do Relatório de Auditoria);

I.6.1. <u>Das Respostas à Oitiva</u>

I.6.1.1. <u>Manifestação do DNIT (item 9.2.7 e 9.2.8 do referido acórdão, peças 130, 134 e 140 - 144)</u>

479. Em resposta ao item 9.2.7, relativo à oitiva, a SRE/BA destacou trechos do Relatório de Auditoria que apontam a inexistência de marcos regulatórios de controle para a finalização dos projetos básico e executivo e a existência de outras fiscalizações do TCU que identificaram achados semelhantes em outras obras executadas pelo DNIT (peça 130, p. 10).

480. A Regional argumentou que os exemplos citados no Relatório de Auditoria referem-se a casos emitidos após a elaboração do Termo de Referência, assim como do lançamento do Edital RDC Eletrônico 113/2016-05, o que impossibilitou a previsão ou incorporação de exigências surgidas posteriormente.

481. Ressaltou que o Termo de Referência (item 14.2) e o Edital RDC Eletrônico 113/2016-05 estabeleceram prazos claros para entrega, análise, revisão e aprovação dos projetos, incluindo mecanismos para correções e rejeição de projetos incompletos ou inadequados (peça 130, p. 11).

482. A SRE/BA argumentou que esses prazos e controles foram definidos para garantir o acompanhamento e a qualidade dos projetos, atendendo aos normativos e decisões vigentes à época.

483. Por fim, o DNIT enfatizou que o Edital RDC 113/2016 foi elaborado em conformidade com os normativos, legislações e acórdãos vigentes no momento, adotando procedimentos que buscavam atender às decisões recentes do TCU, conforme previsto no item 4.2.1.2 do Termo de Referência. Assim, destacou que não era possível antecipar exigências de decisões futuras de órgãos externos.

484. Quanto ao item 9.2.8, o DNIT, em resposta à alegação de que o referido edital foi expedido sem um cronograma factível que contemplasse o caminho crítico do empreendimento, incluindo prazos para análises, revisões e aprovações dos estudos e projetos, a SRE/BA apresentou argumentos baseados nos normativos e acórdãos vigentes à época da elaboração do edital.

485. A Regional destacou que, em relação ao Acórdão 3290/2014-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, que trata da auditoria na BR-163/MT/PA, foram determinadas à autarquia diversas medidas relacionadas ao planejamento e acompanhamento de obras, conforme transcrição.

9.1.2. em conformidade com os art. 6º, inc. IX :e 8º da Lei 8.666/93; art. 2º, inciso II, alínea "c" da Lei 12.462/11 e art. 8º, inc. XI e art. 74, inc. II do Decreto 7.581/11:

9.1.2.1. somente publique licitações de obras e serviços de engenharia após a realização do planejamento de execução das obras, que deve refletir a real condição de execução, apontando, inclusive, nos casos de certames lastreados na Lei 8.666/93, pontos de controle e caminhos críticos;

9.1.2.2. preveja no edital, tanto nos casos regidos pela Lei 8.666/93 como naqueles regidos pelo RDC, cláusulas que obriguem a empresa contratada a apresentar cronograma de obra que reflita a condição de execução por ela prevista (desde que com prazo menor ou igual ao do edital), apontando, de forma semelhante ao edital, os pontos de controle e caminhos
críticos;

9.1.2.3. estabeleça, para as obras em andamento, critérios internos objetivos para acompanhamento dos contratos, incluindo pontos de controle parciais e caminhos críticos para sua execução, de forma a promover o real acompanhamento de prazo da obra e permitir a alocação da parcela de responsabilidade das empresas contratadas;

486. Dentre essas medidas determinadas, alegou que o item 9.1.2.1., não se aplicaria integralmente ao Edital RDC 113/2016, visto que este certame foi regido pelo Regime Diferenciado de Contratações Integrado (RDCi).

487. Quanto ao item 9.1.2.2, o DNIT afirmou que, embora tal previsão não tenha sido explicitada à SRE/BA como obrigatória em novas contratações, o Edital RDC 113/2016 já previa que a empresa contratada apresentasse seu cronograma com base nos critérios de pagamento e no cronograma físico-financeiro, conforme disposto no já citado item 14.2 do Termo de Referência e no próprio edital.

488. Em relação ao item 9.1.2.3, alegou que ele não se aplicaria ao Edital RDC 113/2016, pois, à época de sua elaboração, as obras ainda não haviam sido contratadas.

489. Sobre o Acórdão 2580/2018-TCU-Plenário, de relatoria da Ministra Ana Arraes, que trata da auditoria nos Lotes 4 e 5 da BR-101/AL, a Regional destacou que as determinações nele contidas, como a elaboração de cronogramas factíveis com o caminho crítico do empreendimento, foram emitidas após a elaboração do Termo de Referência e do edital. Ainda assim, informou que, com base no conhecimento do Acórdão 3290/2014-TCU-Plenário, incluiu no Termo de Referência o item 4.2.1.2, que buscava atender às exigências relacionadas ao planejamento e controle das etapas do empreendimento.

490. Por fim, a Regional argumentou que o Edital RDC 113/2016 foi elaborado em conformidade com os normativos, legislações e acórdãos vigentes à época, adotando procedimentos que buscavam atender da melhor forma as decisões recentes do TCU. Ressaltou, ainda, que não era possível se antecipar de futuras decisões a serem tomadas por órgãos externos.

I.6.2. <u>Análise</u>

491. Inicialmente, o DNIT, por meio de sua SRE/BA, alega que Edital RDC Eletrônico 113/2016-05 e seu respectivo Termo de Referência (item 14.2) estabeleceram prazos claros para entrega, análise, revisão e aprovação dos projetos, incluindo mecanismos para correções e rejeição de projetos incompletos ou inadequados. Entretanto, esse argumento é apenas teórico, pois os resultados práticos da execução contratual o contradizem completamente.

492. A questão central, apontada desde o Relatório de Auditoria, não é a ausência completa de cláusulas, mas a falta de marcos de controle eficazes e, crucialmente, a omissão em se estabelecer prazos para as etapas de responsabilidade da própria Administração, como análise e aprovação (Relatório de Auditoria, peça 92, item 299). Essa lacuna no planejamento cria um vácuo de gestão que se provou fatal para o cronograma.

493. A alegação de que os controles atendiam aos normativos da época é genérica e improcedente. A prova inequívoca da fragilidade do planejamento reside nos resultados: um prazo contratual inicial de 180 dias (noventa dias para a elaboração e entrega do projeto básico e mais noventa dias destinados às críticas, revisões, correções e entrega final do referido projeto pelo contratado) se estendeu para quase sete anos, com a aceitação ocorrendo apenas a partir de maio de 2022 e, ainda, com pendências remanescentes, como o projeto de desapropriação (peça 221).

494. Como se pode observar, não houve contribuição por parte da Superintendência quanto à existência ou à necessidade de pontos de controle de entregas parciais, bem como sobre a ausência de prazo limite para as demais fases envolvidas, até a aceitação final dos projetos básico e executivo, conforme abordado no questionamento na oitiva.

495. A manifestação do DNIT se esquiva de enfrentar o mérito da questão e tenta, sem sucesso, afastar a aplicação da jurisprudência desta Corte citada como paradigma.

496. Ao afirmar que o Acórdão 3290/2014-TCU-Plenário não se aplicaria à situação ocorrida no Contrato 114/2017, a autarquia ignora que os princípios de planejamento ali contidos são universais.

497. A tentativa de afastar o item 9.1.2.1 (planejamento prévio) sob o argumento de que não se aplicaria ao RDC é desarrazoada, visto que o próprio item 9.1.2.2 ratifica a aplicação do princípio de planejamento às contratações futuras mediante contratação integrada. No que se refere ao item 9.1.2.3, dado o caráter de monitoramento desse item, demonstra a sua aplicabilidade aos contratos de contratação integrada.

498. É fundamental esclarecer que a citação de acórdãos paradigmáticos não teve o propósito de imputar o descumprimento de uma deliberação direta, mas sim de evidenciar que a autarquia ignorou um entendimento já consolidado sobre a correta aplicação de princípios e normas legais, como o Decreto 7.581/2011, vigente à época.

499. A ausência de critérios efetivos de planejamento, como pontos de controle intermediários e um cronograma que contemple o caminho crítico de todo o processo (incluindo as fases a cargo do DNIT), gera efeitos deletérios previsíveis: cronogramas inexequíveis, atrasos na finalização dos projetos e, consequentemente, o comprometimento do prazo total da obra, com enormes prejuízos ao erário e à sociedade.

500. O caso em tela é um exemplo emblemático dessa disfunção. O Contrato 114/2017, que já teve sua vigência prorrogada para 27/3/2027, ilustra uma falha que não é pontual, mas sistêmica. Conforme exaustivamente demonstrado no âmbito da auditoria integrada (operacional e conformidade) tratada no TC 005.597/2022-6, que analisou 45 contratos em regime de contratação integrada, este é um problema crônico na gestão do DNIT.

501. Em decorrência da referida auditoria, o Voto condutor do Acórdão 2507/2024-TCU-Plenário foi taxativo ao tratar do tema, conforme se transcreve:

Voto do Acórdão 2507/2024-TCU-Plenário

60. A fiscalização identificou, em processos de contratação integrada realizados pelo DNIT entre 2017 e 2021, a ausência de cronogramas detalhados e de prazos definidos para elaboração, revisão e aprovação de projetos.

61. Essa deficiência, apurada em amostra de 45 contratos, pode comprometer a eficácia do planejamento e a execução das obras e contrapõe-se ao princípio do planejamento, disposto na Lei 14.133/2021, que também prevê a necessidade de adoção de práticas permanentes de gestão de risco e controle preventivo, além de eficiência e eficácia nas contratações públicas (artigos 5º e 169); nesse sentido, o Acórdão 1.614/2023-TCU-Plenário, rel. Min. Antonio Anastasia, enfatiza a importância do planejamento de execução das obras, incluindo a definição de pontos de controle e caminhos críticos, tanto no edital quanto na execução contratual.

(...)

67. Como bem observado pela equipe de fiscalização, a ausência de cronogramas detalhados e a falta de prazos definidos para elaboração, revisão e aprovação de projetos não apenas destoam de princípios e práticas de gestão de riscos e de controle preventivo dispostos na Lei 14.133/2021, como também constituem indícios de uma abordagem negligente, que pode comprometer a qualidade e a eficiência na execução de obras públicas.

502. Por conseguinte, o referido Acórdão 2507/2024-TCU-Plenário já expediu uma série de recomendações estruturantes ao DNIT, determinando, entre outras medidas, que a autarquia:

9.2. recomendar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, em relação às contratações integradas sob sua responsabilidade:

9.2.1. adote providências concretas, nos termos do art. 11, parágrafo único, da Lei 14.133/2021, com vistas a mitigar as causas apontadas por esta fiscalização de atrasos no processo de entrega, análise e aprovação de projetos, tais como a insuficiência de metas contratuais claras e de prazos para análise de projetos, a baixa qualidade tanto dos projetos apresentados quanto dos anteprojetos e a inefetiva e ineficiente atuação

sancionatória nos casos de empresas que apresentam baixo desempenho, bem como as ineficiências internas que retardam as análises e as aprovações dos projetos relativamente a processos de trabalho inadequados e gestão de pessoas;

9.2.2. adote em seus editais, termos de referência ou anteprojetos cronogramas objetivos e factíveis que contemplem o caminho crítico para a fase de elaboração de projetos, definindo metas finais e intermediárias, além de prazos específicos para as entregas pelo contratado e para as análises a seu cargo, conforme preconizam os arts. 92, inciso VII, da Lei 14.133/2021 e 8º, § 2º, inciso I, do Decreto 7.581/2011;

9.2.3. desenvolva e implemente procedimentos efetivos para avaliar e exigir desempenho adequado dos contratados durante a fase de elaboração de projetos, com vistas a prevenir e minimizar, de forma tempestiva, desempenhos insuficientes, nos termos do art. 11, parágrafo único, da Lei 14.133/2021 e do art. 8º, inciso XIV, do Decreto 7.581/2011;

9.2.4. providencie que sua ferramenta gerencial de monitoramento e de controle do processo de elaboração e aprovação dos projetos inclua funcionalidades de retroalimentação e melhorias contínuas, assegurando a incorporação constante de aprendizados e boas práticas extraídos de projetos anteriores, com fundamento no art. 11, parágrafo único, da Lei 14.133/2021.

503. *Assim, tendo em vista que as falhas identificadas neste processo são um reflexo de um problema sistêmico que já foi objeto de atuação específica e abrangente por parte desta Corte, por meio do Acórdão 2507/2024-TCU-Plenário, considera-se que a expedição de novas recomendações sobre o mesmo tema seria uma medida redundante e de pouca efetividade. A atuação do controle externo será mais eficaz por meio do monitoramento do cumprimento das deliberações já proferidas, sendo desnecessária, por ora, a proposição de medidas adicionais no âmbito deste processo.*

I.6.3. <u>Conclusão e proposta de encaminhamento</u>

504. *Diante de toda a análise exposta, fica evidente que os argumentos apresentados pelo DNIT não afastam as irregularidades apontadas na auditoria. A ausência de marcos temporais específicos e de cronograma factível nos editais de contratação integrada do DNIT é uma realidade e representa uma falha de planejamento, que contraria não apenas a jurisprudência consolidada desta Corte de Contas, mas também a legislação vigente à época, notadamente o Decreto 7.581/2011. Os resultados práticos, como as sucessivas e vultosas prorrogações de prazo no Contrato 114/2017, apenas confirmam a materialidade e a relevância do achado.*

505. *Não obstante a gravidade dos fatos e a confirmação das falhas de gestão por parte da autarquia, entende-se que, no âmbito deste processo específico, a proposição de novas medidas corretivas por parte do Tribunal de Contas da União se mostra desnecessária e pouco efetiva, por um conjunto de razões que convergem para a racionalidade administrativa e a economia processual.*

506. *Inicialmente, deve-se considerar o avançado estágio de execução do Contrato 114/2017. Atualmente, o percentual registrado é de 66% de execução, mas é fundamental esclarecer que esse percentual é calculado com base na extensão total original do contrato, que é de 64,3 km. Ocorre que esse contrato passará por uma redução de valor e de escopo, em razão da exclusão da Etapa 6 (13,2 km). Embora essa supressão ainda não tenha sido formalizada administrativamente, quando ela ocorrer, a base total do contrato diminuirá, o que fará com que o percentual real de execução seja recalculado para um patamar superior aos atuais 66%.*

507. *Diante desse cenário, estando o ajuste, na prática, tão próximo do seu encerramento, qualquer determinação ou recomendação do Tribunal voltada a corrigir os procedimentos de elaboração do edital ou do próprio contrato em questão perderia completamente o seu objeto, tornando-se ineficaz e sem utilidade prática para este caso concreto.*

508. *O ponto central, contudo, é que a falha identificada neste contrato não é um evento isolado, mas sim o sintoma de um problema crônico e sistêmico na gestão de contratos por contratação integrada pelo DNIT.*

509. *Em razão dessa realidade, o Tribunal atuou de forma mais ampla e estratégica para atacar a raiz do problema. Conforme já dito, nesta instrução, a questão foi objeto de uma aprofundada auditoria integrada (operacional e conformidade), no âmbito do TC 005.597/2022-6, que culminou na prolação do Acórdão 2507/2024-TCU-Plenário.*

510. Esse acórdão tratou a matéria de forma abrangente, diagnosticando as causas da ausência de normativos internos e da deficiência nos cronogramas e, mais importante, já expediu recomendações estruturantes ao DNIT. Tais recomendações visam exatamente a mitigar os problemas de atrasos na análise e aprovação de projetos, determinando que a autarquia desenvolva e implemente normativos internos que estabeleçam procedimentos, prazos e responsabilidades claras para todas as partes envolvidas.

511. Dessa forma, propor uma nova recomendação neste processo seria uma medida redundante.

512. Portanto, em linha com o encaminhamento proposto no relatório que fundamenta o Acórdão 952/2025-TCU-Plenário, e considerando que a questão de fundo já é objeto de atuação específica e abrangente por parte desta Corte de Contas, conclui-se por não propor medidas adicionais neste processo.

I.7. Medições e pagamentos indevidos quanto ao item Administração Local (Manutenção de Canteiro) (achado III.7)

513. Neste achado, evidenciou-se indícios de realização de pagamentos mensais indevidos de serviços de manutenção do canteiro de obras em descompasso com o ritmo de execução das obras do Contrato 114/2017, em desacordo com o art. 62 e 63, §2º, inciso III, da Lei 4.320/1964 e dos Acórdãos 2622/2013 e 1247/2016, ambos do Plenário do TCU e de relatoria do Ministro Marcos Bemquerer Costa.

514. Em consequência, o DNIT e o Consórcio BR-235/BA, foram instados a se manifestar em sede de oitiva, nos seguintes termos, respectivamente:

9.2.5. medidas saneadoras com vistas à adequação do critério de pagamento do item manutenção do canteiro, no sentido de que os pagamentos sejam realizados de acordo com o ritmo de execução das obras e não conforme parcelas fixas mensais, em observância aos arts. 62 e 63, §2º, inciso III, da Lei 4.320/1964 e de acordo com as orientações do TCU contidas nos Acórdãos 2.622/2013 e 1.247/2016, ambos do Plenário, sem prejuízo da verificação prévia dos valores efetivamente dispendidos nesse item pela contratada, em razão de paralisações e dilações de prazo, para fins de manutenção do reequilíbrio econômico-financeiro dos Contratos 113/2017 e 114/2017 (item III.7 do Relatório de Auditoria);

(...)

9.3.4. recebimento do pagamento do item "manutenção do canteiro" em desacordo com ritmo de execução das obras, em suposta violação dos art. 62 e 63, §2º, inciso III, da Lei 4.320/1964 e em desacordo com as orientações do TCU contidas nos Acórdãos 2.622/2013 e 1.247/2016, ambos do Plenário (item III.7 do Relatório de Auditoria);

I.7.1. <u>Das Respostas às Oitivas</u>

I.7.1.1. <u>Manifestação do DNIT (item 9.2.5 do referido acórdão, peças 130, p. 7)</u>

515. Em resposta à questão relativa à adoção das medidas saneadoras relacionadas à adequação do critério de pagamento do item "Manutenção do Canteiro", a SRE/BA informou que já realizou ações imediatas para atender às orientações deste Tribunal de Contas. Entre as medidas adotadas, destacou o estorno dos valores medidos em desconformidade com os critérios estabelecidos nos Acórdãos 2622/2013-TCU-Plenário e 1247/2016-TCU-Plenário, conforme registrado no Relatório - Resumo Líquido - 37ª Medição (peça 130, p. 7)

516. Comunicou, ainda, que foi criado um item específico na Planilha Contratual (14 - Estorno dos Valores Pagos em Excesso Relativos ao Item Manutenção do Canteiro), com o estorno de R$ 170.067,90, conforme detalhado no Relatório - Resumo Líquido - 37ª Medição (peça 130, p. 77). Além disso, afirmou que, a partir de então, as medições desse item contratual passariam a ser realizadas de acordo com o andamento físico da obra, ou seja, proporcionalmente ao percentual de execução física, em substituição ao modelo anterior de percentuais fixos mensais.

517. Por fim, foi destacado que, caso este Tribunal entenda ser necessária a alteração da Planilha Contratual para adequação definitiva do critério de pagamento do item "Manutenção do Canteiro", a autarquia se compromete a realizar tal ajuste após a conclusão das ações previstas no Item 9.2.1 do Acórdão 2291/2022-TCU-Plenário. A Regional ainda se comprometeu a informar

imediatamente ao TCU sobre a implementação das adaptações necessárias ao Contrato 114/2017 (peça 130, p.4).

I.7.1.2. Manifestação do Consórcio BR-235/BA (item 9.3.4 do referido acórdão, peças 136, p. 10)

518. Inicialmente, o consórcio destacou que fatores alheios à sua esfera de responsabilidade e controle têm comprometido o correto planejamento e andamento das obras do Contrato 114/2017. Entre os principais entraves apontados, estão a suspensão das obras por quase dois anos devido à ausência de recursos financeiros por parte da Administração, graves deficiências no anteprojeto licitado e pendências de desapropriação que ainda não foram resolvidas.

519. Segundo o consórcio, eventuais descompassos entre o avanço físico das obras e a remuneração do item "Manutenção do Canteiro" decorreram exclusivamente da impossibilidade de planejamento adequado da execução contratual, em razão de situações supervenientes causadas ou não resolvidas pelo Contratante.

520. Por fim, o consórcio argumentou que, desde o início da execução contratual, não recebeu as informações e elementos necessários para a resolução das pendências indicadas, o que inviabilizou a elaboração de um planejamento eficaz, inclusive no que se refere à manutenção do canteiro. A ausência de definições claras sobre o volume de serviços a ser executado teria dificultado o dimensionamento preciso da equipe a ser empregada, comprometendo, assim, o alinhamento entre o ritmo de execução das obras e os pagamentos realizados.

I.7.2. Análise

521. A presente análise tem por objetivo examinar, os argumentos e as justificativas apresentadas pelo DNIT e pelo Consórcio BR-235/BA, em resposta à presente oitiva cujo ponto central da discussão é o achado VII, que apontou a irregularidade na realização de pagamentos mensais fixos para o item "Manutenção do Canteiro de Obras", em vez de pagamentos proporcionais ao ritmo de execução física e financeira do Contrato 114/2017.

522. A equipe de auditoria identificou que tal prática gerou um descompasso significativo: enquanto apenas 12,69% da obra havia sido executada, já haviam sido pagos 44,44% do valor total previsto para a manutenção do canteiro (peça 92, p. 60-63). Essa situação contraria frontalmente a legislação de finanças públicas, especificamente os artigos 62 e 63 da Lei 4.320/1964, que condicionam o pagamento à efetiva liquidação da despesa, ou seja, à verificação do direito adquirido pelo credor com base nos serviços efetivamente prestados. Além disso, a prática vai de encontro à consolidada jurisprudência desta Corte de Contas, materializada, entre outros, no Acórdão 2622/2013-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Marcos Bemquerer.

523. O referido acórdão, em seu subitem 9.3.2.2, orienta a Administração Pública Federal a "estabelecer, nos editais de licitação, critério objetivo de medição para a administração local, estipulando pagamentos proporcionais à execução financeira da obra, abstendo-se de utilizar critério de pagamento para esse item como um valor mensal fixo". Esse entendimento é aplicável à rubrica de manutenção do canteiro de obras, cujo pagamento proporcional ao percentual de execução da obra evita a antecipação indesejada de desembolso ou o risco de que sejam efetuadas medições de serviços não executado, conforme entendimento firmado no voto condutor do Acórdão 2291/2022-TCU-Plenário, deste processo (peça 96, p. 11, item 54).

524. O objetivo dessa determinação é nobre e fundamental para a boa gestão dos recursos públicos: evitar pagamentos antecipados e, principalmente, impedir que a Administração continue a arcar com custos de administração e manutenção de canteiro em ritmo normal durante períodos de atraso ou paralisação da obra, sobretudo quando estes atrasos não são de responsabilidade da contratada.

525. Diante desse contexto, segue-se a análise das manifestações apresentadas.

526. A resposta do DNIT, por meio de sua SRE/BA, demonstra uma postura colaborativa e de pronto reconhecimento da irregularidade apontada pelo Tribunal. A autarquia não buscou justificar a manutenção do critério de pagamento equivocado, e sim, informou a adoção de medidas saneadoras imediatas para se adequar às determinações desta Corte.

527. O primeiro ponto a se destacar é a ação concreta de estornar os valores pagos a maior, conforme registrado no Relatório - Resumo Líquido - 37ª Medição (peça 130, p. 77 e peça 222). A criação de um item específico na planilha contratual para registrar o estorno de R$ 170.067,90 é uma medida transparente e eficaz, que recompõe o erário do prejuízo financeiro imediato causado pelo descompasso nos pagamentos. Essa atitude evidencia o acatamento da fiscalização e o compromisso com a correção dos procedimentos.

528. Adicionalmente, o DNIT comunicou que mudaria o critério de medição para as futuras parcelas do item "Manutenção do Canteiro" (peça 130, p. 7). A decisão de passar a medir e pagar este serviço de forma proporcional ao andamento físico da obra alinha-se perfeitamente com o que preconiza o Acórdão 2622/2013-TCU-Plenário.

529. Apesar de a autarquia não ter formalizado a alteração do critério de medição por meio de termo aditivo contratual, constatou-se a implementação de providências para que não mais fossem medidos valores fixos a partir da 38ª medição. Tal fato é corroborado pelas medições subsequentes, as quais demonstram proporcionalidade em relação aos valores totais apurados (peça 223).

530. Em suma, a manifestação do DNIT pode ser acolhida, pois não apenas reconhece a falha, mas apresenta e comprova a implementação de soluções efetivas e alinhadas à jurisprudência do TCU e à legislação aplicável. A conduta do órgão foi efetiva para evitar pagamentos subsequentes indevidos.

531. A abordagem do consórcio executor, por sua vez, segue uma linha argumentativa distinta. Em vez de focar na regularidade do método de pagamento, a empresa busca justificar o descompasso financeiro apontado, atribuindo a responsabilidade por essa situação a fatores externos ao seu controle e, em grande parte, à própria Administração contratante.

532. O consórcio elenca uma série de dificuldades enfrentadas, como a suspensão das obras por quase dois anos por falta de recursos orçamentários do DNIT, deficiências no anteprojeto que baseou a licitação e pendências de desapropriação não solucionadas. Segundo a empresa, esses entraves, causados pelo poder público, teriam tornado impossível um planejamento adequado da execução, o que, por consequência, teria gerado o descasamento entre o avanço físico da obra e os pagamentos da manutenção do canteiro.

533. É inegável que paralisações e atrasos provocados pela Administração (como falta de recursos ou de licenças e desapropriações) geram custos para a empresa contratada. A estrutura do canteiro de obras, com pessoal, equipamentos e vigilância, precisa ser mantida mesmo com a obra em ritmo lento ou totalmente parada.

534. Contudo, o argumento do consórcio comete um equívoco fundamental ao tentar justificar o recebimento de valores por meio de um método de pagamento irregular. A questão apontada pela auditoria não é se o executor teve ou não custos durante a paralisação, mas sim que o mecanismo de pagamento previsto no contrato para o item "Manutenção do Canteiro" é intrinsecamente falho e contrário à jurisprudência do TCU.

535. A lógica do Acórdão 2622/2013-TCU-Plenário é justamente criar uma trava para esse tipo de situação. Ao atrelar o pagamento da administração local e da manutenção do canteiro ao avanço da obra, o fluxo de pagamentos ordinário é interrompido ou reduzido quando a obra para ou desacelera. Isso protege a Administração de continuar pagando por uma estrutura que não está sendo plenamente utilizada.

536. O caminho correto para o consórcio pleitear o ressarcimento dos custos que alega ter suportado durante o período de inatividade não é através da continuidade dos pagamentos mensais fixos, mas sim por meio de um pleito formal de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato. Nesse pleito, a empresa teria o ônus de demonstrar, de forma detalhada e comprovada por meio de documentos (folhas de pagamento, notas fiscais de aluguel de equipamentos, contratos de vigilância, etc.), quais foram os custos extraordinários efetivamente incorridos para manter a estrutura do canteiro durante a paralisação por culpa da Administração. Esse procedimento é o instrumento legal e transparente para recompor o equilíbrio do contrato, que se enquadra na Lei 8.666/1993, arts. 57, § 1º, incisos III e VI e 65, inciso II, alínea "d".

537. Portanto, os argumentos do consórcio, embora apontem para problemas reais na condução do contrato por parte do DNIT, não são capazes de afastar a irregularidade do método de pagamento. A empresa tenta usar as falhas da Administração como um escudo para justificar o recebimento de valores por um mecanismo inadequado, confundindo o direito a um eventual reequilíbrio econômico-financeiro com a manutenção de uma cláusula de pagamento irregular.

I.7.3. Conclusão e proposta de encaminhamento

538. Confrontando as duas manifestações, observa-se que a do DNIT é convergente com o entendimento do TCU e com os princípios da boa gestão pública, ao passo que a do consórcio tenta desviar o foco da irregularidade central.

539. A conduta do DNIT, ao estornar os valores referentes à rubrica "Manutenção de Canteiros" até a 37ª medição e, a partir de então, adotar medições com valores proporcionais ao andamento da obra, evidencia a implementação de medidas saneadoras. Tais ações indicam a intenção de corrigir a irregularidade previamente apontada, evitando a continuidade da medição de valores fixos que não se coadunavam com o ritmo de execução dos serviços.

540. Os argumentos do consórcio, por outro lado, não devem ser acolhidos pois vão de encontro à determinação do TCU, expressa no Acórdão 2622/2013-TCU-Plenário, que visa exatamente a impedir a situação ocorrida: o pagamento desproporcional de custos indiretos em um cenário de baixo ritmo de execução. O fato de o baixo ritmo ter sido causado por falhas da Administração não legitima o pagamento antecipado ou indevido por meio de um critério de medição falho.

541. Dessa forma, conclui-se que o achado de auditoria VII permanece válido, que as medidas corretivas adotadas pelo DNIT são adequadas e que as justificativas apresentadas pelo consórcio não são suficientes para elidir a irregularidade. O estorno dos valores pagos em excesso foi uma medida correta e necessária, bem como a adoção de medições seguintes com valores proporcionais ao andamento da obra, indicando que a conduta do órgão foi efetiva para evitar pagamentos subsequentes indevidos.

II. Manifestação do Dnit à ciência (item 9.4 do Acórdão 2291/2022-TCU-Plenário)

542. Em manifestação, a partir do Ofício 208668/2022/SRE - BA, de 17/6/2025, o Dnit registrou a ciência do item 9.4 do Acórdão 2291/2022-TCU-Plenário (peça 130, p. 13 e 99-107).

543. Especificamente no que tange à ciência dada sobre os riscos de jogo de planilha e de jogo de cronograma decorrentes da sistemática de pagamentos unitizada (por quilômetro) em contratações integradas, a autarquia argumentou que tem pautado suas ações e balizado seus critérios de pagamento com base nas diretrizes estabelecidas na Nota Técnica 150/2017/CGCONT/DIR/DNIT SEDE e no Memorando-Circular 107/2017 (peca 130, p. 13 e 99-107).

544. Ao detalhar sua manifestação, o DNIT apresentou de forma sintética como aplica essas orientações na prática para as diversas famílias de serviços que compõem uma obra rodoviária. A autarquia explicou que, para serviços como terraplenagem e pavimentação, exige-se o conhecimento detalhado da obra para dividi-la em segmentos homogêneos. Isso permite a estipulação de preços variáveis por quilômetro de acordo com a dificuldade e as características de cada trecho, eliminando a necessidade de criar um preço médio artificial que poderia gerar adiantamentos indevidos.

545. Além disso, o órgão destacou que serviços pontuais não devem ser pagos por valor médio por quilômetro e que rubricas como a administração local devem ser remuneradas de forma proporcional à execução financeira da obra, evitando o chamado paradoxo lucro-incompetência, onde a empresa ganharia mais quanto mais demorasse na execução.

546. A avaliação desses argumentos revela que as justificativas apresentadas pelo DNIT estão em alinhamento com a ciência dada pelo TCU. A própria Nota Técnica cita expressamente como fundamento a publicação "Orientações para elaboração de planilhas orçamentárias de obras públicas", editada pelo próprio Tribunal de Contas da União (peça 130, p. 99-107).

547. O documento interno do DNIT demonstra que a autarquia internalizou as preocupações do controle externo, não havendo intenção de combater ou refutar a ciência dada.

548. *Contudo, é imperativo observar a natureza jurídica e administrativa do documento utilizado pelo DNIT para fundamentar sua manifestação. A própria Nota Técnica 150/2017 reconhece expressamente que a autarquia não dispõe, atualmente, de um normativo próprio e definitivo que regulamente a criação ou alteração dos critérios de pagamento em obras não regidas por sistema de quantidades certas e unitárias, como é o caso da contratação integrada. O documento funciona, na verdade, como um compilado de lições aprendidas a partir de casos concretos e problemáticos enfrentados pelo órgão, a exemplo das graves distorções de medição e adiantamentos indevidos verificados nos contratos da 2ª Ponte sobre o Rio Guaíba e das obras remanescentes na BR-163/PA.*

549. *Sendo assim, conclui-se que, embora a Nota Técnica seja um documento oficial e de grande valia para a gestão atual dos contratos, ela não possui o caráter de um normativo interno definitivo e de observância obrigatória e perene dentro da autarquia. Por esse motivo, a ciência dada pelo TCU permanece plenamente válida e necessária. A manutenção desse alerta serve justamente para garantir que as boas práticas atualmente adotadas não se percam com o tempo ou com eventuais trocas de gestão, e para evitar a repetição das irregularidades históricas que a própria Nota Técnica utilizou como exemplos.*

550. *Todavia, para o escopo da presente análise, considera-se que, por ora, as orientações contidas na referida Nota Técnica e a postura adotada pelo DNIT se alinham de forma satisfatória à ciência dada.*

III. Da Análise da Prescrição da Pretensão Punitiva (PPP)

551. *A análise da prescrição das pretensões punitiva no âmbito deste processo será realizada com base nos ditames da Resolução-TCU 344/2022.*

552. *No que se refere aos prazos prescricionais, a referida norma estabelece que a prescrição principal ocorre no prazo de cinco anos, conforme o seu art. 2º. Por sua vez, a prescrição intercorrente se consuma caso o processo fique paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, nos termos do art. 8º.*

553. *No caso concreto em exame, o termo inicial para a contagem do prazo prescricional ocorreu em 28/9/2022, data do relatório de fiscalização. Esse marco inicial enquadra-se na hipótese prevista no inciso IV do art. 4º da referida resolução, que considera a data do conhecimento da irregularidade ou do dano constatado em fiscalização realizada pelo Tribunal (peça 92).*

554. *Após a definição do marco inicial, observa-se a ocorrência de eventos processuais que caracterizam causas interruptivas da contagem do prazo. O primeiro evento interruptivo deu-se em 19/10/2022, com a prolação do Acórdão 2291/2022-TCU-Plenário, que determinou a realização de audiência e oitivas (peça 95). Nesse primeiro interregno, transcorreram apenas 21 dias desde o marco inicial, não havendo que se falar em prescrição.*

555. *Posteriormente, a prescrição foi novamente interrompida em 11/7/2025, por meio de uma instrução da unidade técnica que propôs a realização de diligência (peça 162). Esse impulso processual configura um ato inequívoco de apuração do fato, o que interrompe a prescrição de acordo com o inciso II do art. 5º da norma de regência. Entre o acórdão proferido em 2022 e esta instrução de 2025, transcorreram 996 dias, o que equivale a 2,73 anos, conforme se pode observar da tabela 1, que elenca os impulsos processuais.*

Tabela 1 - Análise de prescrição processual TC 006.050/2022-0

Impulsos processuais	*Proposta*	*Data*	*Peça*	*Dispositivo Resolução 344/2022*	*Efeito*	*Prescrição Geral*		*Prescrição Intercorrente*		*Resultado do exame*
						Dias	*Anos*	*Dias*	*Anos*	
006.050/2022-0										
Relatório de fiscalização	*Marco inicial*	*28/9/2022*	*92*	*Art. 4º, inciso IV*	***Termo inicial***					

Impulsos processuais	Proposta	Data	Peça	Dispositivo Resolução 344/2022	Efeito	Prescrição Geral		Prescrição Intercorrente		Resultado do exame
						Dias	Anos	Dias	Anos	
Acórdão 2291/2022-TCU-Plenário	Audiência e oitivas	19/10/2022	95	Art. 4º, inciso IV	Interrompe	**21**	**0,06**	**21**	**0,06**	Não prescrito
Instrução	Diligência	11/7/2025	162	Art. 5º, inciso II	Interrompe	**996**	**2,73**	**996**	**2,73**	Não prescrito

Fonte: Processo TC 006.050/2022-0

556. Portanto, ao se adotar as balizas da Resolução-TCU 344/2022 e os dados constantes da tabela 1 de impulsos do processo, conclui-se que não se consumaram as prescrições geral e intercorrente. O exame demonstra que não transcorreu o prazo superior a cinco anos desde a última ação do Tribunal para apuração das irregularidades, tampouco o processo ficou paralisado por mais de três anos entre os impulsos processuais analisados.

CONCLUSÃO

557. No que se refere ao desalinhamento da rodovia BR-235 (item 9.2.1), conclui-se que a administração vem adotando medidas cabíveis para mitigar essa situação. A interrupção das atividades do Contrato 114/2017 no final da Etapa 5 e a suspensão dos projetos referentes à Etapa 6 dessa avença, determinada pela SRE/BA, evidenciada pela ausência de medições no sistema SIAC, configurou-se como uma providência de mitigação necessária para resguardar o erário e evitar potenciais pagamentos indevidos enquanto as pendências técnicas não fossem solucionadas.

558. Por outro lado, faz-se estritamente necessário registrar uma ressalva quanto à consolidação definitiva dessas medidas saneadoras. Constata-se que as informações prestadas pelo DNIT, ainda carecem da devida formalização administrativa, configurando-se, até o presente momento, apenas como informações prestadas com pretensão de cumprimento futuro. Especificamente, a 1ª Revisão de Projeto em Fase de Obras (RPFO), que contempla a exclusão da Etapa 6 do escopo contratual, ainda é ato pendente de conclusão.

559. Dessa forma, a efetiva redução contratual, relativa à exclusão da Etapa 6, do Contrato 114/2017, estimada em aproximadamente 17 milhões de reais, somente se materializará e trará segurança jurídica quando ocorrer a formalização definitiva da 1ª RPFO, mediante termo aditivo.

560. Ademais, esse desfecho necessário está condicionado à premissa indispensável de que, no documento final, seja rigorosamente mantido o critério técnico atualmente informado pelo DNIT: a utilização de uma metodologia de cálculo para a exclusão dos serviços baseada estritamente nos quantitativos do anteprojeto original da licitação. Sendo assim, embora as providências em curso apontem para a regularização da avença, a adequação contratual plena e o afastamento de eventual prejuízo financeiro ao erário, em decorrência dessa exclusão, dependerão da superação da morosidade burocrática e da confirmação documental de todas as intenções declaradas pela autarquia, que se comprometeu a encaminhar o termo aditivo redutor a essa Corte de Contas assim que formalizado.

561. Com relação à adequação dos critérios de pagamento (item 9.2.2), o DNIT esclareceu que essa providência, embora pendente da formalização da exclusão da Etapa 6 (item 9.2.1 do mesmo acórdão), assim que possível será realizada e comunicada ao TCU.

562. Por fim, em informações atualizadas, verificou-se que o Contrato 114/2017 se encontra vigente, mas paralisado, desde 28/06/2024 (peça 169, p. 6). O prazo de vencimento do referido contrato foi prorrogado para 25/3/2027, conforme 11º Termo Aditivo (peça 214). E que o termo aditivo para supressão da Etapa 6 ainda não foi formalizado (peça 215).

563. Quanto ao achado III.1, referente à divergência de traçados entre as rodovias BR-235/BA e BR-235/PI, a análise das audiências e da oitiva do DNIT confirmou que a elaboração de um Relatório de Visita Técnica falho — decorrente de inspeção de campo inadequada e em desconformidade com os itens 4.1 e 5.1.3 da IS/DG 17/2013 — subsidiou a aprovação de um

anteprojeto deficiente. Essa falha na verificação técnica permitiu a contratação de obras com desencontro de traçados na divisa estadual, o que demandará aditivos de redução de escopo e a relicitação da Etapa 6 (itens 59-210).

564. *Em síntese, conclui-se que os argumentos apresentados pelos gestores e pelo DNIT foram insuficientes para afastar a irregularidade. Ficou plenamente demonstrado que a utilização de um anteprojeto falho afrontou diretamente a Lei do RDC (Lei 12.462/2011), havendo um claro nexo de causalidade entre a negligência dos responsáveis — que produziram relatório técnico omisso, desprovido da necessária acuidade na verificação da realidade de campo — e o dano refletido pela obra inconclusa, sem utilidade para o usuário, em razão do desalinhamento de traçados, que poderia ter sido evitado com a devida conferência técnica.*

565. *Diante desse cenário, o encaminhamento proposto consiste na rejeição das razões de justificativa dos Srs. Amauri Sousa Lima, Felix de Almeida Moura e Gilson Menezes de Alencar, com a consequente aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.*

566. *Adicionalmente, para o Sr. Amauri Sousa Lima, destaca-se como circunstância agravante o histórico de penalidades impostas a este responsável pelo TCU em processos anteriores, muitas por situações semelhantes à encontrada nestes autos, conforme detalhado no apêndice "B" desta instrução. Por esse motivo, propõe-se que o Tribunal considere a irregularidade grave, associada às demais penalidades aplicadas ao gestor, para fins de inabilitação do responsável para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992.*

567. *Em que pese a gravidade da situação de desencontro de traçado relatado neste caso concreto, como o DNIT já foi cientificado, no Acórdão 952/2025-TCU-Plenário, item 9.3, sobre a necessidade de observância das cautelas estabelecidas na IS/DG 17/2013, especificamente quanto à realização da visita técnica, para a elaboração de anteprojetos para licitações de obras no âmbito das contratações integradas, considera-se que não há necessidade de outra cientificação.*

568. *No tocante à irregularidade relacionada à indicação de uma única fonte de areia distante, achado III.2, registrou-se que a indicação no anteprojeto de única jazida distante do eixo da BR-235/BA ocorreu sem estudos técnicos suficientes e sem mapeamento de outras fontes, resultando em aumento do orçamento referencial da contratação e contrariando os princípios da economicidade e das boas práticas de engenharia (itens 264-332).*

569. *Após as análises procedidas, concluiu-se que as razões de justificativa dos responsáveis e as manifestações do DNIT não elidiram a falha de planejamento, restando caracterizado que a indicação antieconômica decorreu de estudos insuficientes e da negligência dos responsáveis em sanar as falhas originadas no projeto básico preexistente, quando da elaboração do anteprojeto que subsidiou a respectiva contratação. Por outro lado, concluiu-se que a conduta do consórcio não foi irregular, uma vez que a empresa apenas otimizou seus custos durante a execução ao encontrar uma jazida mais próxima. Como o ganho de eficiência do consórcio (cerca de R$ 800 mil) foi inferior ao desconto global oferecido na licitação (cerca de R$ 7 milhões), exigir a devolução desse valor configuraria enriquecimento sem causa para a Administração. Nesse sentido, propõe-se que seja dispensado o estorno dos valores referentes à economia obtida pelo consórcio executor.*

570. *Sendo assim, o encaminhamento formulado propõe rejeitar as razões de justificativa dos agentes públicos envolvidos, aplicando-lhes a multa legal cabível. Propõe-se, também, expedir ciência ao DNIT sobre a irregularidade, com base na Lei 14.133/2021, para garantir que futuras pesquisas de materiais sejam técnica e economicamente vantajosas.*

571. *No que se refere ao achado acerca da execução de serviços de obras complementares sem a aprovação dos respectivos projetos, achado III.5, verificou-se que medições e pagamentos por trabalhos complementares – como relocação de postes e cercas – ocorreram sem que os projetos básicos e executivos tivessem sido aceitos pelo DNIT, conforme exige a legislação (itens 341-368).*

572. *Concluiu-se que as razões de justificativa apresentadas pelo fiscal do contrato não puderam ser acolhidas, pois a atestação de serviços sem o devido respaldo em projetos aprovados caracteriza uma infração direta ao art. 66 do Decreto 7.581/2011.*

573. Dessa forma, o encaminhamento proposto é a rejeição das razões de justificativa do Sr. Gilson Menezes de Alencar, na condição de fiscal do contrato, e a aplicação de multa com fundamento no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, punindo a prática de ato com infração à norma legal e reforçando a necessidade de rigor na fiscalização contratual.

574. Quanto ao achado relativo ao início das obras da BR-235/BA, sem a aprovação integral dos projetos por etapas, achado III.4, concluiu-se que as justificativas apresentadas não foram capazes de afastar a irregularidade, evidenciando que a prática ofende o dever de planejamento e a legislação federal (Lei 14.133/2021). Verificou-se que o amparo dos gestores em uma instrução normativa interna do DNIT (IS/DG/DIREX/DNIT 2/2014) não legitima o ato, pois normas infralegais não podem se sobrepor à lei, revelando, na verdade, uma falha sistêmica da alta administração da autarquia na adequação de seus regulamentos (itens 390-432).

575. Nesse sentido, propõe-se que as razões de justificativa dos responsáveis devem ser acolhidas parcialmente: embora não tenham o condão de sanar o vício procedimental, a existência do normativo interno induziu os gestores a erro escusável. Assim, diante da ausência de dolo ou má-fé e da atuação amparada em orientação institucionalizada, embora se reconheça a falha procedimental, afasta-se a aplicação de sanções aos gestores, dada a ausência de culpabilidade decorrente da indução ao erro pela norma interna da entidade.

576. Por fim, no que refere à falha sistêmica, deixa-se de propor providências corretivas específicas neste processo. Isso se deve ao fato de que a matéria já foi exaustivamente tratada em uma auditoria integrada (operacional e conformidade) mais ampla (TC 005.597/2022-6), que resultou no Acórdão 2507/2024-TCU-Plenário, o qual já expediu a devida ciência e as orientações estruturantes ao DNIT sobre a obrigatoriedade de aprovação prévia dos projetos.

*577. No que se refere ao achado III.3, sobre a apresentação do projeto básico desacompanhado do respectivo orçamento detalhado, a avaliação concentrou-se na oitiva do DNIT acerca da omissão do consórcio contratado em fornecer as planilhas com quantitativos, preços unitários e composições de custos (CPUs) durante a aceitação dos projetos das etapas da obra. Essa ausência contraria frontalmente a legislação aplicável, a Súmula 258 do TCU e as diretrizes básicas de engenharia rodoviária (itens 449-**Erro! Fonte de referência não encontrada.**477).*

578. A análise concluiu que o DNIT já está ciente da situação, tendo sido devidamente alertado no voto condutor do Acórdão 2291/2022-TCU-Plenário proferido neste mesmo processo. Constatou-se que a autarquia já está adotando as medidas administrativas cabíveis, incluindo a abertura de PAAR para obrigar a contratada a apresentar o orçamento ou sofrer as multas pertinentes, além de estar providenciando a formalização da retirada da Etapa 6 do Contrato 114/2017. Assim, considerando que a apresentação desse instrumento, registrada no final do item 9.2.3 do Acórdão 2291/2022-TCU-Plenário (oitiva), está em fase de cumprimento, propõe-se a dispensa-se a continuidade de monitoramento, sem prejuízo de que a unidade técnica inclua nova ação de controle para avaliar a situação, caso necessário.

579. Por conseguinte, o encaminhamento proposto é no sentido de que não há necessidade de expedir novas determinações ou medidas adicionais neste momento processual, visto que o DNIT já foi cientificado dessa irregularidade, mediante Acórdão 2972/2021-TCU-Plenário.

580. Em relação ao achado III.6, que registrou a falta de estabelecimento de pontos de controle para a apresentação, análise e aprovação dos projetos básicos, avaliou-se a oitiva do DNIT quanto à ausência de marcos temporais e cronogramas factíveis nos editais. Essa lacuna gerou um expressivo comprometimento dos prazos, resultando em diversas prorrogações contratuais sem que os projetos estivessem integralmente aprovados (itens 491-512).

581. A conclusão evidenciou que os argumentos do DNIT não afastaram a irregularidade, confirmando-se uma falha reiterada de planejamento que contraria a legislação e a jurisprudência do TCU. Contudo, ponderou-se que, devido ao estágio avançado e próximo do encerramento do Contrato 114/2017, qualquer determinação corretiva voltada especificamente para este ajuste seria ineficaz e pouco efetiva.

582. *O encaminhamento, portanto, alinha-se à racionalidade administrativa: propõe-se não expedir novas medidas neste processo, uma vez que o problema estrutural já foi diagnosticado e tratado no Acórdão 2507/2024-TCU-Plenário. A efetividade do controle será garantida pelo monitoramento das recomendações já emitidas à autarquia para a criação de normativos internos com prazos claros.*

583. *Quando ao achado III.7, sobre medições e pagamentos indevidos de administração local (manutenção de canteiros), em descompasso com a execução real dos serviços, concluiu-se que que o DNIT agiu de forma correta e convergente com as boas práticas ao adotar medidas saneadoras, estornando os valores pagos a maior até a 37ª medição e passando a atestar o serviço de forma proporcional ao real andamento da obra (itens 521-541).*

584. *Em contrapartida, os argumentos do consórcio não são pertinentes, pois o baixo ritmo da obra, mesmo que causado pela Administração, não legitima o recebimento antecipado de custos indiretos por meio de um critério de medição irregular.*

585. *Enfim, a análise confirma a validade do achado de auditoria e chancela as medidas corretivas adotadas pelo DNIT como adequadas e necessárias.*

586. *No que se refere à ciência dada ao DNIT (item 9.4 do Acórdão 2291/2022-TCU-Plenário), a manifestação do DNIT, consistente na apresentação de documento intitulado "Nota Técnica 150/2017", demonstra alinhamento em relação à adoção de critérios de pagamento. As diretrizes contidas no documento buscam mitigar os riscos de jogo de planilha e de cronograma ao exigir o detalhamento de segmentos homogêneos para a fixação de preços variáveis e ao vincular a remuneração de rubricas como a administração local à execução financeira, evitando o paradoxo lucro-incompetência e refletindo a internalização das preocupações deste Tribunal (itens 542-550).*

587. *Contudo, considerando que a referida Nota Técnica não possui natureza de normativo interno definitivo e de observância obrigatória, a ciência dada pelo TCU permanece válida e necessária para assegurar a perenidade dessas boas práticas e prevenir a reincidência de irregularidades históricas. Não obstante a ausência de caráter normativo, conclui-se que a postura atual do DNIT e as orientações internas vigentes atendem, por ora, ao comando desta Corte.*

588. *No que se refere à determinação deste Tribunal (item 9.5 do Acórdão 2291/2022-TCU-Plenário), a análise apurou que não há prejuízo financeiro aos cofres públicos decorrente da elaboração dos projetos, tampouco existem danos atrelados à execução das obras relativas à Etapa 6. O único dano potencial que se vislumbra na presente situação decorre exclusivamente da obtenção da licença ambiental, a qual deve ter sido concedida para englobar toda a extensão original do Contrato 114/2017. Todavia, é crucial destacar que tal prejuízo seria referente somente à extensão de 13,2 km, que corresponde especificamente à referida etapa suprimida. Assim, ainda que seja considerado de forma proporcional todo o valor contratual destinado ao item de "componente ambiental" — do qual o licenciamento faz parte —, o valor histórico apurado remonta a R$ 34.696,03, que atualizado por índice oficial (IGPDI), atinge o montante de R$ 72.152,68. Este valor revela-se consideravelmente inferior ao limite financeiro mínimo de R$ 120.000,00 que é fixado pela Instrução Normativa TCU 98/2024, autorizando, por expressa base normativa, a dispensa de deflagração de um processo autônomo de cobrança (itens 195-204).*

589. *Diante deste cenário de baixa materialidade financeira, considera-se que a instauração de uma Tomada de Contas Especial (TCE) exigiria um esforço investigativo e um custo administrativo desproporcionais ao valor que se busca recuperar, prolongando o desfecho deste processo e indo de encontro aos princípios da racionalidade, da eficiência e da economia processual.*

590. *Vale salientar, que a dispensa desse processo de cobrança em separado não se confunde, de maneira alguma, com impunidade. As irregularidades já identificadas e atribuídas aos gestores responsáveis pela elaboração do anteprojeto deficiente poderão ter suas respectivas condutas apenadas de forma global e irrestrita no âmbito deste mesmo processo em trâmite, que já se encontra maduro para julgamento. Portanto, em irrestrito alinhamento com a pacífica jurisprudência desta Corte de Contas, a proposta técnica conclusiva é pela dispensa oficial da instauração da Tomada de Contas Especial.*

591. Quanto a realização do exame de Prescrição da Pretensão Punitiva, restou demonstrado que não se consumaram as prescrições geral e intercorrente, visto que não transcorreu o prazo superior a cinco anos desde a última ação do Tribunal para apuração das irregularidades, tampouco o processo ficou paralisado por mais de três anos entre os impulsos processuais analisados, conforme balizas adotadas da Resolução-TCU 344/2022 e os dados constantes da tabela 1 de impulsos do processo (itens 551-556).

592. Por fim, registra-se que, durante a análise da presente instrução, foi identificado que, no relatório de auditoria e na condução da audiência realizada, houve a citação do normativo IS/DG 17/2013 (peça 55), que, à época, já havia sido formalmente revogado pela IS/DG 9/2014 (peça 224).

593. Importa destacar, contudo, que os dispositivos da IS/DG 17/2013, utilizados na fundamentação das referidas audiências e oitivas, possuem conteúdo idêntico aos correspondentes dispositivos da IS/DG 9/2014, que é o normativo vigente à época da elaboração e aprovação do anteprojeto, conforme se pode observar pelo quadro comparativo apresentado no Apêndice C, ao final desta instrução.

594. Dessa forma, o equívoco identificado configura-se como um erro material, sem qualquer impacto no mérito ou na condução da audiência, uma vez que o conteúdo normativo aplicado permanece válido e inalterado. Assim, não há que se falar em prejuízo às partes envolvidas ou em comprometimento da finalidade do ato processual, conforme os princípios da instrumentalidade das formas e da ausência de prejuízo.

595. O princípio da instrumentalidade das formas estabelece que um ato processual não deve ser considerado inválido se atingir sua finalidade, mesmo que contenha vícios formais. No caso em tela, a audiência foi conduzida regularmente, com observância dos direitos das partes e com base em dispositivos normativos cujo conteúdo permanece válido, ainda que tenha havido a citação equivocada do normativo revogado.

596. Ademais, o princípio da ausência de prejuízo reforça que a nulidade de um ato processual somente deve ser declarada quando houver demonstração de prejuízo concreto às partes, o que não se verifica no presente caso. A ausência de prejuízo é corroborada pelo fato de que o conteúdo normativo aplicado no relatório e na condução das audiências não sofreu qualquer alteração com a revogação e substituição da IS/DG 17/2013 pela IS/DG 9/2014.

597. Registra-se, ainda, que, nas análises realizadas nesta instrução, optou-se por manter a remissão à IS/DG 17/2013 (revogada), em vez da IS/DG 9/2014, apenas como um recurso metodológico para facilitar a interconexão entre a análise procedida e os itens das audiências e oitivas originais. Ressalte-se, contudo, que o normativo que efetivamente regia as oitivas e audiências à época da licitação realizada em 2016 era a IS/DG 9/2014, sendo a manutenção da referência à norma anterior uma escolha estritamente didática, que não altera a vigência e a aplicabilidade da IS/DG 9/2014 ao certame em questão.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

598. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) Acolher parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Amauri Sousa Lima, CPF 239.914.026-53, então Superintendente Regional do DNIT no estado da Bahia, sobre a irregularidade apontada no Relatório de Auditoria, relativa ao item 9.1.4 (achado III.4) do Acórdão 2291/2022-TCU-Plenário;

b) rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Amauri Sousa Lima, CPF 239.914.026-53, então Superintendente Regional do DNIT no estado da Bahia, sobre as irregularidades apontadas no Relatório de Auditoria, item 9.1.1 (achado III.1) e item 9.1.2 (achado III.2), ambos do Acórdão 2291/2022-TCU-Plenário;

b.1) aplicar ao responsável, individualmente, e em razão das irregularidades citadas no item "b", a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, fixando-lhe o prazo de 15 dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente

desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

b.2) autorizar o desconto da dívida na remuneração do servidor, observado o disposto no art. 46 da Lei 8.112/1990;

b.3) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida caso não atendida a notificação e não seja possível o desconto determinado;

c) considerar grave a infração cometida por Sr. Amauri Sousa Lima, CPF 239.914.026-53, então Superintendente Regional do DNIT no estado da Bahia, relativa ao item 9.1.1 (achado III.1) do Acórdão 2291/2022-TCU-Plenário, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, a fim de inabilitá-lo para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública;

d) rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. João Felix de Almeida Moura, CPF 112.794.275-15, Chefe do Serviço de Planejamento e Projetos, sobre a irregularidade apontada no Relatório de Auditoria, relativa ao item 9.1.1 (achado III.1) do Acórdão 2291/2022-TCU-Plenário;

d.1) aplicar ao responsável, individualmente, e em razão da irregularidade citada no item "d", a multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, fixando-lhe o prazo de 15 dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

d.2) autorizar o desconto da dívida na remuneração do servidor, observado o disposto no art. 46 da Lei 8.112/1990;

d.3) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida caso não atendida a notificação e não seja possível o desconto determinado;

e) Acolher parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelos Sr. Gilson Menezes de Alencar, CPF 075.453.984-91, Chefe de Serviço na Unidade Local de Senhor de Bonfim/BA, sobre a irregularidade apontada no Relatório de Auditoria, relativa ao item 9.1.4 (achado III.4) do Acórdão 2291/2022-TCU-Plenário;

f) rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Gilson Menezes de Alencar, CPF 075.453.984-91, Chefe de Serviço na Unidade Local de Senhor de Bonfim/BA, sobre as irregularidades apontadas no Relatório de Auditoria, relativo ao item 9.1.1 (achado III.1); e ao item 9.1.3 (achado III.5), ambos do Acórdão 2291/2022-TCU-Plenário;

f.1) aplicar ao responsável, individualmente, e em razão das irregularidades citadas no item "f", a multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, fixando-lhe o prazo de 15 dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

f.2) autorizar o desconto da dívida na remuneração do servidor, observado o disposto no art. 46 da Lei 8.112/1990;

f.3) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida caso não atendida a notificação e não seja possível o desconto determinado;

g) rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Ricardo da Costa Martins, CPF 509.765.595-87, Analista em Infraestrutura de Transporte - Serviço de Engenharia - DNIT/BA, sobre a irregularidade apontada no Relatório de Auditoria, relativa ao item 9.1.2 (achado III.2) do Acórdão 2291/2022-TCU-Plenário;

g1) aplicar ao responsável, individualmente, e em razão da irregularidade citada no item "g", a multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, fixando-lhe o prazo de 15 dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a

data do acórdão que vier a ser proferido até a data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

g.2) autorizar o desconto da dívida na remuneração do servidor, observado o disposto no art. 46 da Lei 8.112/1990;

g.3) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida caso não atendida a notificação e não seja possível o desconto determinado;

h) rejeitar as razões de justificativa apresentadas pela Sra. Vanessa Christine Ramos Green, CPF: 944.283.445-20, Analista em Infraestrutura de Transporte - Serviço de Engenharia - DNIT/BA, sobre a irregularidade apontada no Relatório de Auditoria, relativa ao item 9.1.2 (achado III.2) do Acórdão 2291/2022-TCU-Plenário;

h.1) aplicar à responsável, individualmente, e em razão da irregularidade citada no item "h", a multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, fixando-lhe o prazo de 15 dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

h.2) autorizar o desconto da dívida na remuneração da servidora, observado o disposto no art. 46 da Lei 8.112/1990;

h.3) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida caso não atendida a notificação e não seja possível o desconto determinado;

i) dar ciência ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020 de que a indicação de jazidas ou fornecedores relativamente distantes do local da obra, nos anteprojetos para as contratações integradas, sem a adequada avaliação técnica de alternativas mais próximas e economicamente vantajosas ofende o art. 11, incisos I, II e III e § único da Lei 14.133/2021, o princípio da eficiência do art. 37 da Constituição Federal, bem como os princípios do planejamento e da economicidade, previstos no art. 5º da Lei 14.133/2021;

j) *informar ao DNIT e aos responsáveis do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada* podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos."

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de relatório de auditoria realizada no âmbito do Fiscobras/2022 nas obras de pavimentação da BR-235/BA, entre Remanso/BA e a divisa com o Piauí, executadas mediante os Contratos 113/2017 e 114/2017, correspondentes aos lotes 1 e 2. Celebrados sob o regime de contratação integrada, os ajustes somavam aproximadamente R$ 180 milhões, em valores originais, e tinham prazo inicial de 720 dias. Contudo, sofreram sucessivas suspensões e prorrogações: o lote 1 estava paralisado desde abril de 2019, sem medições ou pagamentos, enquanto o lote 2 apresentava avanço físico de apenas 22,10%.

2. O principal achado consistiu na deficiência do anteprojeto, que previu um traçado da BR-235/BA sem continuidade com o trecho da rodovia no Estado do Piauí. A falha poderá exigir a alteração ou a supressão da etapa final do lote 2 e a realização de nova licitação para um segmento alternativo, precedida de estudo de viabilidade, anteprojeto e licenciamento ambiental.

3. Também foram identificados riscos decorrentes da inadequação do critério de medição e pagamento dos serviços por quilômetro executado, pois os custos variam significativamente conforme a topografia, o tipo de solo, a movimentação de terra e as distâncias de transporte. A supressão do trecho mais oneroso poderia gerar desequilíbrio econômico-financeiro em desfavor da Administração, além de incentivar a execução prioritária dos segmentos mais rentáveis e o posterior abandono daqueles de maior custo, caracterizando riscos de "jogo de planilha" e "jogo de cronograma".

4. Outro achado relevante foi a indicação, no anteprojeto, de uma única fonte de areia situada a longa distância da obra, embora existissem jazidas mais próximas. A deficiência pode ter elevado artificialmente os custos de transporte, comprometido a economicidade e a isonomia da licitação e até favorecido empresas que conhecessem previamente fontes alternativas.

5. Por fim, constatou-se o início de serviços sem a prévia conclusão e aprovação integral dos projetos básico e executivo, a ausência de orçamento detalhado, a falta de marcos de controle para análise e aprovação dos projetos e pagamentos incompatíveis com o avanço físico da obra. A manutenção do canteiro, por exemplo, já havia recebido 44,44% do valor previsto, quando a execução da obra alcançava apenas 12,69% no período analisado.

6. Com base nesses achados, o Acórdão 2.291/2022-Plenário, ao apreciar o relatório de auditoria, determinou, entre outras medidas saneadoras, oitivas do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) e do Consórcio BR-235/BA, bem como audiências dos seguintes responsáveis:

Indício de Irregularidade	Responsáveis	Conduta
Divergência entre os eixos dos traçados da BR 235/BA e BR-235/PI.	Amauri Sousa Lima, na condição de Superintendente Regional do Dnit no Estado da Bahia.	Aceitar anteprojeto deficiente, com desencontro de traçados, sem exigir visita técnica adequada, consulta ao Dnit/PI e estudos de alternativas que assegurassem a correta caracterização do objeto contratual.
	João Felix de Almeida Moura, Chefe de Serviços de Projetos Dnit/BA.	Elaborar relatório de visita técnica insuficiente para caracterizar o objeto, sem confrontar adequadamente os parâmetros disponíveis com a realidade de campo nem buscar as informações técnicas necessárias.
	Gilson Menezes de Alencar, Chefe de Serviço da Unidade Local do Bonfim/BA - Dnit/BA.	Realizar visita técnica insuficiente para caracterizar o objeto contratual, sem confrontar adequadamente os parâmetros técnicos disponíveis com a realidade de campo nem buscar as informações necessárias.
Distância média de transporte elevada para areia devido à ausência de pesquisa por outras fontes de material no anteprojeto.	Ricardo Martins Costa e Vanessa Christine Ramos Green, Analistas em Infraestrutura de Transporte - Serviço de Engenharia - Dnit/BA.	Elaborar o anteprojeto com base no projeto básico existente, indicando apenas o Areal J como fonte de areia, sem registrar a ausência de prospecção de outras jazidas nem adotar providências para estudar fontes alternativas, em desacordo com o subitem 4.1 da IS/DG 9/2014.
	Amauri Sousa Lima, Superintendente Regional do Dnit no Estado da Bahia.	Aceitar anteprojeto deficiente que indicava areal antieconômico e distante das obras, sem exigir estudos e prospecções de fontes alternativas mais próximas, em desacordo com a IS/DG 9/2014 e com as normas aplicáveis à contratação integrada.
Execução de serviços de obras complementares sem aprovação do respectivo projeto.	Gilson Menezes de Alencar, na condição de fiscal do contrato.	Ter atestado a medição de mais de 55% dos serviços de remoção de cercas e instalação de cerca de arame farpado e 35% do serviço de relocação de postes de rede elétrica (23ª a 37ª medição), sem respaldo em projetos básicos e executivos aceitos para a disciplina de Obras complementares, que contempla os referidos

Indício de Irregularidade	Responsáveis	Conduta
		serviços medidos, afrontando o art. 66 do Decreto 7.581/2011 e permitindo a antecipação de pagamento.
Início de obras da BR-235/BA sem a aprovação integral de projetos por etapas (achado III.4)	Gilson Menezes de Alencar, como fiscal do contrato.	Dar início à execução de serviços das obras do lote 2 da BR-235/BA sem a aprovação integral do projeto básico, em desrespeito ao art. 7º, § 1º, da Lei 8.666/1993, ao art. 2º, inciso IV, ao art. 8º, § 7º, da Lei 12.462/2011, quando deveria ter agido em conformidade com o art. 67, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993, comunicando aos seus superiores hierárquicos sobre a sua discordância em iniciar as obras sem que o projeto básico estivesse integralmente aprovado, conforme estabelecido na legislação aplicável.
	Amauri Sousa Lima, Superintendente Regional do Dnit no Estado da Bahia.	Aceitar a segmentação do projeto básico do Contrato 114/2017 em etapas, permitindo o início da execução das obras de pavimentação do lote 2 da BR-235/BA sem que o projeto básico de engenharia estivesse aprovado em sua integralidade, em dissonância com o disposto no art. 7º, § 1º, da Lei 8.666/1993, no art. 2º, inciso IV, e no art. 8º, § 7º, da Lei 12.462/2011, quando devia adotar a postura de exigir a aprovação completa de todas as disciplinas do projeto básico antes do início dos serviços, atuando de acordo com as competências pertinentes à função de superintendente regional do Dnit, contidas no regimento interno da autarquia (art. 144, incisos V e VI, e art. 177, inciso XIV).

7. Após a apresentação das manifestações dos responsáveis e interessados, o processo recebeu sua derradeira instrução pela Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e Aviação Civil (AudRodoviaAviação), que concluiu que o Dnit vem adotando providências para mitigar os efeitos do desencontro de aproximadamente 14 km entre os traçados da BR-235/BA e da BR-235/PI, especialmente mediante a paralisação do Contrato 114/2017 ao final da etapa 5 e a suspensão dos projetos da etapa 6.
8. No entender da unidade técnica, essas medidas evitaram a continuidade de pagamentos enquanto as pendências técnicas permaneciam sem solução. Contudo, a exclusão da etapa 6, estimada em cerca de R$ 17 milhões, ainda não foi formalizada por meio da 1ª Revisão de Projeto em Fase de Obras e do correspondente termo de aditamento contratual. O contrato permanece vigente, mas paralisado desde 28/6/2024, com prazo prorrogado até 25/3/2027. A regularização definitiva dependerá da formalização do aditivo e da utilização dos quantitativos previstos no anteprojeto original para calcular a supressão.
9. Quanto ao achado relativo ao desencontro dos traçados, a instrução considerou comprovado que a elaboração de relatório de visita técnica inadequado e a ausência de estudos suficientes subsidiaram a aprovação de anteprojeto deficiente. As justificativas apresentadas pelos responsáveis foram consideradas insuficientes para afastar o nexo entre a falha de verificação técnica e a contratação de uma obra incapaz de promover a continuidade da rodovia na divisa estadual. Propôs-se, assim, rejeitar

as razões de justificativa dos Srs. Amauri Sousa Lima, João Felix de Almeida Moura e Gilson Menezes de Alencar e aplicar-lhes a multa capitulada no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

10. Adicionalmente, em relação ao Sr. Amauri Sousa Lima, diante do histórico de penalidades anteriores e da gravidade da irregularidade, foi proposta também a sua inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança.
11. Em relação à indicação de uma única fonte de areia distante da obra, concluiu-se que o anteprojeto foi elaborado sem estudos adequados e sem prospecção de jazidas alternativas mais próximas, elevando o orçamento referencial e contrariando os princípios da economicidade e do planejamento. As razões de justificativas dos responsáveis foram rejeitadas, com proposta de aplicação de multas. Por outro lado, não se identificou irregularidade na atuação do consórcio, que localizou jazida mais próxima e reduziu seus custos. Como o ganho obtido, de aproximadamente R$ 800 mil, foi inferior ao desconto global de cerca de R$ 7 milhões oferecido na licitação, entendeu-se que exigir a devolução desse valor resultaria em enriquecimento sem causa da Administração.
12. Também foi mantido o achado referente à medição e ao pagamento de serviços complementares, como relocação de postes e cercas, sem aprovação dos respectivos projetos básico e executivo. A conduta do fiscal do contrato, Sr. Gilson Menezes de Alencar, foi considerada infração direta ao art. 66 do Decreto 7.581/2011, justificando a rejeição de suas razões de justificativa e a proposta de aplicação da sanção capitulada no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992. Diversamente, quanto ao início das obras sem aprovação integral dos projetos por etapas, embora a irregularidade tenha sido reconhecida, propôs-se acolher parcialmente as justificativas dos gestores e afastar as sanções, pois eles teriam sido induzidos a erro escusável por norma interna do próprio Dnit, incompatível com a legislação superior.
13. No que se refere à ausência de orçamento detalhado, à falta de pontos de controle para apresentação e aprovação dos projetos e aos pagamentos de manutenção de canteiro em descompasso com o avanço da obra, a instrução reconheceu as irregularidades, mas considerou que o Dnit já vinha adotando medidas corretivas ou havia sido objeto de deliberações anteriores do TCU. A autarquia instaurou procedimento para exigir o orçamento da contratada, estornou valores pagos a maior pela manutenção do canteiro e passou a vincular esses pagamentos à execução real. Por isso, não foram propostas novas determinações específicas, sem prejuízo de eventual ação de controle futura.
14. Por derradeiro, a instrução de mérito da AudRodoviaAviação ainda concluiu que o possível prejuízo atualizado relacionado ao licenciamento ambiental da etapa 6 seria de aproximadamente R$ 72 mil, valor inferior ao limite de R$ 120 mil previsto na IN-TCU 98/2024 para instauração do processo de tomada de contas especial (TCE).

II

15. Feita essa indispensável contextualização dos fatos, inicialmente, passo a deliberar sobre as manifestações dos responsáveis e os exames conduzidos pela unidade técnica.
16. Em relação ao primeiro achado da fiscalização, que identificou divergência de aproximadamente 14 km entre os traçados da BR-235/BA e da BR-235/PI, impedindo a interligação da rodovia entre os dois estados, a falha foi atribuída à deficiência do anteprojeto que fundamentou o Contrato 114/2017, elaborado sem cautelas suficientes, sem adequada visita técnica e sem estudos comparativos de traçados.
17. O então superintendente regional do Dnit/BA, Sr. Amauri Sousa Lima, alegou que aprovou o anteprojeto com base nas análises e informações fornecidas pelas áreas técnicas, fiscais e empresas contratadas, não sendo possível, diante das atribuições administrativas e do volume de contratos, realizar verificações adicionais ou inspeções em campo. Sustentou ainda que não foi informado previamente sobre irregularidades e que o desencontro decorreu de alteração posterior do traçado no Piauí, não comunicada à unidade da Bahia, tendo sido adotadas providências para desenvolver uma nova ligação. Por isso, defendeu a inexistência de dolo, culpa ou dano ao Erário.
18. Por sua vez, o Sr. João Felix de Almeida Moura afirmou que a transformação do projeto básico em anteprojeto foi determinada pelo superintendente e que não houve efetiva visita técnica ao trecho, pois o projeto básico de 2014 foi considerado atualizado e suficiente. Esclareceu que o documento denominado “Relatório de Visita Técnica” seria apenas o registro de uma reunião interna, elaborado

em 2016, com erro na data de assinatura, e que não teria servido para fundamentar o anteprojeto. Já o Sr. Gilson Menezes de Alencar sustentou que a análise dos projetos competia ao setor de planejamento e projetos, enquanto sua atuação se relacionava à fiscalização contratual, reiterando que a conversão do projeto básico em anteprojeto decorreu de determinação superior.

19. O Dnit também se manifestou sobre o primeiro achado, informando que decidiu interromper as obras ao final da etapa 5 e suspender a elaboração dos projetos e a execução dos serviços da etapa seguinte, em razão do desencontro entre os traçados da BR-235/BA e da BR-235/PI. A autarquia passou a avaliar a adoção de traçado alternativo sugerido pela Diretoria de Planejamento e Pesquisa e comunicou formalmente o Consórcio BR-235 sobre a paralisação, bem como sobre a possibilidade de exclusão da etapa 6 ou de incorporação de novo segmento com traçado alternativo mediante termo aditivo.
20. Para viabilizar a supressão contratual, a Superintendência Regional do Dnit na Bahia solicitou à empresa supervisora a elaboração de relatório técnico e dos levantamentos de quantitativos necessários. Posteriormente, o consórcio apresentou planilhas e documentos para a 1ª Revisão de Projeto em Fase de Obras — RPFO. Contudo, as versões submetidas continham deficiências técnicas, foram consideradas inadequadas pela supervisora, pela gerenciadora nacional e por setores do Dnit e acabaram devolvidas para correção, o que retardou a formalização do termo aditivo.
21. Embora a exclusão da etapa 6 ainda não tenha sido aprovada nem formalizada, o Dnit ressaltou que não houve execução ou medição de serviços nesse segmento, inexistindo, até o momento, repercussão financeira no contrato. Para assegurar a futura interligação da BR-235 entre Bahia e Piauí, o Dnit celebrou em março de 2024 novo contrato para elaboração dos projetos do trecho alternativo. Esse ajuste, porém, foi rescindido unilateralmente em maio de 2025, passando a autarquia a negociar com as empresas classificadas nas posições seguintes da licitação para dar continuidade aos estudos e projetos.
22. Em atenção às manifestações sintetizadas acima, acompanho, em essência, o exame realizado pela unidade técnica. Com efeito, a análise dos autos me permite confirmar a irregularidade decorrente do desencontro entre os traçados da BR-235/BA e da BR-235/PI. O próprio Dnit reconheceu que, caso a etapa 6 do Contrato 114/2017 fosse executada conforme previsto no anteprojeto, a rodovia não se conectaria fisicamente na divisa entre os dois estados. Entendo, portanto, que o anteprojeto não continha informações técnicas suficientes para caracterizar adequadamente o objeto da contratação integrada, em afronta ao art. 9º, § 2º, inciso I, da Lei 12.462/2011 e ao art. 74, § 1º, inciso I, do Decreto 7.581/2011.
23. Observo que a origem da falha não está somente no aproveitamento do projeto básico aprovado em 2014, procedimento admitido pelas normas internas do Dnit, mas na ausência das cautelas necessárias à sua conversão em anteprojeto. A visita técnica deveria ter confrontado os parâmetros do projeto, que estava desatualizado, com a realidade de campo e buscado informações junto às demais superintendências, especialmente à unidade do Dnit no Piauí. Contudo, o respectivo relatório não identificou a incompatibilidade entre os traçados, embora essa verificação pudesse ter evitado a aprovação do anteprojeto deficiente.
24. Não acolho a alegação dos responsáveis de que o documento seria apenas uma nota de reunião. Seu título, sua estrutura formal, as assinaturas e a descrição detalhada da inspeção demonstram que se tratava efetivamente de Relatório de Visita Técnica, elaborado para subsidiar o anteprojeto. Também não considero procedente o pedido de alteração da data do documento de 2015 para 2016, pois não foram apresentadas provas contemporâneas dessa retificação e o próprio relatório registra que a inspeção ocorreu em abril de 2015.
25. Embora o cadastro eletrônico do Dnit estivesse desatualizado quanto à alteração anteriormente realizada no traçado da BR-235/PI, entendo que essa circunstância não afasta a responsabilidade dos agentes públicos e gestores do Dnit/BA. O dever de diligência exigia a validação das informações mediante inspeção em campo e consultas à unidade do Dnit no Piauí. Uma verificação adequada teria identificado que o trecho já implantado naquele estado não coincidia com o traçado previsto no projeto baiano.

26. Como bem evidenciado pela AudRodoviaAviação, a cronologia dos fatos afasta a alegação apresentada pelos responsáveis, pois o projeto executivo da BR-235/PI foi aprovado em 2006, enquanto o projeto básico e o anteprojeto do trecho baiano somente foram aprovados em 2014 e 2015. Além disso, quando da elaboração do anteprojeto, já havia serviços de terraplenagem executados no Piauí, inclusive nas proximidades da divisa estadual.

27. Nesse contexto, cabia à visita técnica e à análise crítica do projeto existente verificar as condições reais de campo e a compatibilidade do traçado concebido. A alteração do entorno não constituía fato imprevisível, mas risco próprio de empreendimentos de infraestrutura. A omissão do desalinhamento no relatório demonstra, portanto, que a inspeção de campo, embora formalmente realizada, não observou com a necessária diligência os procedimentos de confrontação dos parâmetros técnicos com a realidade local.

28. Entendo que os Srs. João Felix de Almeida Moura e Gilson Menezes de Alencar participaram da elaboração de Relatório de Visita Técnica que não cumpriu a finalidade estabelecida na IS/DG 17/2013. A inspeção deveria confrontar os parâmetros do projeto existente com a realidade de campo e buscar informações junto às superintendências envolvidas. Contudo, não identificou o desalinhamento entre os traçados da BR-235/BA e da BR-235/PI, contribuindo diretamente para a aprovação de anteprojeto deficiente.

29. Não acolho a alegação de que o documento constituiria mero registro informal de reunião. Intitulado "Relatório de Visita Técnica", ele observa a estrutura prevista na norma, descreve datas e locais percorridos, contém rubricas em todas as páginas e foi assinado pelos gestores. Sua forma e seu conteúdo demonstram, de maneira inequívoca, tratar-se de documento oficial destinado a subsidiar a elaboração do anteprojeto, não sendo suficiente para descaracterizá-lo o fato de não ter sido incorporado ao corpo daquele instrumento.

30. Também considero contraditória a tentativa de alterar a data do relatório de 2015 para 2016. O próprio documento registra que a inspeção ocorreu em abril de 2015, sem que tenham sido apresentadas provas contemporâneas capazes de demonstrar o alegado erro material. De todo modo, tanto a assinatura de documento com data retroativa quanto a indicação de função ainda não exercida configurariam circunstâncias que, longe de afastar a responsabilidade do agente, apenas reforçariam a irregularidade.

31. Igualmente não prospera a tentativa de transferir a responsabilidade pela falha apenas ao superintendente regional. Não há nos autos ordem expressa dispensando a realização da visita técnica, e o aproveitamento de projeto básico existente não afastava essa obrigação. Ainda que houvesse determinação superior, cabia aos responsáveis atuarem de forma crítica, observar as normas aplicáveis e alertar a autoridade competente sobre os riscos envolvidos, pois a obediência hierárquica não constitui salvo-conduto para o cumprimento de determinação manifestamente irregular.

32. Quanto aos argumentos do Sr. Gilson Menezes de Alencar pela irregularidade apurada, de que a análise dos projetos competia ao Serviço de Planejamento e Projetos da SRE/BA e de que sua atuação se restringia à fiscalização contratual, considero que tais afirmações não afastam sua responsabilidade, pois imputação não se refere à concepção ou à análise global do projeto, mas à falha específica na realização da visita técnica e na elaboração do respectivo relatório. Ao participar de inspeção que não confrontou adequadamente os parâmetros disponíveis com a realidade de campo e ao subscrever documento que deixou de registrar o desalinhamento da rodovia, o responsável assumiu responsabilidade direta pelo ato.

33. Assim, ainda que outro setor detivesse a competência pela análise geral dos projetos, cabia aos integrantes da equipe responsável pela visita técnica identificar e relatar as condições efetivamente verificadas no local. Como subscritor do relatório, o Sr. Gilson Menezes de Alencar falhou no exercício de atribuição de natureza técnica e de controle, e não meramente burocrática.

34. Concluo, portanto, que as razões de justificativa apresentadas são contraditórias, inverossímeis e insuficientes para afastar a responsabilidade de ambos os agentes. O relatório constitui prova de que a visita técnica ocorreu, mas foi realizada de maneira inadequada e sem refletir a realidade de campo, subsidiando a aprovação de anteprojeto incapaz de assegurar a continuidade física da rodovia.

35. As alegações de ausência de dolo de dano ao Erário ou atuação embasada na confiança da equipe técnica não afastam a responsabilidade do Sr. Amauri Sousa Lima. Para a aplicação de sanção por esta Corte, não se exige dolo, sendo suficiente a demonstração de culpa grave, inequivocamente caracterizada pela aprovação de anteprojeto baseado em Relatório de Visita Técnica manifestamente deficiente, sem a verificação do cumprimento das cautelas obrigatórias previstas nas normas internas do Dnit.

36. A aprovação do anteprojeto não constituía ato meramente formal ou homologatório. Ao subscrevê-lo, o então superintendente validou planejamento incapaz de assegurar a própria continuidade física da rodovia, permitindo o prosseguimento de contratação fundada em falha elementar de concepção. O alegado desconhecimento do desalinhamento não o exime, pois decorreu justamente da omissão em exigir e analisar criticamente os procedimentos de controle destinados a revelar essa inconsistência.

37. Acrescento que, após a instrução dos autos, recebi em meu gabinete o Sr. Amauri Sousa Lima, oportunidade em que foram reiterados os argumentos defensivos. Minha assessoria também recebeu memoriais destinados a aprofundar as razões de justificativa apresentadas (peças 235 e 239). Examinei atentamente essas manifestações, inclusive os esclarecimentos adicionais acerca da alegada desatualização do Sistema Nacional de Viação (SNV) e do Plano Nacional de Viação (PNV), bem como da suposta responsabilidade da Superintendência Regional do Dnit no Piauí pelos registros inconsistentes constantes daquele sistema.

38. Ainda que, para fins de argumentação, se admitisse que o SNV se encontrava efetivamente desatualizado e que a inconsistência cadastral pudesse ser atribuída à unidade do Dnit no Piauí, tais circunstâncias não seriam suficientes para afastar a responsabilidade dos agentes encarregados da elaboração e da aprovação do anteprojeto. Os próprios autos evidenciam que o dever de diligência compreendia não apenas a consulta às bases cadastrais da autarquia, mas também a validação das informações por meio de inspeção de campo e da articulação com a Superintendência Regional do Dnit no Piauí.

39. Com efeito, a realização de vistoria **in loco** em projeto ou anteprojeto de obra rodoviária não constitui mero formalismo burocrático. Trata-se de providência inerente à própria natureza do empreendimento. Uma rodovia se implanta sobre uma realidade física dinâmica, sujeita a modificações que nem sempre estarão refletidas, de forma tempestiva, em plantas, cadastros ou sistemas informatizados. Entre a elaboração de um levantamento anterior e a preparação de um novo anteprojeto podem surgir ocupações irregulares no eixo da futura rodovia, novas edificações, acessos, redes de serviços públicos, adutoras, linhas de transmissão, gasodutos, interferências ambientais ou outras condicionantes capazes de alterar substancialmente a solução técnica inicialmente concebida.

40. É precisamente por essa razão que a inspeção de campo constitui instrumento indispensável de validação do planejamento. Sua função é confrontar aquilo que consta dos documentos, plantas e sistemas administrativos com a situação efetivamente existente no terreno. Nos presentes autos, essa finalidade era ainda mais evidente, pois se tratava de assegurar a continuidade física de uma rodovia interestadual. A própria análise já consignou que a visita técnica deveria confrontar os parâmetros do projeto existente com a realidade de campo e buscar informações junto às superintendências envolvidas.

41. Não se mostra razoável, portanto, restringir a vistoria aos limites administrativos do Estado da Bahia. Para verificar a efetiva concordância entre os segmentos da BR-235/BA e da BR-235/PI, era necessário percorrer o trecho até a região da divisa e, se necessário, adentrar o Estado do Piauí, justamente para identificar onde se encontrava o segmento já implantado e verificar se os dois traçados convergiam para o mesmo ponto. Afinal, o objeto não era uma rodovia que terminaria na divisa estadual, mas uma rodovia destinada a estabelecer continuidade viária entre os dois estados.

42. Também não acolho o argumento de que a vegetação existente no local tornaria inviável a identificação da incompatibilidade entre os traçados. A objeção, em vez de afastar a necessidade da vistoria, apenas reforça a exigência de que ela fosse realizada de forma tecnicamente adequada e com extensão suficiente. A inspeção de uma obra viária dessa natureza não pode limitar-se à observação casual da faixa de domínio a partir de um único ponto ou de pequenos segmentos. Se as condições de

vegetação dificultassem a visualização direta, incumbia aos responsáveis complementar a diligência por outros meios disponíveis — percorrimento do segmento, consulta às equipes da unidade do Piauí, confrontação de coordenadas, levantamento georreferenciado, imagens aéreas, registros da implantação existente ou qualquer outro instrumento capaz de confirmar a continuidade física pretendida.

43. A cronologia descrita nos autos torna essa conclusão ainda mais contundente. O projeto executivo da BR-235/PI havia sido aprovado em 2006, ao passo que o projeto básico e o anteprojeto do trecho baiano somente foram aprovados em 2014 e 2015. Além disso, quando da elaboração do anteprojeto, já existiam serviços de terraplenagem executados no Piauí, inclusive nas proximidades da divisa estadual. Não se tratava, portanto, de divergência meramente cartográfica ou de alteração futura e imprevisível, mas de incompatibilidade que poderia e deveria ter sido identificada mediante adequada verificação da situação existente.
44. Não se pode normalizar uma falha dessa natureza, como se fosse aceitável que o planejamento de dois segmentos da mesma rodovia resultasse em traçados separados por aproximadamente 14 km. A situação ultrapassa em muito a dimensão de um erro ordinário de projeto. Para ilustrar a gravidade do ocorrido, seria comparável, em outro campo técnico, à execução de uma cirurgia na perna errada de um paciente: pode haver diversos procedimentos intermediários tecnicamente corretos, mas o resultado revela uma falha elementar quanto ao próprio objeto que deveria ter sido identificado antes do início da intervenção. Aqui, o anteprojeto submeteu à contratação a execução de segmento rodoviário que, levado a termo tal como concebido, simplesmente não se conectaria à continuação da BR-235 no Estado vizinho. O próprio Dnit reconheceu essa consequência.
45. Igualmente não afasta a irregularidade a alegação de que, por se tratar de contratação integrada, os riscos relacionados ao desenvolvimento dos projetos básico e executivo seriam atribuídos à empresa contratada. É certo que, nesse regime, incumbe ao contratado elaborar e desenvolver os projetos necessários à execução da obra. Todavia, essa circunstância não autoriza a Administração a licitar a partir de anteprojeto incapaz de definir adequadamente o objeto ou assentado em premissa física manifestamente incompatível com a realidade.
46. A contratação integrada não transfere ao particular o risco de a Administração licitar uma rodovia cujo ponto final não coincide com o início do segmento já existente. Há diferença essencial entre o desenvolvimento e o detalhamento de soluções de engenharia, próprios dos projetos básico e executivo a cargo do contratado, e a necessidade de que o anteprojeto fornecido pela Administração caracterize adequadamente o empreendimento e estabeleça premissas minimamente consistentes para sua continuidade física. Foi precisamente essa insuficiência que a análise dos autos identificou, ao concluir que o anteprojeto não continha informações técnicas suficientes para caracterizar adequadamente o objeto da contratação integrada.
47. Além disso, a realidade contratual demonstra que não se está diante de discussão meramente abstrata sobre alocação de riscos. O desencontro dos traçados produziu consequências concretas e graves. O Dnit interrompeu as obras ao final da etapa 5, suspendeu a elaboração dos projetos e a execução dos serviços da etapa seguinte e passou a estudar traçado alternativo. O Contrato 114/2017 permanece paralisado desde 28/6/2024, a exclusão da etapa 6 ainda não foi formalizada e a tentativa de contratação de projetos para o trecho alternativo também encontrou dificuldades, inclusive com rescisão contratual e recusas sucessivas das empresas posteriormente convocadas.
48. Portanto, mesmo que se reconhecesse a existência de falhas cadastrais no SNV e se atribuísse à Superintendência Regional do Dnit no Piauí a responsabilidade pela atualização dessas informações, subsistiria o dever dos responsáveis pelo anteprojeto e pela visita técnica de validar as condições reais do empreendimento. A inconsistência de uma base de dados administrativa não converte em aceitável a elaboração de um anteprojeto de rodovia sem a conferência de que o trecho projetado efetivamente encontra o segmento ao qual deveria se conectar.
49. Ao contrário, a possibilidade de os sistemas administrativos conterem informações desatualizadas é uma das razões pelas quais a inspeção de campo se revela indispensável. Quanto maior a incerteza dos

registros disponíveis, maior é o dever de diligência dos responsáveis pela elaboração e aprovação do anteprojeto.

50. Desse modo, os argumentos adicionais apresentados em reunião e nos memoriais não alteram minha conclusão. A falha não decorreu simplesmente de um cadastro desatualizado, mas da ausência de controles elementares capazes de confrontar as informações documentais com a realidade física do empreendimento. A natureza da obra exigia vistoria **in loco** suficientemente abrangente, inclusive com a verificação da concordância do traçado no Estado do Piauí, e a contratação integrada não eximia a Administração da obrigação de fornecer anteprojeto tecnicamente consistente. As consequências posteriores — paralisação da obra, supressão projetada de etapa contratual, necessidade de novo traçado e prolongamento da solução definitiva — apenas evidenciam a materialidade e a gravidade da deficiência de planejamento originalmente apontada.
51. Concluo, assim, que a deficiência do anteprojeto não decorreu de mera falha circunstancial ou de simples desacerto técnico, mas da manifesta negligência dos responsáveis na observância dos controles expressamente previstos nas normas internas do Dnit. Friso que a conduta se amolda, com nitidez, ao conceito de erro grosseiro previsto no art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, por revelar inescusável inobservância de cautelas elementares, aptas a impedir a aprovação de solução técnica incapaz de assegurar a própria continuidade física da rodovia.
52. A gravidade do ocorrido é ainda mais evidente por se tratar de situação absolutamente excepcional, de contornos verdadeiramente insólitos e, ao que consta, sem precedentes na história da engenharia rodoviária nacional, pois estamos diante de um projeto de dois segmentos da mesma rodovia que não se encontram.
53. A falha crítica de concepção poderia ter sido detectada e corrigida antes da licitação. Por essa razão, proponho rejeitar as justificativas apresentadas, adotando os exames realizados pela unidade técnica como razões de decidir.
54. No que tange à manifestação apresentada pelo Dnit em resposta à oitiva que lhe foi endereçada, tenho uma visão diferente da AudRodoviaAviação, que entendeu que a autarquia adotou medidas iniciais adequadas para conter os efeitos do desalinhamento dos segmentos viários.
55. Passados cerca de quatro anos do apontamento da irregularidade pelo TCU, a formalização da exclusão da etapa 6 ainda não foi concluída. Após atrasos atribuídos à empresa supervisora, foram reapresentados os estudos, a memória de cálculo e o relatório técnico necessários à 1ª Revisão de Projeto em Fase de Obras, com base nos quantitativos do anteprojeto original. A minuta prevê uma redução contratual de aproximadamente R$ 17 milhões, além de outras adaptações relacionadas a dificuldades de desapropriação.
56. O Contrato 114/2017 permanece vigente, porém paralisado desde 28/6/2024, com término prorrogado até 25/3/2027, sem que o termo aditivo de supressão tenha sido formalizado. Paralelamente, a contratação destinada à elaboração dos projetos do trecho alternativo foi rescindida por descumprimento contratual, e as empresas classificadas nas posições seguintes vêm recusando as convocações do Dnit, evidenciando a extensa cadeia de consequências decorrentes da falha inicial de planejamento.
57. Ocorre que o Contrato 114/2017 é uma contratação integrada, em que a empresa já é a responsável pela elaboração dos projetos básico e executivo. Não se sabe o motivo pelo qual o Dnit buscou contratar outra empresa para executar o objeto do próprio Contrato 114/2017. Tal situação não foi abordada pela instrução da AudRodoviaAviação e precisa ser esclarecida.
58. Além do desencontro entre os trechos da BR-235 nos Estados do Piauí e da Bahia, é inexplicável a inércia com a qual o Dnit vem tratando essa questão, omitindo-se em simplesmente determinar que o Consórcio BR-235 cumpra com a sua obrigação contratual de elaborar os projetos básicos e executivos do novo segmento.
59. À luz dessas considerações, proponho a constituição de um processo apartado de acompanhamento para esclarecer os motivos pelos quais o Dnit simplesmente não determinou que o Consórcio BR-235 promovesse a elaboração dos projetos básicos e executivos da etapa 6, bem como para acompanhar as

demais medidas que estão sendo adotadas pelo Dnit para regularizar a situação e assegurar a conclusão de uma obra de inegável importância regional.

III

60. Passo a tratar do achado de auditoria que identificou que os anteprojetos dos lotes 1 e 2 da BR-235/BA indicaram o Areal J como única fonte de areia, embora estivesse situado a mais de 80 km e 60 km dos respectivos trechos. A escolha não foi precedida de estudos técnicos e econômicos adequados sobre fontes alternativas mais próximas, em desacordo com a IS/DG 17/2013 e com as normas aplicáveis à contratação integrada.
61. A Sra. Vanessa Christine Ramos Green sustentou que os anteprojetos aproveitaram integralmente projetos básicos anteriormente elaborados e aprovados, de modo que a responsabilidade pelos estudos geológicos e geotécnicos caberia à empresa projetista. Alegou também que as características dos solos e as informações disponíveis no DNPM teriam justificado o descarte de outras ocorrências de areia, razão pela qual pediu sua exclusão do rol de responsáveis.
62. O Sr. Ricardo da Costa Martins afirmou que sua atuação se limitou à transformação dos projetos básicos em anteprojetos, utilizando informações já aprovadas pelo Dnit. Defendeu que não participou da elaboração, da fiscalização ou do pagamento dos projetos anteriores e que a indicação do Areal J não era de sua autoria. Acrescentou que o anteprojeto tinha caráter referencial e que caberia ao consórcio contratado desenvolver soluções técnicas mais econômicas durante a execução. O Sr. Amauri Sousa Lima, por sua vez, não apresentou argumentos específicos sobre essa irregularidade.
63. O Dnit, em sua manifestação, reproduziu essencialmente os mesmos fundamentos apresentados pelos responsáveis, afirmando que os estudos anteriores poderiam ser integralmente aproveitados e que as demais jazidas identificadas na região teriam sido descartadas em razão de suas características geológicas ou de sua destinação industrial. A autarquia sustentou, ainda, que o projeto básico existente continha elementos suficientes para indicar fonte tecnicamente viável de fornecimento de areia.
64. Não obstante, após determinação do TCU, a SRE/BA solicitou à empresa supervisora o levantamento da diferença entre a distância de transporte prevista no anteprojeto e aquela efetivamente praticada na execução. Diante da demora no atendimento, foi necessária a expedição de notificação específica, culminando na apresentação de nota técnica e memória de cálculo pela supervisora.
65. A análise comparativa demonstrou que a distância média de transporte considerada no orçamento do anteprojeto era 56% superior à efetivamente verificada na obra. A diferença financeira foi estimada em aproximadamente R$ 804 mil, a preços de março de 2015, evidenciando que a solução prevista originalmente não refletia a alternativa mais econômica disponível na região.
66. A empresa supervisora ponderou, contudo, que, no regime de contratação integrada, a matriz de riscos atribui ao contratado os ônus e bônus decorrentes da otimização das soluções de projeto. Assim, a utilização de areal mais próximo seria admissível, desde que preservados os requisitos de desempenho e qualidade, configurando economia resultante da solução técnica adotada pela contratada.
67. O consórcio sustentou que elaborou sua proposta com base no areal indicado no anteprojeto e que não tinha condições nem obrigação legal de pesquisar outras fontes de areia na região. Segundo alegou, caberia ao Dnit justificar a escolha da jazida adotada como referência na licitação.
68. Defendeu, ainda, que eventual sobrepreço não poderia ser examinado isoladamente em determinado serviço, sobretudo em contratação integrada, devendo-se avaliar o orçamento de forma global. Assim, estando o preço total do contrato compatível com o mercado, preços unitários elevados poderiam ser compensados por outros inferiores, somente havendo prejuízo em situações específicas, como alterações de quantitativos que favorecessem itens sobreavaliados ou suprimissem parcelas vantajosas para a Administração.
69. Por fim, afirmou que a redução isolada do valor relativo ao transporte da areia poderia romper o equilíbrio econômico-financeiro do contrato e gerar vantagem indevida para a Administração, caso desconsideradas as demais compensações existentes na proposta global.
70. Em minha avaliação sobre tais manifestações, enfatizo, preliminarmente, que o ponto central do indício de irregularidade ora em apreciação não reside na posterior substituição da fonte de areia pela contratada, mas na deficiência do planejamento que antecedeu a licitação. A ausência de prospecção

adequada de alternativas mais próximas elevou o orçamento referencial e comprometeu a economicidade do anteprojeto, ainda que o consórcio tenha posteriormente mitigado esse efeito mediante a adoção de solução mais eficiente.

71. A irregularidade decorreu da deficiência dos estudos que fundamentaram o anteprojeto da contratação integrada. O documento indicou como única fonte de areia uma jazida situada a cerca de 80 km da rodovia, sem pesquisa técnica suficiente de alternativas mais próximas e econômicas. A utilização integral de projeto básico preexistente, embora admitida pela IS/DG 17/2013, não dispensava o Dnit de verificar se o anteprojeto resultante continha premissas técnicas realistas e economicamente adequadas.
72. Também não procede o argumento de que outras jazidas teriam sido descartadas exclusivamente com base nos registros do antigo DNPM. Esses dados constituíam apenas subsídios preliminares e não substituíam a inspeção em campo, a coleta de amostras e os ensaios laboratoriais necessários para confirmar ou afastar a viabilidade das fontes identificadas. A prospecção foi encerrada sem essas verificações, amparando-se apenas em declaração do fiscal do projeto básico, sem laudos técnicos conclusivos.
73. A fragilidade dos estudos ficou demonstrada pelo fato de o próprio consórcio executor ter localizado e licenciado uma jazida de areia junto ao eixo da rodovia, tecnicamente adequada e muito mais próxima do que o Areal J. Essa descoberta confirma que a pesquisa realizada na elaboração do projeto básico e do anteprojeto foi incompleta. Embora a contratada assumisse os riscos e a responsabilidade pelo desenvolvimento dos projetos no RDC integrado, isso não afastava o dever da Administração de elaborar anteprojeto idôneo, capaz de orientar adequadamente as propostas e o orçamento referencial.
74. A indicação de uma fonte excessivamente distante elevou artificialmente o custo estimado do transporte e poderia ter distorcido a competição. A empresa supervisora apurou que a distância efetivamente percorrida foi 56% inferior à prevista e estimou uma diferença de aproximadamente R$ 800 mil.
75. No que se refere ao exame das razões de justificativa da Sra. Vanessa Christine Ramos Green, acolho o exame da unidade técnica. Em linha com tal análise, considero improcedente a alegação de que o aproveitamento integral de projeto básico anterior dispensaria a prospecção de alternativas mais próximas e a realização dos estudos complementares exigidos pela IS/DG 17/2013. Embora a empresa projetista respondesse pelas falhas originárias, cabia à equipe do Dnit revisar criticamente, atualizar e sanear o projeto antes de incorporá-lo ao anteprojeto, sobretudo diante da elevada distância de transporte e da insuficiência dos levantamentos existentes.
76. Os estudos bibliográficos e as consultas ao DNPM constituíam apenas etapas preliminares e não substituíam a inspeção, a prospecção e os ensaios necessários à avaliação de outras jazidas. A própria responsável já havia reconhecido anteriormente a importância de localizar materiais adequados e próximos à obra, mas não retomou essa ressalva na elaboração do anteprojeto.
77. Não acolho a alegação do Sr. Ricardo da Costa Martins de que sua atuação teria se limitado à mera transformação dos projetos básicos existentes em anteprojetos. Essa atividade não possuía natureza cartorial nem se restringia à reprodução passiva de dados anteriormente aprovados. Cabia-lhe examinar criticamente as informações recebidas e, diante da indicação de uma única fonte de areia distante e da ausência de estudos comparativos e ensaios técnicos, adotar providências para sanar a deficiência antes que ela fosse incorporada ao anteprojeto e submetida à licitação.
78. O fato de os dados terem sido produzidos por empresa projetista e anteriormente aprovados pelo Dnit não afastava suas próprias obrigações funcionais. Tampouco a alegada boa-fé, a distância entre sua lotação e o local da obra ou o caráter referencial do anteprojeto são suficientes para excluir sua culpa. A IS/DG 17/2013 exigia a verificação da viabilidade técnica e econômica das fontes de materiais, sendo possível realizar a análise documental, promover diligências ou solicitar a atuação de outros agentes para a inspeção necessária.
79. Ressalto que a natureza referencial do anteprojeto não autoriza a Administração a utilizar premissas frágeis ou antieconômicas. Trata-se da peça fundamental para a elaboração das propostas e do orçamento da contratação, razão pela qual deve conter parâmetros técnicos sólidos e soluções

vantajosas. No caso, a indicação de areal excessivamente distante elevou o orçamento referencial em cerca de R$ 800 mil.

80. O Sr. Amauri Sousa Lima não apresentou justificativas específicas sobre a irregularidade. Contudo, seus ofícios, despachos e manifestações demonstram que autorizou o aproveitamento do projeto básico existente sem exigir sua atualização nem a observância das cautelas previstas na IS/DG 17/2013, caracterizando negligência na condução do planejamento das obras da BR-235/BA.
81. Sua atuação foi determinante para a concretização da falha, pois a aceitação do anteprojeto não constituiu ato meramente formal: sua assinatura validou as deficiências preexistentes e permitiu o prosseguimento de uma contratação fundada em planejamento viciado. Por essa razão, concluo pela responsabilização do então superintendente regional e pela aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.
82. Concluo, portanto, que devem ser rejeitadas as razões de justificativa dos Srs. Ricardo da Costa Martins, Vanessa Christine Ramos Green e Amauri Sousa Lima. Considero, assim, que a conduta de tais agentes contribuiu para a aprovação de solução antieconômica e configurou erro grosseiro, por descumprimento inescusável do normativo aplicável e grave violação do dever de cuidado, cabendo a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.
83. Em relação ao aspecto objetivo da irregularidade, em juízo preliminar, tenho uma visão diferente da que foi externada pela unidade técnica, pois considero que a superestimativa da distância de transporte apresenta um indício de dano ao Erário de aproximadamente R$ 800 mil. Em uma primeira análise, não julgo correta a alegação do consórcio de que a falha dos estudos preliminares era imputável ao Dnit e de que a empresa não tinha obrigação de transferir à Administração os ganhos decorrentes da otimização de sua solução executiva.
84. Se o próprio consórcio alegou que não tinha condições de conhecer a situação de outros areais na região que eventualmente existissem no momento da licitação, seria razoável supor que o desconto global concedido em sua proposta, superior a R$ 7 milhões, não levou em conta que obteria economia pontual obtida com a nova jazida.
85. Assim, seria plenamente razoável a exigência de estorno dos R$ 800 mil nos pagamentos realizados, e isso não ocasionaria enriquecimento sem causa da Administração. Como demonstrado com o raciocínio acima, não se pode afirmar que a Administração se beneficiou simultaneamente do desconto licitatório e do ganho de eficiência alcançado pelo particular.
86. Cumpre acrescentar que situações dessa natureza não são episódicas nas auditorias de obras realizadas por este Tribunal em objetos licitados no regime de contratação integrada. Com frequência, identificam-se anteprojetos e orçamentos referenciais estruturados a partir de premissas superestimadas, soluções manifestamente antieconômicas ou alternativas de engenharia que, entre as tecnicamente possíveis, se mostram justamente as mais onerosas para a Administração. Posteriormente, durante a execução, a contratada adota solução ordinária, racional e compatível com as boas práticas de engenharia, apropriando-se integralmente da diferença entre o custo artificialmente estimado e aquele efetivamente necessário à realização do objeto.
87. Não se pode admitir que essa simples substituição de uma solução irrazoável por outra tecnicamente normal seja automaticamente qualificada como ganho legítimo de eficiência empresarial. Eficiência pressupõe inovação, aprimoramento de método executivo, incremento de produtividade ou assunção de risco que permita reduzir custos para além do padrão razoavelmente esperado. Não há verdadeira eficiência quando o contratado apenas deixa de executar a alternativa anormalmente onerosa prevista no orçamento de referência e emprega a solução usual, disponível e economicamente racional que deveria ter sido considerada desde a etapa de planejamento.
88. Tampouco se pode presumir que a superestimativa tenha sido necessariamente capturada pelo desconto global oferecido no certame. As propostas são formadas a partir de múltiplas variáveis, margens de risco, estratégias comerciais e compensações internas, inexistindo demonstração de que o desconto de R$ 7 milhões tenha incorporado especificamente a futura redução da distância de transporte da areia. Ao contrário, o próprio consórcio afirmou desconhecer, no momento da licitação, a existência de

jazida mais próxima, o que afasta a possibilidade de relacionar aquela economia pontual ao desconto ofertado.

89. Julgo que tal questão somente poderia ser dirimida com a apresentação do orçamento detalhado pelo consórcio contratado demonstrando os serviços e respectivos preços unitários executados na parcela da obra entregue. Assim, julgo prematura qualquer conclusão de que não exista débito.
90. Admitir entendimento diverso criaria incentivo perverso ao planejamento deficiente. Bastaria à Administração adotar, em seus projetos, soluções excessivamente caras, distâncias de transporte irreais ou métodos executivos desnecessariamente gravosos para que, posteriormente, a contratada se apropriasse da diferença mediante a adoção da solução tecnicamente óbvia e razoável. Essa lógica transferiria ao particular os frutos financeiros de uma falha administrativa e esvaziaria o controle sobre a economicidade dos orçamentos referenciais, além de possibilidade de direcionamento da licitação e de violação ao princípio da isonomia, caso alguma licitante detivesse informação privilegiada sobre tal situação.
91. Por essa razão, quando a remuneração contratual foi formada a partir de premissa objetivamente superestimada e a execução revelou custo sensivelmente inferior, sem demonstração de que a diferença tenha sido absorvida na proposta ou decorra de legítima inovação da contratada, entendo configurado sobrepreço, com repercussão financeira concreta. No caso, a distância de transporte prevista no anteprojeto era 56% superior à efetivamente utilizada, produzindo diferença estimada em R$ 800 mil.
92. Meu entendimento preliminar da questão é no sentido de que esse valor não corresponde a risco ordinário do contratado nem a prêmio por eficiência, mas sim a pagamento decorrente de premissa equivocada do orçamento de referência. Dito de outra forma, é possível que tenha ocorrido a situação de superfaturamento contratual pela previsão de metodologia executiva antieconômica do anteprojeto que fundamentou a licitação.
93. Concluindo esse tópico, considerando a absoluta paralisação do contrato, entendo que desde logo deva ser instaurada tomada de contas especial para quantificação do suposto dano e a identificação e citação dos responsáveis por conta do superfaturamento no pagamento do transporte da areia.

IV

94. A auditoria constatou a execução e o pagamento de serviços de obras complementares — relocação de postes, remoção de cercas e implantação de cercas de arame farpado — nas etapas 1, 2 e 4 do lote 2, sem que os respectivos projetos básico e executivo estivessem aprovados, em afronta ao art. 66 do Decreto 7.581/2011 e com possível antecipação de pagamento.
95. Em suas razões de justificativa, o fiscal do contrato, Sr. Gilson Menezes de Alencar, alegou que os serviços eram indispensáveis à continuidade da terraplenagem, pois os postes e as cercas interferiam na faixa de domínio delimitada pelos projetos geométricos já aprovados. Sustentou também que a implantação das novas cercas antes da retirada das antigas foi exigida pelos proprietários das áreas afetadas, enquanto os processos de desapropriação ainda estavam em curso.
96. O Consórcio BR-235/BA, por sua vez, afirmou que o anteprojeto apresentava deficiências nas obras complementares, mas que todos os serviços executados foram precedidos da aprovação dos respectivos projetos geométricos. Segundo o contratado, essa aprovação demonstraria que as soluções adotadas haviam sido previamente anuídas pelo Dnit, afastando a irregularidade.
97. Acompanho o exame realizado pela unidade técnica em relação ao presente ponto. Entendo que a execução e o pagamento dos serviços de obras complementares sem a prévia aprovação dos respectivos projetos básico e executivo configuraram afronta direta ao art. 66 do Decreto 7.581/2011, vigente à época dos fatos. A aprovação dos projetos geométricos das etapas 1, 2 e 4 não supria essa exigência, pois se tratava de disciplina distinta, destinada apenas a definir o traçado e a conformação espacial da rodovia. Já o projeto de obras complementares deveria especificar as soluções relativas a cercas, mourões, quantidade de fios, defensas e demais elementos necessários à funcionalidade e à segurança do empreendimento.
98. Não acolho, portanto, a justificativa de que a relocação dos postes e a substituição das cercas eram indispensáveis ao avanço da terraplenagem. Ainda que a situação prática exigisse providências, cabia ao fiscal formalizar o impasse, submetê-lo aos seus superiores e buscar a célere aprovação dos projetos

correspondentes, e não autorizar a execução e o pagamento à margem das exigências legais. Do mesmo modo, a alegação de que os proprietários somente aceitariam a retirada das cercas antigas após a construção das novas não afasta a irregularidade e, ao contrário, evidencia que as intervenções foram iniciadas antes da regularização fundiária.

99. Também rejeito os argumentos do consórcio. Na contratação integrada, eventuais deficiências do anteprojeto não autorizavam o início dos serviços sem projeto aprovado; incumbia à contratada justamente desenvolver soluções completas e submetê-las previamente ao Dnit. A aprovação do projeto geométrico não representava autorização tácita para executar obras complementares, cujas especificações técnicas ainda não haviam sido formalmente analisadas e aceitas.

100. A medição e o pagamento de serviços executados nessas condições caracterizaram liquidação irregular da despesa e antecipação de pagamento, pois faltava requisito essencial à exigibilidade da remuneração: a execução amparada em projeto aprovado. Além disso, a conduta expôs a Administração ao risco de receber soluções inadequadas, de qualidade inferior ou incompatíveis com os custos e parâmetros que seriam considerados tecnicamente aceitáveis.

101. Concluo, assim, que as razões de justificativa do Sr. Gilson Menezes de Alencar não afastam a irregularidade. Ao atestar medições de obras complementares sem respaldo nos respectivos projetos básico e executivo, o fiscal descumpriu norma expressa e adotou conduta manifestamente negligente, caracterizadora de erro grosseiro. Por essa razão, rejeito suas justificativas e proponho a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

V

102. Em relação ao quarto achado de auditoria, entendo configurada a irregularidade consistente no início das obras do lote 2 sem a prévia aprovação integral do projeto básico correspondente. A aprovação parcial por etapas ou disciplinas, ainda que amparada em orientações internas do Dnit e justificada pela intenção de acelerar o cronograma, não encontra respaldo na Lei 12.462/2011 (revogada) e na Lei 14.133/2021. O caso concreto demonstrou os riscos dessa prática, pois a fragmentação dos projetos comprometeu a visão integrada do empreendimento e contribuiu para atrasos, retrabalhos e falhas graves de concepção.

103. Não acolho os argumentos de que a aprovação parcelada seria equivalente à divisão do empreendimento em lotes ou de que a aprovação integral do projeto não impediria eventual abandono da obra. Cada lote deve possuir projeto básico completo, e a integral aprovação do projeto constitui justamente instrumento essencial de planejamento e mitigação de riscos. Embora o fiscal e o superintendente tenham contribuído para a irregularidade, considero que a IS/DG/DIREX/DNIT 2/2014, ao admitir a subdivisão dos projetos, induziu os agentes a acreditarem que seguiam procedimento institucionalmente válido.

104. Concluo, portanto, que as justificativas devem ser acolhidas apenas parcialmente. Reconheço a falha procedimental e a ilegalidade da execução iniciada sem projeto básico completo, mas afasto a aplicação de sanções aos gestores, diante da indução ao erro pelo normativo interno da própria autarquia. Deixo também de propor nova medida corretiva ao Dnit, pois a matéria já foi enfrentada no mérito pelo Acórdão 2.507/2024-Plenário, de relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus.

105. A respeito do quinto achado de auditoria, o relatório de auditoria constatou que o Consórcio BR-235 não apresentou o orçamento detalhado vinculado aos projetos básico e executivo do Contrato 114/2017, contendo quantitativos, preços unitários e composições de custos. A omissão contraria a Lei 12.462/2011, a Súmula TCU 258 e a jurisprudência desta Corte, pois, mesmo na contratação integrada, o orçamento detalhado deve ser entregue com os projetos definitivos, constituindo instrumento indispensável à fiscalização, à análise de alterações contratuais e à preservação do equilíbrio econômico-financeiro.

106. Embora o Dnit tenha expedido diversas notificações, o consórcio sustentou que não teria obrigação legal de apresentar o documento e que sua elaboração dependeria da aprovação de todas as disciplinas dos projetos. Esses argumentos não procedem. Os projetos executivos de cinco etapas já foram aprovados, de modo que a própria condição apontada pela contratada está atendida. A

persistência da recusa revela inadimplemento contratual, tendo o Dnit iniciado providências para instaurar processo administrativo de responsabilização e aplicar as sanções cabíveis.

107. A ausência do orçamento detalhado produz consequências concretas, especialmente na exclusão da etapa 6, pois dificulta a apuração precisa do valor a ser suprimido do contrato, bem como amplia os riscos de desequilíbrio e de jogo de planilha. Para contornar essa deficiência, o Dnit elaborou a Revisão de Projeto em Fase de Obras com base nos quantitativos do anteprojeto e nos preços referenciais da Administração, aplicando-se o desconto global da proposta. Essa metodologia, se mantida na aprovação definitiva e no termo aditivo, reduz as incertezas e mitiga parcialmente os riscos apontados.

108. Portanto, concluo que o Dnit vem adotando medidas para regularizar a situação, tanto pela cobrança do orçamento quanto pela tramitação do termo aditivo redutor, estimado em aproximadamente R$ 17 milhões. Contudo, ambas as providências tramitam com extrema lentidão e permanecem pendentes de conclusão, justificando a instauração de processo de acompanhamento já proposta em tópico anterior deste voto.

109. Por fim, ponho-me inteiramente de acordo com os exames conduzidos pela AudRodoviaAviação em relação aos dois últimos achados de auditoria, relacionados à ausência de pontos de controle eficazes e de cronograma factível para a elaboração, entrega, análise, revisão e aprovação dos projetos básico e executivo, bem como aos pagamentos do item “Manutenção do Canteiro” sendo indevidamente realizados em parcelas mensais fixas, sem correspondência com o avanço físico da obra.

VI

110. Dito isso, passo ao exame dos pressupostos para a aplicação das sanções aos responsáveis, uma vez que os fatos apurados nestes autos configuram graves violações às normas de planejamento, elaboração de projetos, execução e fiscalização de obras públicas.

111. As irregularidades passíveis de sanção concentram-se em três núcleos principais: a aprovação de anteprojeto incapaz de assegurar a continuidade física da BR-235 entre os Estados da Bahia e do Piauí; a elaboração e a aceitação de anteprojeto fundamentado em estudos insuficientes de fontes de areia, com adoção de distância de transporte manifestamente antieconômica; e a medição de serviços de obras complementares executados sem a prévia aprovação dos respectivos projetos básico e executivo.

112. As condutas imputadas aos responsáveis não se confundem com meros equívocos formais ou falhas secundárias de procedimento. Em maior ou menor grau, todas revelam grave inobservância de deveres funcionais elementares e descumprimento de normas expressas que disciplinavam a elaboração dos anteprojetos, a aprovação dos projetos e a regular liquidação da despesa pública. Caracterizam, portanto, erro grosseiro, nos termos do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, por evidenciarem atuação manifestamente aquém daquela esperada até mesmo de agente dotado de diligência inferior à média.

113. Com relação à culpabilidade, não identifico circunstâncias práticas capazes de impedir o conhecimento da ilicitude ou a adoção de conduta diversa pelos responsáveis nas irregularidades ora sancionadas. As normas aplicáveis eram claras e impunham providências objetivas, como a realização de visita técnica efetiva, a análise crítica dos projetos preexistentes, a prospecção de fontes alternativas de materiais e a vedação à medição de serviços não respaldados por projetos aprovados.

114. Ressalvo, nesse ponto, a irregularidade relativa ao início das obras sem a aprovação integral dos projetos básicos das etapas correspondentes. Embora tenha ficado caracterizada a ilegalidade do procedimento, considero que a IS/DG/DIREX/DNIT 2/2014 induziu os gestores a acreditarem que a aprovação parcelada constituía prática institucionalmente válida. Por essa razão, acolho parcialmente as justificativas quanto a esse achado e deixo de considerá-lo para fins de aplicação de multa.

115. Na definição das penalidades, levo em conta a natureza e a gravidade de cada irregularidade, o grau de participação individual, a posição funcional ocupada pelos agentes, a intensidade do nexo causal entre as condutas e os resultados produzidos, bem como a existência de circunstâncias agravantes ou atenuantes.

116. O desencontro de aproximadamente 14 km entre os traçados da BR-235/BA e da BR-235/PI constitui a irregularidade mais grave destes autos. Trata-se de falha crítica de concepção que comprometeu a própria utilidade do empreendimento, exigiu a supressão da etapa 6, provocou a necessidade de novos projetos e contratações e prolongou a entrega da infraestrutura à sociedade. Por essa irregularidade, reputo adequada a fixação de multa-base de R$ 20.000,00 aos agentes que participaram diretamente da visita técnica e da elaboração do respectivo relatório.

117. Assim, fixo em R$ 20.000,00 a parcela da multa aplicável ao Sr. João Felix de Almeida Moura, que subscreveu Relatório de Visita Técnica incapaz de retratar a realidade de campo e de identificar o desalinhamento da rodovia. Embora tenha procurado descaracterizar o documento e transferir a responsabilidade ao superior hierárquico, suas alegações mostraram-se contraditórias e insuficientes para afastar sua participação direta na irregularidade.

118. Pela mesma irregularidade, atribuo ao Sr. Gilson Menezes de Alencar multa de R$ 20.000,00, pois, como integrante da equipe que realizou a inspeção e subscritor do relatório, deixou de identificar e registrar falha elementar que poderia ter sido constatada mediante diligência compatível com a natureza técnica de suas atribuições.

119. Quanto ao Sr. Amauri Sousa Lima, elevo para R$ 30.000,00 a parcela da sanção relativa ao desencontro dos traçados. Na condição de superintendente regional e autoridade responsável pela aceitação do anteprojeto, sua atuação não foi meramente protocolar: a assinatura aposta no ato de aprovação conferiu validade administrativa ao planejamento viciado e permitiu o prosseguimento da contratação. Sua posição hierárquica, seu poder decisório e o histórico de irregularidades semelhantes justificam tratamento sancionatório mais severo.

120. Levo em conta o fato de o responsável ter como agravante amplo histórico de penalidades impostas pelo TCU em processos anteriores, muitas por situações semelhantes à encontrada nestes autos, conforme detalhado no apêndice “B” da instrução inserta à peça 225. Entretanto, deixo de acolher a proposta de inabilitação do responsável para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992, pois tal sanção seria mais bem direcionada aos casos em que há indícios de atuação dolosa dos responsáveis, o que não se pode afirmar nos autos.

121. No que se refere à indicação do Areal J como única fonte de areia, considero adequada multa-base de R$ 15.000,00. A irregularidade decorreu da ausência de análise crítica do projeto básico preexistente e da falta de prospecção e ensaios capazes de avaliar fontes mais próximas e econômicas, apesar de a IS/DG 17/2013 exigir expressamente os estudos de ocorrências de materiais.

122. Por essa falha, fixo multa de R$ 15.000,00 à Sra. Vanessa Christine Ramos Green. Embora tenha anteriormente registrado a necessidade de materiais adequados e próximos à obra, deixou de reiterar essa ressalva e de promover os estudos complementares quando participou da elaboração do anteprojeto, contribuindo para a incorporação da deficiência ao documento que fundamentou a licitação.

123. Aplico igualmente multa de R$ 15.000,00 ao Sr. Ricardo da Costa Martins. Sua atuação não se limitava à transposição cartorial das informações do projeto básico. Cabia-lhe examinar criticamente os dados recebidos e questionar a indicação de uma única jazida distante, desacompanhada de investigação técnica conclusiva sobre alternativas existentes na região.

124. Pelos mesmos fundamentos já expostos, em relação ao Sr. Amauri Sousa Lima, fixo em R$ 20.000,00 a parcela correspondente à aceitação do anteprojeto com fonte de areia antieconômica. Além de não ter apresentado justificativa específica sobre esse achado, o responsável permitiu o aproveitamento do projeto anterior sem exigir sua atualização e sem observar as cautelas previstas no normativo interno. A majoração em relação à multa-base decorre de sua posição decisória e da reincidência de falhas semelhantes em empreendimento anteriormente conduzido pela mesma Superintendência Regional. Os antecedentes demonstram que as deliberações anteriores não foram suficientes para induzir mudança de comportamento e revelam maior reprovabilidade da conduta.

125. Quanto à execução e à medição de obras complementares sem a aprovação dos projetos correspondentes, fixo multa de R$ 15.000,00 ao Sr. Gilson Menezes de Alencar. Ao atestar serviços de relocação de postes, remoção de cercas e implantação de novas cercas sem respaldo nos projetos

básico e executivo devidamente aceitos, o fiscal descumpriu diretamente o art. 66 do Decreto 7.581/2011 e autorizou a liquidação de despesa sem o preenchimento de requisito indispensável à sua regularidade.

126. A alegada necessidade de liberar as frentes de terraplenagem não afasta a infração. Diante do impasse, competia ao fiscal formalizar a situação, solicitar a priorização da análise dos projetos e impedir a medição enquanto não houvesse solução técnica aprovada. Ao permitir a execução e o pagamento, assumiu para si responsabilidade que ultrapassava suas competências e expôs a Administração ao risco de receber serviços inadequados ou incompatíveis com as especificações posteriormente aprovadas.

127. Desse modo, considerando cumulativamente as irregularidades atribuídas a cada agente, fixo as seguintes multas, com fundamento no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992:

Responsável	Valor da multa
Amauri Sousa Lima	R$ 50.000,00
Gilson Menezes de Alencar	R$ 35.000,00
João Felix de Almeida Moura	R$ 20.000,00
Vanessa Christine Ramos Green	R$ 15.000,00
Ricardo da Costa Martins	R$ 15.000,00

128. Entendo que os valores assim estabelecidos observam a proporcionalidade entre as sanções e a participação individual de cada agente. As multas mais elevadas atribuídas aos Srs. Amauri Sousa Lima e Gilson Menezes de Alencar decorrem da multiplicidade de irregularidades, da intensidade de sua contribuição causal e, no caso do primeiro, da posição de autoridade responsável pela aprovação dos atos e da existência de antecedentes desfavoráveis.

Ante o exposto, proponho que seja prolatado o acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 26 de agosto de 2026.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 2324/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.050/2022-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessados: Congresso Nacional (vinculador), Consórcio BR-235/BA.
3.2. Responsáveis: Amauri Sousa Lima (239.914.026-53); Gilson Menezes de Alencar (075.453.984-91); João Felix de Almeida Moura (112.794.275-15); Ricardo da Costa Martins (509.765.595-87); Vanessa Christine Ramos Green (944.283.445-20).
4. Órgão/Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (AudRodoviaAviação).
8. Representação legal: Giuseppe Giamundo Neto (234412/OAB-SP, 181640/OAB/RJ, 6082/OAB/RO e 1132-A/OAB/AM) e Camillo Giamundo (305964/OAB-SP, 213932/OAB-RJ e 104487/OAB-PR) e outros, representando Consórcio BR-235; Iglesias Fernanda de Azevedo Rabelo (100269/OAB-MG), representando Ricardo da Costa Martins.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria de conformidade realizada no âmbito do Fiscobras/2022 com a finalidade de fiscalizar as obras de pavimentação da BR-235/BA, com extensão de 130,3 km, segmento: km 533,3 ao km 663,6, referente ao subtrecho entre a cidade de Remanso/BA e a divisa BA/PI,

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

9.1. rejeitar as razões de justificativa dos Srs. Amauri Sousa Lima, Gilson Menezes de Alencar, João Felix de Almeida Moura, Ricardo da Costa Martins e Vanessa Christine Ramos Green, aplicando-lhes a multa individual prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, nos valores indicados na tabela a seguir, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, "a", do RI/TCU), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

Responsável	Valor da multa
Amauri Sousa Lima	R$ 50.000,00
Gilson Menezes de Alencar	R$ 35.000,00
João Felix de Almeida Moura	R$ 20.000,00
Vanessa Christine Ramos Green	R$ 15.000,00
Ricardo da Costa Martins	R$ 15.000,00

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

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

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

9.5. determinar a constituição de um processo apartado de acompanhamento das medidas que estão sendo adotadas pelo Dnit para regularizar a situação da etapa 6 das obras, de forma a assegurar a conclusão do empreendimento e com vistas a esclarecer os motivos pelos quais o Dnit simplesmente não determinou que o Consórcio BR-235 promovesse a elaboração dos projetos básicos e executivos da etapa 6, nos termos contratados;

9.6. com fulcro no art. 47 da Lei 8.443/1992, determinar a instauração de processo apartado de tomada de contas especial, a partir da extração de cópias das peças necessárias destes autos, com vistas à quantificação dos débitos e identificação dos responsáveis pelo superfaturamento apurado no pagamento relacionado ao transporte de areia no Contrato 114/2017;

9.7. determinar à Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (AudRodoviaAviação) que:

9.7.1. quantifique os débitos e as respectivas datas de origem atinentes ao superfaturamento constatado no Contrato 114/2017, bem como identifique os responsáveis pelas irregularidades, ficando desde já autorizada a realizar as diligências e inspeções que entender necessárias;

9.7.2. submeta a este relator, no âmbito da tomada de contas especial a ser autuada, proposta de citação dos responsáveis que vierem a ser identificados em cumprimento ao subitem 9.7.1 acima;

9.8. dar ciência ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020 de que a indicação de jazidas ou fornecedores relativamente distantes do local da obra, nos anteprojetos para as contratações integradas, sem a adequada avaliação técnica de alternativas mais próximas e economicamente vantajosas ofende o art. 11, incisos I, II e III e parágrafo único, da Lei 14.133/2021, o princípio da eficiência do art. 37 da Constituição Federal, bem como os princípios do planejamento e da economicidade, previstos no art. 5º da Lei 14.133/2021; e

9.9. notificar os responsáveis e interessados desta decisão.

10. Ata n° 33/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 26/8/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2324-33/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Benjamin Zymler (Relator), 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)
BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário
TC 008.014/2025-6
Natureza(s): Tomada de Contas Especial
Órgão/Entidade: Superintendência Estadual do INSS/AM
Responsável: Genésio Almeida Vinente (078.099.802-20)
Interessado: Instituto Nacional do Seguro Social (29.979.036/0001-40)
Representação legal: não há

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONCESSÃO FRAUDULENTA 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. Genésio Almeida Vinente, em razão da habilitação e concessão irregular do benefício previdenciário NB: 541.355.573-0, de titularidade da sra. Amelita Fernandes Picanço.

2. A Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) assim se manifestou (peça 74):

"*Em 15/7/2024, 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 2080/2024.*

1. *O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas, foi a constatação da seguinte irregularidade:*

Concessão irregular de benefício assistencial sem os requisitos legais estabelecidos na Lei 8.742/1993.

2. *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.*

3. *No relatório (peça 47), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R$ 21.411,00, imputando-se a responsabilidade a Genesio Almeida Vinente, na condição de gestor dos recursos.*

4. *Em 13/4/2025, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 51), em concordância com o relatório do tomador de contas. O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela Irregularidade das presentes contas (peças 52 e 53).*

5. *Em 6/5/2025, o ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela Irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 54).*

6. *No âmbito do Tribunal, diante da identificação de ação penal com perfeita identidade fática com os fatos investigados na presente tomada de contas especial, então em curso na 4ª Vara da Justiça Federal de Manaus/AM (0017178-43.2013.4.01.3200 – peça 18), foi proposto o sobrestamento do feito, em face do Acórdão 2.239/2018-1ª Câmara, segundo o qual "a existência de investigações criminais em andamento, com potencial de produzir elementos capazes de interferir no desfecho do mérito de processo em curso no TCU, pode justificar o sobrestamento do julgamento dos autos" (peça 58).*

7. *A proposta foi inicialmente acolhida (peça 62), sendo posteriormente determinada a retomada do andamento processual (peça 67), diante da superveniente prolação do Acórdão 1.714/2025-TCU-Plenário, mediante o qual o Tribunal fixou a tese de que a contagem do prazo prescricional nas tomadas de contas deve observar a pena máxima em abstrato cominada ao tipo penal aplicável, independentemente do desfecho da ação penal correlata.*

8. *Cumpre ainda anotar que a análise dos pressupostos de procedibilidade previstos na IN/TCU 98/2024 não identificou impedimentos para o prosseguimento do feito sob os aspectos "viabilidade do exercício do contraditório e ampla defesa", "valor de constituição da TCE" e "prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória" (peça 58).*

9. *Em relação a este último aspecto, a instrução anterior (peça 64) destacou que o responsável foi denunciado (e condenado) no âmbito da referida ação penal por estelionato majorado e por corrupção passiva (arts. 171, § 3º, e 317 do Código Penal - peça 18, p. 55), este último com pena máxima em abstrato de 12 (doze) anos e prazo prescricional de 16 (dezesseis) anos, a teor do art. 109, inciso II, do referido diploma legal.*

10. *Isto posto, conclui-se que permanece inalterada a condição de não prescrição indicada na instrução anterior (peça 64), visto não ter transcorrido sequer prazo superior a 16 anos entre o primeiro evento interruptivo neste processo, dia 15/7/2024 (despacho de instauração da TCE), e a data de elaboração da presente peça processual.*

11. *Em seguida, realizou-se uma análise técnica dos elementos fáticos e jurídicos deste caso, com o objetivo de estabelecer parâmetros processuais para a apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano, nos seguintes termos:*

(...) ***EXAME TÉCNICO***

47. A instauração desta TCE fundamenta-se no Relatório do MOB – Monitoramento Operacional de Benefício, peça 16, que detalha a apuração de irregularidades relacionadas ao processo de concessão de benefício NB: 541.355.573-0, de titularidade de Amelita Fernandes Picanço.

48. Além disso, baseia-se na Ultimação de Instrução, Relatório Final e demais peças processuais, provenientes do Processo Administrativo Disciplinar nº 35011.000235/2016-22 e sentença penal proferida em processo criminal nº 0017178-43.2013.4.01.3200, advinda da 4ª Vara da Justiça Federal de Manaus - AM (peças 5 a 7, 8 a 11 e 18, respectivamente).

49. Ressalta-se que o Processo Administrativo Disciplinar 35011.000235/2016-22 trata da apuração da conduta do ex-servidor Genésio Almeida Vinente, no que se refere às irregularidades relacionadas a um total de 169 benefícios, oriundo da 'Operação Compensa', dentre estes o benefício NB: 541.355.573-0, de titularidade de Amelita Fernandes Picanço, cuja responsabilidade recai sobre o mencionado ex-servidor.

50. Para apurar a irregularidade, o Setor de Monitoramento de Benefícios analisou a concessão do benefício assistencial e a carteira de identidade RG nº 10269531 da suposta beneficiária, a qual foi consultada com a Secretaria Adjunta de Inteligência do Estado do Amazonas - SEAI/AM, verificando que o cadastro e prontuário civil é inexistente, conforme extrai-se do Relatório MOB e Documentos Probatórios (peças 16 e 17). Deste modo, concluiu-se que o benefício foi concedido sem a comprovação de idade mínima exigida, contrariando o art. 20, da Lei 8.742/93.

51. A Comissão Disciplinar, após apreciação das peças defensivas pertinente ao servidor indiciado, ex-servidor Genésio Almeida Vinente, emitiu Relatório Final em 1/12/2023 (peças 8 a 11), com a sugestão de arquivamento do processo, a qual constatou-se grave lesão ao erário, todavia, não restou demonstrado pelas provas constantes dos autos, a responsabilidade do ex-servidor.

52. A Comissão sustentou que o dolo ou culpa são elementos necessários para a caracterização da infração disciplinar no Direito Administrativo, sendo os mesmos componentes do fato típico, que em conjunto com os fatos ilícitos, definem a infração.

53. O Processo Administrativo Disciplinar em epígrafe, inicialmente foi enviado à apreciação da Corregedoria-Geral que, após analisar as peças de defesa, os aspectos formais e a conduta do agente público indiciado, manifestou-se de forma contrária à Comissão Processante, mediante o Parecer 4/2023/SEACOR-CORREC/CORREC-CORREG/CORREG-INSS, de 29/1/2024 (peça 12).

54. Conforme a análise realizada pela Corregedoria-Geral, os elementos constantes dos autos indicam que o ex-servidor Genésio Almeida Vinente recebia valores indevidos para conceder benefícios assistenciais, opinando pela aplicação da penalidade de demissão ao referido servidor, com fundamento nos incisos IX e XII do art. 117, c/c os incisos I, IV e X do art. 132, todos da Lei nº 8.112/1990. Alternativamente, a Corregedoria sugeriu, a critério da autoridade competente, a reabertura do referido processo administrativo disciplinar.

55. Em seguida, o processo foi submetido à apreciação da Procuradoria Geral Federal que, após examinar a peça de defesa e os aspectos formais do processo, manifestou-se por meio do Parecer nº 00039/2024/ENC.PESSOAL/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, de 28/2/2024, e aprovado pelo Despacho nº 00060/2024/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, de 4/3/2024, pela demissão do ex-servidor Genésio Almeida Vinente (peças 13 e 14).

56. O Parecer nº 00039/2024/ENC.PESSOAL/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, relacionado ao PAD 35011.000235/2016-22, foi validado pelo Presidente do Instituto Nacional do Seguro Social, com a emissão da Portaria PRES/INSS nº 55, emitida em 13 de março de 2024 e publicada no Diário Oficial da União - DOU, Seção 02, nº 51, de 14 de março de 2024 (peça 15), demitindo o ex-servidor Genésio Almeida Vinente.

57. Em complemento à apuração realizada no âmbito do PAD em questão, anota-se que em consultas públicas ao Sistema da Justiça Federal - TRF-1, o tomador encontrou a sentença penal referente ao processo judicial nº 0017178-43.2013.4.01.3200, oriundo da deflagração da Polícia Federal, 'Operação Compensa', proferida pela 4ª Vara da Justiça Federal de Manaus – AM, o qual tem por objeto crimes similares envolvendo outros beneficiários do INSS.

58. O responsável Genésio Almeida Vinente foi denunciado e condenado, no âmbito da ação penal 0017178-43.2013.4.01.3200 (peça 18, p. 48), por corrupção passiva (art. 317), estelionato (art. 171, § 3º) e associação criminosa (art. 288).

59. Conforme exposto na sentença (peça 18), segundo o Ministério Público Federal - MPF, o ex-servidor Genésio Almeida Vinente e demais terceiros, compuseram uma associação criminosa que, através da falsificação de documentos e pagamento de vantagens indevidas a servidores do INSS, obteve de forma fraudulenta diversos benefícios. Desta forma, o agente foi condenado pela prática de delitos previstos nos

artigos 171, § 3º; 288 e 317, todos do Código Penal Brasileiro.

60. A ocorrência de solidariedade de terceiros em relação ao ex-servidor Genésio Almeida Vinente, em razão da sentença penal proferida no processo criminal nº 0017178-43.2013.4.01.3200, segundo o INSS, ocorreu em relação aos benefícios de Brena Fontenele Sobrinho (NB: 87/535.199.611-8), Eudes da Silva Costa (NB: 87/535.148.212-2), Helder Silva Costa (NB: 87/140.332.334-5) e Manoel Fontenele de Souza (NB: 88/536.336.475-8).

61. Com base nas evidências do PAD e das constatações do processo criminal, o INSS decidiu pela imputação do débito histórico de R$ 21.411,00 ao responsável Genésio Almeida Vinente pela concessão irregular de benefício NB: 541.355.573-0, de titularidade de Amelita Fernandes Picanço.

62. Em relação à responsabilização da beneficiária Amelita Fernandes Picanço, conforme apuração do INSS, anotou-se pela impossibilidade de avaliar a existência de ato ilegal praticado pelo beneficiado e o nexo causal com as irregularidades perpetradas pelo citado agente público Genésio Almeida Vinente.

(...)

Diante do exame realizado, foi proposta a adoção das seguintes medidas processuais:

(...) ***PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO***

74. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) retirar o sobrestamento dos autos, com fulcro no art. 47 da Resolução TCU 259/2014;

b) realizar a ***citação****, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, o responsável abaixo indicado, em decorrência das condutas praticadas, apresente alegações de defesa e/ou recolha, aos cofres especificados, a quantia abaixo indicada, atualizada monetariamente a partir da respectiva data até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor, que geraram a irregularidade demonstrada a seguir:*

Débito relacionado somente ao responsável Genesio Almeida Vinente (CPF: 078.099.802-20).

Irregularidade: concessão irregular de benefício assistencial sem os requisitos legais estabelecidos na Lei 8.742/1993.

Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 14, 15, 16, 18 e 21.

Normas infringidas: art. 20, Lei 8742/1993; arts. 117 inc. IX e XII e art. 132, IV (c/c o art. 10, VII, da Lei nº 8.429/92), ambos da Lei nº 8.112/90.

Cofre credor: Instituto Nacional do Seguro Social.

Valor atualizado do débito (sem juros) em 3/10/2025: R$ 46.056,05.

Conduta: conceder indevidamente o benefício assistencial NB: 541.355.573-0, de titularidade de Amelita Fernandes Picanço, com base em documentos falsificados, como carteira de identidade (RG) e certidão de nascimento, sem a comprovação de idade mínima exigida no art. 20, da Lei 8.742/93.

Nexo de Causalidade: a concessão irregular do benefício assistencial NB: 541.355.573-0, de titularidade de Amelita Fernandes Picanço, com base em documentos falsificados, viabilizou o pagamento indevido de recursos públicos, ocasionando dano ao erário no valor histórico de R$ 21.411,00.

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, observar os preceitos legais e regulamentares, abstendo-se de promover a inserção de informações sabidamente falsas e de conceder benefício em desacordo com o art. 20 da Lei 8.742/93.

(...)

12. *Em cumprimento ao pronunciamento do Relator (peça 67), foi efetuada a citação do responsável, que, todavia, optou por não apresentar manifestação no prazo fixado, conforme detalhado a seguir.*

12.1. Citação de ***Genésio Almeida Vinente****:*

> ***Comunicação****: Ofício 48388/2025 – Secomp (peça 70)*
> *Data da Expedição: 19/11/2025*
> *Data da Ciência:* ***3/12/2025*** *(peça 72)*
> *Observação: Ofício enviado para o endereço residencial do responsável, conforme pesquisa na base de dados da Justiça Eleitoral (peça 68)*

Data final para apresentação de defesa: 18/12/2025

12.2.

***Comunicação**: Ofício 48389/2025 – Secomp (peça 69)* *Data da Expedição: 19/11/2025* *Data da Ciência: **3/12/2025** (peça 71)* *Observação: Ofício enviado para o endereço residencial do responsável, conforme pesquisa na base de dados da Receita Federal (peça 68)* *Data final para apresentação de defesa: 18/12/2025*

EXAME TÉCNICO

Da validade das notificações

13. *Preliminarmente, cumpre tecer breves considerações sobre a forma como são realizadas as comunicações processuais no TCU. O Regimento Interno do TCU e demais normativos pertinentes definem que a validade da citação via postal não depende de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário da comunicação, o que dispensa, no caso em tela, a entrega do AR em "mãos próprias". A exigência da norma é no sentido de o Tribunal verificar se a correspondência foi entregue no endereço correto, residindo aqui a necessidade de certeza inequívoca.*

14. *Não é outra a orientação da jurisprudência do TCU, conforme se verifica dos julgados a seguir transcritos:*

São válidas as comunicações processuais entregues, mediante carta registrada, no endereço correto do responsável, não havendo necessidade de que o recebimento seja feito por ele próprio (Acórdão 3648/2013-TCU-Segunda Câmara, Relator José Jorge);

É prescindível a entrega pessoal das comunicações pelo TCU, razão pela qual não há necessidade de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário. Entregando-se a correspondência no endereço correto do destinatário, presume-se o recebimento da citação. (Acórdão 1019/2008-TCU-Plenário, Relator Benjamin Zymler);

As comunicações do TCU, inclusive as citações, deverão ser realizadas mediante Aviso de Recebimento - AR, via Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, bastando para sua validade que se demonstre que a correspondência foi entregue no endereço correto. (Acórdão 1526/2007-TCU-Plenário, Relator Aroldo Cedraz).

15. *A validade do critério de comunicação processual do TCU foi referendada pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos do julgamento do MS-AgR 25.816/DF, por meio do qual se afirmou a desnecessidade da ciência pessoal do interessado, entendendo-se suficiente a comprovação da entrega do "AR" no endereço do destinatário:*

Ementa: agravo regimental. Mandado de segurança. Desnecessidade de intimação pessoal das decisões do tribunal de contas da união. art. 179 do regimento interno do TCU. Intimação do ato impugnado por carta registrada, iniciado o prazo do art. 18 da lei nº 1.533/51 da data constante do aviso de recebimento. Decadência reconhecida. Agravo improvido.

O envio de carta registrada com aviso de recebimento está expressamente enumerado entre os meios de comunicação de que dispõe o Tribunal de Contas da União para proceder às suas intimações.

O inciso II do art. 179 do Regimento Interno do TCU é claro ao exigir apenas a comprovação da entrega no endereço do destinatário, bastando o aviso de recebimento simples.

Da revelia do responsável Genésio Almeida Vinente

16. *No caso vertente, a citação do responsável ocorreu no seu endereço residencial (peças 70 e 69), provenientes de pesquisas de endereço constantes das bases de dados da Justiça Eleitoral e da Receita Federal (peça 68).*

17. *Verifica-se que a comunicação ao responsável foi efetivada com o retorno dos avisos de recebimento lançados às peças 72 e 71, circunstância que, a um só tempo, comprova que o responsável tomou conhecimento dos fatos que lhe são imputados, conferindo-lhe, deste modo, oportunidade para o regular exercício do contraditório e da ampla defesa, como também aperfeiçoa*

as medidas processuais adotadas por esta Corte, tornando-as juridicamente válidas.

18. *Superada a análise acerca da validade das notificações, transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se inerte o responsável arrolado, impõe-se que seja considerado revel, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.*

19. *Nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor (Acórdãos 1.009/2018-Plenário, Min. Bruno Dantas; 2.369/2013-Plenário, Min. Benjamin Zymler e 2.449/2013-Plenário, Min. Benjamin Zymler). Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.*

20. *Como visto, o responsável Genésio Almeida Vinente foi citado em face da concessão irregular de benefício assistencial sem os requisitos legais estabelecidos na Lei 8.742/1993, conforme a individualização da conduta anexada aos respectivos ofícios citatórios (peças 70 e 69).*

21. *Ao permanecer silente, o responsável deixou de fazer prova da regularidade das condutas que lhe foram imputadas, as quais foram determinantes para o prejuízo aos cofres públicos apurado nos autos, subsistindo, assim, a sua responsabilidade pelo dano no presente processo pela concessão fraudulenta de benefício assistencial indevido.*

22. *Mesmo as alegações de defesa não sendo apresentadas, considerando o princípio da verdade real que rege esta Corte, procurou-se buscar, em manifestações do responsável na fase interna desta Tomada de Contas Especial, se havia algum argumento que pudesse ser aproveitado a seu favor.*

23. *No entanto, o responsável em questão não se manifestou, embora notificado (peça 47, itens 22 e 23), não havendo, assim, nenhum argumento que possa vir a ser analisado e posteriormente servir para afastar as irregularidades apontadas.*

24. *Diante dessas considerações, o responsável Genésio Almeida Vinente deve ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, com julgamento pela irregularidade das suas contas e condenação ao pagamento do débito apurado, sem prejuízo da aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.*

25. *Cabe, por fim, registrar que a ausência de título executivo judicial específico para o ressarcimento do dano apurado nestes autos distingue o presente caso da situação enfrentada no Acórdão 888/2026-TCU-Plenário (Rel. Min. Jorge Oliveira).*

26. *Naquele precedente, o relator reconheceu a desnecessidade de o TCU impor sanções ao responsável, sob o fundamento de ausência de interesse de agir (arts. 17 e 485, inciso VI, do CPC), porquanto já existia título executivo judicial, constituído em ação civil pública por improbidade administrativa, abrangendo os mesmos fatos, o mesmo débito e sanções equivalentes ou mais gravosas — multa civil, suspensão de direitos políticos, proibição de contratar com o Poder Público e perda de cargo —, o que tornava a constituição de novo título administrativo redundante e contrária ao princípio da eficiência.*

27. *No presente processo, contudo, essa hipótese não se verifica. Com efeito, a condenação criminal do responsável (peça 18) não fixou valor mínimo para reparação dos danos causados pela infração (art. 387, inciso IV, do CPP), tampouco determinou qualquer indenização em favor do INSS pelo prejuízo decorrente da fraude apurada.*

28. *As disposições patrimoniais da sentença limitaram-se ao pagamento de custas processuais, à pena de multa penal — destinada ao Fundo Penitenciário, e não ao erário lesado.*

29. *Inexiste, portanto, título executivo judicial que já contemple o ressarcimento pretendido, de modo que a hipótese de ausência de interesse de agir tratada no Acórdão 888/2026-TCU-Plenário não se aplica ao caso concreto.*

30. *Ao contrário, a presente Tomada de Contas Especial constitui a única via disponível para a constituição de título executivo capaz de assegurar a recomposição do erário, o que reforça a necessidade e a utilidade do prosseguimento do processo e da condenação do responsável ao pagamento do débito apurado.*

Dolo ou Erro Grosseiro no TCU (art. 28 da LINDB)

31. *Cumpre avaliar, por fim, a caracterização do dolo ou erro grosseiro, no caso concreto, tendo em vista a diretriz constante do art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução à Normas do Direito Brasileiro - LINDB) acerca da responsabilização de agentes públicos no âmbito da atividade controladora do Estado. Desde a entrada em vigor da Lei 13.655/2018 (que inseriu os arts. 20 ao 30 ao texto da LINDB), essa análise vem sendo incorporada cada vez mais aos acórdãos do TCU, com vistas a aprimorar a individualização das condutas e robustecer as decisões que aplicam sanções aos responsáveis.*

32. *Acerca da jurisprudência que vem se firmado sobre o tema, as decisões até o momento proferidas parecem se inclinar majoritariamente para a equiparação conceitual do "erro grosseiro" à "culpa grave". Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, tem-se considerado como erro grosseiro o que resulta de grave inobservância do dever de cuidado e zelo com a coisa pública (Acórdão 2391/2018-TCU-Plenário, Relator: Benjamin Zymler, Acórdão 2.924/2018-Plenário, Relator: José Mucio Monteiro, Acórdão 11.762/2018-2ª Câmara, Relator: Marcos Bemquerer, e Acórdãos 957/2019, 1.264/2019 e 1.689/2019, todos do Plenário, Relator Augusto Nardes).*

33. *Quanto ao alcance da expressão "erro grosseiro", o Ministro Antônio Anastasia defende que o correto seria considerar "o erro grosseiro como culpa grave, mas mantendo o referencial do homem médio" (Acórdão 2.012/2022 – Segunda Câmara). Desse modo, incorre em erro grosseiro o gestor que falha gravemente nas circunstâncias em que não falharia aquele que emprega um nível de diligência normal no desempenho de suas funções, considerando os obstáculos e dificuldades reais que se apresentavam à época da prática do ato impugnado (art. 22 da LINDB).*

34. *No caso concreto, a conduta atribuída ao responsável não pode ser qualificada como simples equívoco escusável decorrente da complexidade da atividade administrativa. A concessão fraudulenta de benefícios previdenciários evidencia grave inobservância dos deveres de diligência, cautela e verificação que constituem pressupostos elementares da atuação funcional.*

35. *Trata-se de situação que poderia ser percebida e evitada mediante atenção ordinária do agente público, enquadrando-se, portanto, no conceito de erro grosseiro consagrado pelo Tribunal de Contas da União, segundo o qual responde o responsável cuja atuação revele nível de diligência inferior ao ordinariamente exigido para o exercício da função (Acórdão 591/2025-TCU-Plenário, Min. Aroldo Cedraz).*

CONCLUSÃO

36. *Em face da análise promovida na seção "Exame Técnico", verifica-se que Genésio Almeida Vinente, regularmente chamado aos autos, permaneceu silente, em virtude do que deve ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.*

37. *Tendo em vista que não constam dos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé do responsável, sugere-se que as suas contas sejam julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno do TCU, com a imputação do débito atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, nos termos do art. 202, §1º do Regimento Interno do TCU, descontado o valor eventualmente recolhido, com a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.*

38. *Verifica-se também que não houve a prescrição das pretensões ressarcitória e punitiva no caso vertente, conforme análise já realizada.*

39. *Registre-se, por fim, a inexistência de título executivo judicial que já contemple o ressarcimento pretendido neste processo de contas, a despeito da sentença penal condenatória contra o responsável (peça 18), justificando a condenação do responsável ao pagamento do débito apurado neste processo de contas.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

40. *Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:*

e) considerar revel, para todos os efeitos, o responsável Genésio Almeida Vinente (CPF: 078.099.802-20), dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

f) julgar irregulares as contas de Genésio Almeida Vinente (CPF: 078.099.802-20), nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas "b" "c" e "d", da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e arts. 202, §§ 1º e 6º e 209, incisos II, III e IV, do Regimento Interno do Tribunal, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos do art. 23, inciso III, alínea "a", da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU.

Data de ocorrência	***Valor histórico (R$)***
16/7/2010	*289,00*
11/8/2010	*510,00*
2/9/2010	*510,00*
5/10/2010	*510,00*
10/11/2010	*510,00*
7/12/2010	*510,00*
29/12/2010	*510,00*
28/1/2011	*540,00*
1/3/2011	*540,00*
29/3/2011	*545,00*
2/5/2011	*545,00*
6/6/2011	*545,00*
1/7/2011	*545,00*
2/8/2011	*545,00*
6/9/2011	*545,00*
7/10/2011	*545,00*
3/11/2011	*545,00*
29/11/2011	*545,00*
28/12/2011	*545,00*
30/1/2012	*622,00*
1/3/2012	*622,00*
2/4/2012	*622,00*
30/4/2012	*622,00*
29/5/2012	*622,00*
28/6/2012	*622,00*
30/7/2012	*622,00*
30/8/2012	*622,00*
28/9/2012	*622,00*
5/11/2012	*622,00*
29/11/2012	*622,00*
2/1/2013	*622,00*
30/1/2013	*678,00*
28/2/2013	*678,00*

26/3/2013	*678,00*
29/4/2013	*678,00*
28/5/2013	*678,00*
27/6/2013	*678,00*

g) aplicar ao responsável Genésio Almeida Vinente (CPF: 078.099.802-20) a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido por este Tribunal até a do efetivo recolhimento, se pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

h) autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, na forma do disposto no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

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

j) informar à Procuradoria da República no Estado do Amazonas, ao Instituto Nacional do Seguro Nacional e ao responsável que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, está disponível para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e

k) informar à Procuradoria da República no Estado do Amazonas que, nos termos do parágrafo único do art. 62 da Resolução TCU 259/2014, os procuradores e membros do Ministério Público credenciados nesta Corte podem acessar os presentes autos de forma eletrônica e automática, ressalvados apenas os casos de eventuais peças classificadas como sigilosas, as quais requerem solicitação formal."

3. O Ministério Público junto ao TCU manifestou-se de acordo com a unidade técnica.

É o relatório.

VOTO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor do sr. Genésio Almeida Vinente, em razão da habilitação e concessão irregular do benefício previdenciário NB: 541.355.573-0, de titularidade da sra. Amelita Fernandes Picanço.

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 das condições exigidas da beneficiária.

3. A conduta atribuída ao responsável foi assim descrita pelo Serviço de Monitoramento de Benefícios do INSS em 21/7/2017 (peça 16, p. 2):

"*O benefício em referência foi concedido pelo servidor GENESIO ALMEIDA VINENTE, matrícula 0880.974 (fls. 31), porém o Monitoramento Operacional de Benefícios não teve acesso ao Processo Concessório, restando claro que os dados da Carteira de Identidade "inseridos nos Sistemas de Informação da Previdência Social não foram confirmados pelo seu suposto emissor. [...]*

os fatos apurados levam a constatação de fraude, todavia sem identificação do recebedor, visto que a autoria não foi definida e o beneficiário supostamente não existe" (grifou-se).

4. No relatório do INSS sobre a tomada de contas especial contou que (peça 43, p. 2):

"*Segundo o Ministério Público Federal - MPF, o ex-servidor Genésio Almeida Vinente e demais terceiros, compuseram uma associação criminosa que, através da falsificação de documentos e pagamento de vantagens indevidas a servidores do INSS, obteve de forma fraudulenta diversos benefícios. Desta forma, o agente foi condenado pela prática de delitos previstos nos artigos 171, § 3º; 288 e 333, todos do Código Penal Brasileiro*" (grifou-se).

5. O tomador de contas concluiu pelo prejuízo de R$ 21.411,00, em valores históricos, sob a responsabilidade do sr. Genésio Almeida Vinente, na condição de habilitador e concessor. Não foi comprovada participação dolosa ou culposa da beneficiária.

6. 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.

7. A Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) propôs o julgamento das contas como irregulares, a condenação do responsável em débito e a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992. O Ministério Público junto ao TCU alinhou-se à proposta da unidade técnica.

II

8. Em relação à prescrição, acompanho a unidade técnica no sentido de que essa não ocorreu ao se considerar os prazos atinentes aos tipos penais pelos quais o responsável foi denunciado e condenado.

9. 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*".

10. 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.

11. 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.

12. 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).

13. Dessa forma, considerando a ausência de outras circunstâncias agravantes ou de atenuantes, fixo o valor da sanção em R$ 48.000,00, correspondente a cerca de 100% do valor atualizado do débito (R$ 48.155,30).

14. 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 26 de agosto de 2026.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

1. Processo nº TC 008.014/2025-6.
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: Genésio Almeida Vinente (078.099.802-20).
4. Órgão/Entidade: Superintendência Estadual do INSS/AM
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
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 de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor do sr. Genésio Almeida Vinente, em razão da habilitação e concessão irregular de benefício,

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

9.1. julgar irregulares as contas do sr. Genésio Almeida Vinente, 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$)
16/7/2010	289,00
11/8/2010	510,00
2/9/2010	510,00
5/10/2010	510,00
10/11/2010	510,00
7/12/2010	510,00
29/12/2010	510,00
28/1/2011	540,00
1/3/2011	540,00
29/3/2011	545,00
2/5/2011	545,00
6/6/2011	545,00
1/7/2011	545,00
2/8/2011	545,00
6/9/2011	545,00
7/10/2011	545,00
3/11/2011	545,00
29/11/2011	545,00
28/12/2011	545,00
30/1/2012	622,00
1/3/2012	622,00

2/4/2012	622,00
30/4/2012	622,00
29/5/2012	622,00
28/6/2012	622,00
30/7/2012	622,00
30/8/2012	622,00
28/9/2012	622,00
5/11/2012	622,00
29/11/2012	622,00
2/1/2013	622,00
30/1/2013	678,00
28/2/2013	678,00
26/3/2013	678,00
29/4/2013	678,00
28/5/2013	678,00
27/6/2013	678,00

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$)
Genésio Almeida Vinente	48.000,00

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. Genésio Almeida Vinente 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 do Amazonas, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992.

10. Ata n° 33/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 26/8/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2325-33/26-P.
13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Benjamin Zymler (Relator), 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)
BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 008.163/2025-1
Natureza(s): Relatório de Auditoria
Órgãos/Entidades: Fundo do Regime Geral de Previdência Social; Instituto Nacional do Seguro Social
Representação legal: Alex Vicentini Lelis, Ana Dorotéa Veras Costa e outros, representando Secretaria do Tesouro Nacional.

SUMÁRIO: AUDITORIA FINANCEIRA INTEGRADA COM CONFORMIDADE. INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL E FUNDO DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. DISTORÇÕES. RECOMENDAÇÕES. ENCAMINHAMENTO DE CÓPIA. APENSAMENTO.

RELATÓRIO

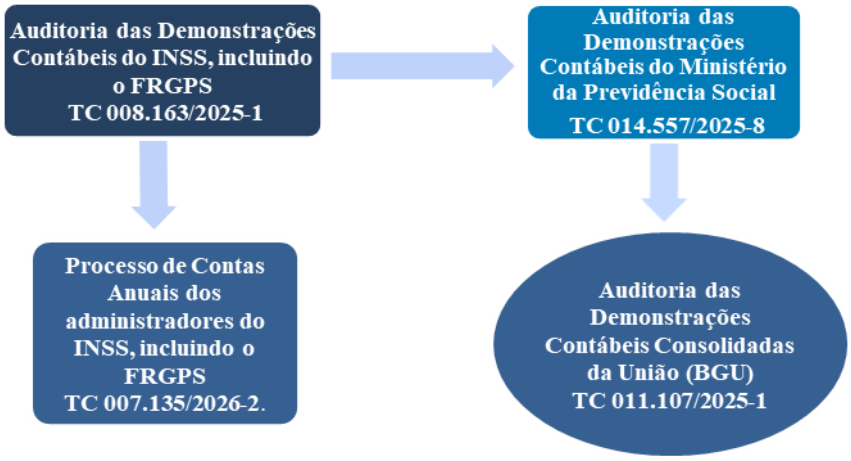
Adoto como relatório a instrução a cargo dos auditores da Unidade de Auditoria Especializada em Certificação de Contas (AudFinanceira), acolhida no âmbito daquela unidade técnica.

"***1. APRESENTAÇÃO***

1. *A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) atribuiu ao Tribunal de Contas da União (TCU) a competência para apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio (art. 71, inciso I), e julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração federal direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal (art. 71, inciso II). Adicionalmente, a CF/1988 estabelece que compete ao TCU realizar, por iniciativa própria, auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo, Judiciário, e demais entidades (art. 71, IV).*
2. *Em cumprimento ao mandato constitucional, o Tribunal auditou dois ciclos contábeis nas demonstrações contábeis de 2025 do INSS: Benefícios de Prestação Continuada (BPC) e Compensações Previdenciárias do RPPS; e outros dois nas Demonstrações Contábeis do FRGPS: Compensações Previdenciárias do RGPS, Benefícios Previdenciários.*
3. *Os resultados do trabalho compreendem o presente relatório e os respectivos certificados de auditoria, os quais subsidiarão a formação da opinião de auditoria sobre as Demonstrações Contábeis Consolidadas da União (BGU), no âmbito do TC 011.107/2025-1, a qual fundamentará a emissão do parecer prévio sobre as Contas do Presidente da República, nos termos do art. 71, inciso*

I, da CF/1988. Os resultados também integrarão o processo de prestação de contas anuais dos administradores e responsáveis para fins de julgamento de suas contas pelo Tribunal, nos termos do art. 71, inciso II, da CF/1988, e dos incisos III, art. 9º, e II, do art. 50, da Lei 8.443/1992.

Figura 2 - Auditoria das Demonstrações Contábeis do INSS e do FRGPS



Fonte: *elaborado pela equipe de auditoria.*

4. *Além desta seção, este relatório está organizado como a seguir: a Seção 0 contextualiza o trabalho e apresenta os elementos que ajudam na sua compreensão; a Seção 0 apresenta os achados de auditoria com as respectivas conclusões e propostas de encaminhamento; a Seção 0 descreve as deficiências significativas de controle interno identificadas; a Seção 0 traz uma síntese do monitoramento de deliberações oriundas de auditorias anteriores, cujas análises detalhadas estão no Apêndice B; a Seção 6 aborda os assuntos que exigiram atenção significativa da auditoria; a Seção 7 traz as conclusões da auditoria; a Seção 8 sintetiza as propostas de encaminhamento da equipe. No Apêndice A analisam-se os comentários de gestores. O Apêndice C fornece informações sobre a cobertura do trabalho e, por fim, o Apêndice D traz o histórico das perdas de receitas orçamentárias de compensação previdenciária do RGPS. Ao final, encontram-se as listas siglas, figuras e tabelas contidas no relatório.*

2. INTRODUÇÃO

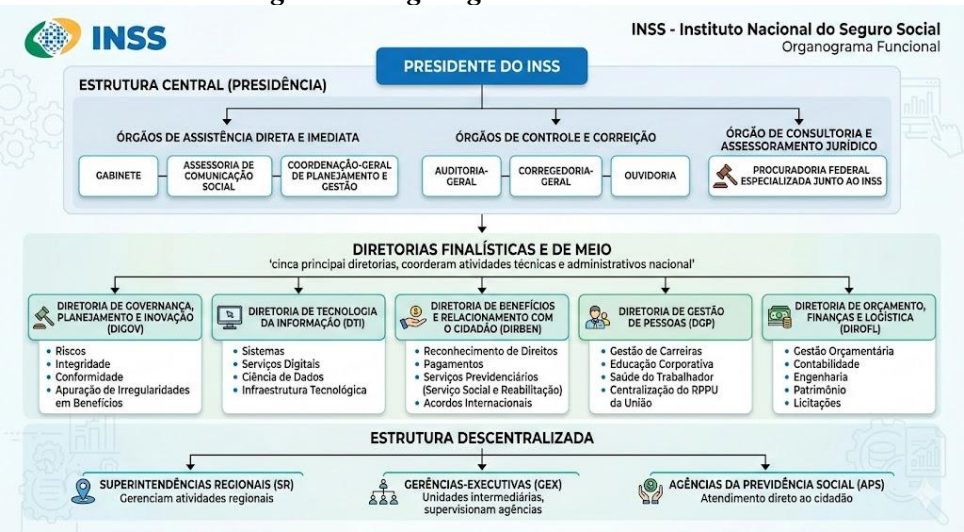
5. *Trata-se de auditoria financeira integrada com conformidade realizada em ciclos contábeis relevantes do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS), que integram as demonstrações contábeis relativas ao exercício de 2025. A auditoria foi autorizada pelo Acórdão 441/2025-TCU- Plenário, TC 025.740/2024-5, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler.*
6. *O art. 16, inciso III, da DN-TCU 198/2022 e a Portaria-TCU 58/2025 definem o INSS e o FRGPS como Unidades Prestadores de Contas (UPC) significativas do BGU, atribuindo ao TCU, com fundamento no art. 14, § 3º, da Instrução Normativa-TCU 84/2020, a responsabilidade por certificar as suas contas.*
7. *Assim, além de subsidiar a emissão do parecer prévio sobre as contas do Presidente da República, nos termos do art. 71, inciso I, da CF/88, o presente relatório e o respectivo certificado de auditoria comporão o processo de prestação de contas anuais dos responsáveis para fins de julgamento pelo Tribunal, nos termos do art. 71, inciso II, da CF/88 e do inciso III do art. 9º e do inciso II do art. 50, ambos da Lei 8.443/1992.*

Visão geral do objeto

8. *O INSS é uma autarquia federal, vinculada ao Ministério da Previdência Social (MPS), responsável pela gestão do FRGPS (art. 5º da Lei 11.457/2007), o que inclui a operacionalização do reconhecimento de direitos de beneficiários do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), do Benefício de Prestação Continuada (BPC) (Lei 8.742/1993) e do Seguro Defeso (Lei 13.134/2015).*
9. *Para cumprir suas finalidades, o INSS possui estrutura organizacional composta por unidade central e diversas unidades descentralizadas, abrangendo seis superintendências regionais,*

98 Gerências Executivas e 1.644 Agências da Previdência Social (APS), distribuídas por todo o território nacional, conforme organograma a seguir.

Figura 3 - Organograma do INSS



***Fonte**: Elaborado pela equipe com base no Decreto 10.995, de 14 de março de 2022.*

10. *Já FRGPS é um fundo criado pelo art. 68 da Lei Complementar 101/2000 (LRF), nos termos previstos no art. 250 da CF/1988, vinculado ao MPS e administrado pelo INSS, constituído de bens, direitos e obrigações próprias, incluindo receitas das contribuições sociais para a seguridade social, com a finalidade de prover recursos para o pagamento dos benefícios do RGPS.*

11. *Em 2025, as despesas empenhadas pelo INSS e pelo FRGPS totalizaram R$ 1.129,09 bilhão, conforme Tabela 1. Os principais gastos estão classificados por grupo de despesa orçamentária e assim distribuídos:*

Tabela 1 - Despesas empenhadas em 2025

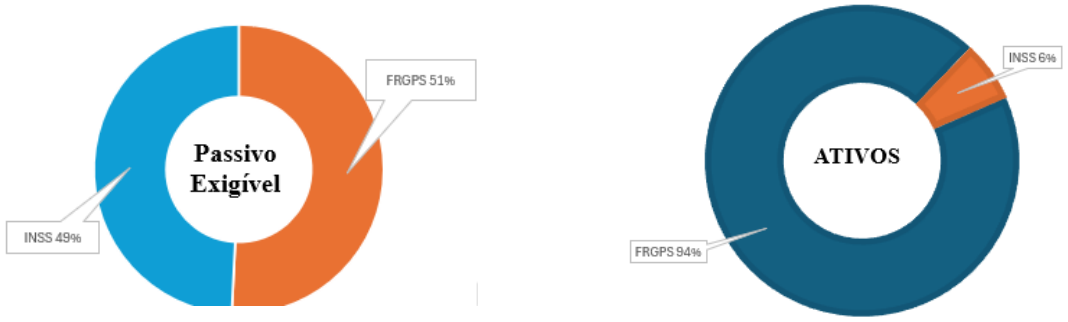
em R$ bilhões

Grupo Despesa/programa de Governo	*FRGPS*	*INSS*	*Total Geral*
INVESTIMENTOS		***0,09***	***0,09***
Outros programas		*0,05*	*0,05*
Previdência Social		*0,04*	*0,04*
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	***989,96***	***128,06***	***1.118,02***
Encargos Previdenciários da União		*0,61*	*0,61*
Outros programas		*0,47*	*0,47*
Proteção Social (SUAS)		*121,65*	*121,65*
Sentenças Judiciais	*2,03*		*2,03*
Previdência Social	*987,93*	*5,32*	*993,26*
PESSOAL, E ENCARGOS SOCIAIS		***10,98***	***10,98***
Encargos Previdenciários da União		*0,87*	*0,87*
Outros programas		*10,12*	*10,12*
Total Geral	***989,96***	***139,13***	***1.129,09***

***Fonte**: Siafi, saldos de dezembro/2025, consultado no Tesouro Gerencial em 27/2/2026.*

12. *Os principais elementos das demonstrações contábeis individuais do INSS e do FRGPS estão apresentados na Figura 4.*

Figura 4 - Elementos das demonstrações contábeis



Fonte: *Siafi, posição em 31/12/2025, consultada no Tesouro Gerencial em 27/2/2026.*

13. *As demonstrações contábeis do INSS e suas respectivas notas explicativas encontram-se na peça 53, enquanto as do FRGPS encontram-se na peça 44.*

14. *As demonstrações contábeis consolidadas do MPS, referentes ao exercício de 2025, englobam as informações patrimoniais, financeiras e orçamentárias do INSS e do FRGPS. Tais demonstrações são objeto da auditoria realizada no âmbito do processo TC 014.557/2025-8.*

Objeto, objetivos e escopo da auditoria

15. *O objeto da auditoria é a posição patrimonial, financeira, a execução orçamentária e outros elementos que são avaliados, mensurados, reconhecidos e apresentados nas demonstrações contábeis do INSS e do FRGPS, compreendendo os balanços patrimonial, orçamentário e financeiro, em 31 de dezembro de 2025, e a respectiva demonstração das variações patrimoniais para o exercício findo nessa data, bem como as correspondentes notas explicativas, incluindo o resumo das principais políticas contábeis.*

16. *No INSS, o objetivo foi verificar se as informações relativas ao ciclo contábil Benefícios de Prestação Continuada (BPC) e Compensações Previdenciárias do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) estão apresentadas, em todos os aspectos relevantes, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil aplicáveis ao setor público, bem como se as transações subjacentes ao ciclo de Compensações Previdenciárias do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) estão em conformidade com as leis e regulamentos aplicáveis e com os princípios de administração pública que regem a gestão financeira responsável e a conduta dos agentes públicos.*

17. *No FRGPS, o objetivo foi verificar se as informações relativas aos ciclos contábeis Benefícios Previdenciários e Compensações Previdenciárias do RGPS estão apresentadas, em todos os aspectos relevantes, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil aplicáveis ao setor público, bem como verificar se as transações subjacentes estão em conformidade com as leis e regulamentos aplicáveis e com os princípios de administração pública que regem a gestão financeira responsável e a conduta dos agentes públicos.*

18. *As conclusões da auditoria restringem-se aos ciclos contábeis acima referidos, não sobre as demonstrações contábeis do INSS nem do FRGPS, como um todo, uma vez que o trabalho se enquadra na hipótese prevista no art. 29, da Decisão Normativa-TCU 198, de 23 de março de 2022. Por essa razão, e em conformidade com a regra de transição prevista no parágrafo único do mesmo artigo, foram emitidas conclusões restritas aos procedimentos executados.*

Não escopo

19. *Não integraram o escopo deste trabalho o exame dos ciclos contábeis de arrecadação de receitas e de créditos previdenciários, que estão incluídos no escopo da auditoria realizada no âmbito do TC 007.978/2025-1 – Auditoria das demonstrações contábeis do Ministério da Fazenda.*

20. *Da mesma forma, não compuseram o escopo do trabalho o pagamento de sentenças judiciais (precatórios), uma vez que toda a operacionalização desses desembolsos é realizada pelos Tribunais Regionais Federais (TRFs), ainda que as respectivas informações estejam refletidas nas demonstrações contábeis do FRGPS.*

21. *Também não contemplou o exame de regularidade (legalidade e legitimidade) de descontos consignados em folhas de pagamento do BPC, os quais foram objeto de auditoria no âmbito do TC 032.069/2023-5, Acórdão 1.115/2024-TCU-Plenário (Rel. Min. Aroldo Cedraz).*

Metodologia e limitações inerentes à auditoria

22. *A auditoria foi conduzida de acordo com as Normas Internacionais das Instituições Superiores de Controle (ISSAI) emitidas pela Organização Internacional das Instituições Superiores de Controle (Intosai), equivalentes, no Brasil, às Normas Brasileiras de Contabilidade Técnicas de Auditoria do Setor Público (NBC TASP), emitidas pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC), aplicáveis no contexto do trabalho. Nenhuma limitação foi imposta aos exames.*

23. *Tais normas impõem o cumprimento de requisitos éticos e o exercício do julgamento e ceticismo profissionais. Adicionalmente, fundamentam-se na aplicação da materialidade para a identificação e avaliação de riscos de distorção nas demonstrações ou de não conformidade nas transações, independentemente se causadas por erro ou fraude.*

24. *Tais normas também exigem a definição e a execução de procedimentos de auditoria que respondam a esses riscos, a fim de se obter segurança razoável, mediante evidência de auditoria suficiente e apropriada, para suportar as conclusões em que se fundamenta a opinião de auditoria. Conforme exigido ainda pelas NAT, item 52, e ISA/NBC TASP 220/ISSAI 2220, item 14, a equipe de auditoria possui coletivamente as competências e as habilidades necessárias.*

25. *O trabalho observou ainda a DN-TCU 198/2022 e os Termos do Trabalho de Auditoria (peça 4). Para a obtenção de evidências, utilizou-se inspeção documental, confirmação de saldos, recálculos e análises de dados, solicitações de informações por meio ofícios de requisição, indagações e emprego técnicas de auditoria assistidas por computador.*

26. *Conforme exigido pelo art. 22 da DN-TCU 198/2022, abaixo estão apresentados os referenciais, percentuais e valores de materialidade adotados para os ciclos contábeis integrantes do escopo.*

Tabela 2 - Níveis de Materialidade – INSS, exercício de 2025

Em milhões

Ciclo Benefícios Assistenciais de Prestação Continuada (BPC)		
Referencial: Despesas Empenhadas com BPC		*121.647,94*
*Materialidade global (ou de planejamento) – **MG***	*1,5%*	*1.824,72*
*Materialidade para execução da auditoria – **ME***	*50%*	*912,36*
*Limite para acumulação de distorções – **LAD***	*2,5%*	*45,62*
Ciclo Compensações Previdenciárias do RPPS		
Referencial: Ativo Total do INSS		*25.372,58*
*Materialidade global (ou de planejamento) – **MG***	*1,5%*	*380,59*
*Materialidade para execução da auditoria – **ME***	*50%*	*190,29*
*Limite para acumulação de distorções – **LAD***	*2,5%*	*9,51*

***Fonte**: Siafi consultado no Tesouro Gerencial extraídas em 27/2/2026.*

Tabela 3 - Níveis de Materialidade – FRGPS, exercício de 2025

Em milhões

Ciclo Benefícios Previdenciários		
Referencial: Despesas Empenhadas com Benefícios Previdenciário		*989.964,00*
*Materialidade global (ou de planejamento) – **MG***	*1,5%*	*15.443,43*
*Materialidade para execução da auditoria – **ME***	*50%*	*7.721,71*
*Limite para acumulação de distorções – **LAD***	*2,5%*	*386,08*
Ciclo Compensações Previdenciárias do RGPS		
Referencial: Ativo Total do FRGPS		*377.525,82*
*Materialidade global (ou de planejamento) – **MG***	*2%*	*7.550,52*
*Materialidade para execução da auditoria – **ME***	*50%*	*3.775,26*
*Limite para acumulação de distorções – **LAD***	*2,5%*	*188,76*

***Fonte**: Siafi consultado no Tesouro Gerencial extraídas em 27/2/2026.*

27. *A **MG** foi parâmetro quantitativo utilizado para avaliação da relevância das distorções não corrigidas, individualmente ou em conjunto, em relação às demonstrações contábeis como um*

todo. É o limite que, se ultrapassado, causará modificação (ressalva, adversa ou abstenção) na opinião de auditoria.

28. *A **ME** foi o parâmetro utilizado para selecionar os saldos contábeis e as classes de transações materiais que compuseram o escopo do trabalho.*

29. *O **LAD** representa o valor abaixo do qual as distorções de valor foram consideradas claramente triviais e não foram acumuladas para avaliação em conjunto, salvo se não consideradas claramente triviais quando julgadas com base em critério de natureza ou circunstâncias.*

30. *Além desses limiares de materialidade, foi determinado um limite de distorção tolerável (**DT**), observada a regra LAD ≤ DT ≤ ME, para fins de determinação da extensão dos testes substantivos e como parâmetro quantitativo para avaliação da relevância das distorções, individualmente ou em conjunto, em relação a classes específicas de transações, saldos contábeis ou divulgações.*

31. *Conforme exigido pelas normas de auditoria, as distorções identificadas durante a auditoria foram comunicadas à administração por meio do Ofício 000.208/2025 – AudFinanceira, de forma a possibilitar a realização de ajustes tempestivos antes do encerramento das demonstrações contábeis do exercício. As distorções não corrigidas foram comunicadas aos responsáveis pela governança (peça 51).*

32. *A administração confirmou o cumprimento de suas responsabilidades, conforme estabelecidas nos Termos do Trabalho de Auditoria (peça 56), por meio de representação formal (peça 58).*

33. *Devido às limitações inerentes a uma auditoria, juntamente com as limitações inerentes ao controle interno, há um risco inevitável de que algumas distorções relevantes não tenham sido detectadas, mesmo que o trabalho tenha sido adequadamente planejado e executado de acordo com as normas de auditoria mencionadas.*

Volume de recursos fiscalizados

34. *O volume de recursos fiscalizados, na perspectiva patrimonial, alcançou o montante de R$ 616,42 bilhões, sendo:*

- *R$ 377,53 bilhões em ativos; e*
- *R$ 238,89 bilhões em obrigações.*

35. *Sob a perspectiva orçamentária, a cobertura da auditoria alcançou o volume de R$ 1,13 trilhões, dos quais:*

- *R$ 989,96 bilhões foram empenhados pelo FRGPS; e*
- *R$ 139,13 foram empenhados pelo INSS.*

36. *Detalhes adicionais sobre a cobertura dos recursos fiscalizados são apresentados no Apêndice C deste relatório.*

Benefícios da fiscalização

37. *Conforme demonstrado na Tabela 4, a seguir, as distorções identificadas pela auditoria nas demonstrações contábeis do RGPS alcançaram o montante de **R$ 480,26 bilhões**, considerando o somatório dos saldos devedores e credores afetados. Além disso, foram identificadas e estão sendo propostas medidas preventivas e corretivas para impropriedades qualitativas relacionadas às divulgações, às transações subjacentes e aos controles internos da entidade.*

38. *A implementação das medidas preventivas e corretivas propostas e a consequente correção das distorções identificadas poderão gerar os benefícios sintetizados na Tabela 4, contribuindo para o aprimoramento da qualidade, da transparência, da credibilidade e da utilidade das informações financeiras do RGPS.*

39. *Adicionalmente, as deliberações propostas, se implementadas, poderão fortalecer o processo de convergência das práticas contábeis do INSS e do FRGPS aos padrões internacionais adotados no setor público brasileiro, favorecendo a produção de demonstrações contábeis mais fidedignas e úteis à tomada de decisão.*

Tabela 4 - Benefícios Potenciais

Valores em R$ Bilhões

Distorções de valor	Valor	Item
Obrigações inexistentes mantidas em passivo exigível (BPC)	210,59	3.1.1
Reconhecimento indevido de despesas pelo INSS (BPC)	121,59	3.1.2
Reconhecimento indevido de transferências financeiras pelo INSS (BPC)	122,26	3.1.3
Reconhecimento indevido em direitos (Comprev)	8,82	3.1.4
Reconhecimento indevido em obrigações (Comprev)	0,17	3.1.4
Reconhecimento indevido em obrigações com benefícios assistenciais (FNAS/MDS)	2,27	3.1.5
Reconhecimento indevido em obrigações - req. pendentes de análise (Comprev)	9,05	3.1.6
Reconhecimento indevido em direitos - req. pendentes de análise (Comprev)	0,45	3.1.6
Reconhecimento indevido em Ajustes de Exercícios Anteriores (Comprev)	3,96	3.1.7
Reconhecimento indevido em VPD (Comprev)	1,10	3.1.7
Subtotal	**R$ 480,26 bilhões**	
Distorções de Divulgação		**Item**
Aprimoramento divulgação das provisões e dos passivos contingentes e da base de mensuração das Demonstrações Contábeis		3.2.1
Aprimoramento das divulgações sobre provisões Atuariais do FCDF		3.2.2
Transações Subjacentes		**Item**
Despesa orçamentária de compensação previdenciária empenhada em elemento de despesa incorreto, sem segregação entre despesas do exercício corrente e anteriores (INSS)		3.3.1
Descumprimento de prazo na apresentação dos requerimentos de compensação (FRGPS)		3.3.2
Despesa orçamentária de compensação previdenciária empenhada em elemento de despesa incorreto, sem segregação entre despesas do exercício corrente e anteriores (FRGPS)		3.3.3
Deficiências Significativas de Controle Interno		**Item**
Ausência de parametrização no sistema Comprev para calcular os juros de mora		4.1

***Fonte**: elaborado pela equipe da auditoria.*

3. ACHADOS DA AUDITORIA

Distorções de valores

Demonstrações Contábeis do INSS

Benefícios assistenciais

40. *O Benefício de Prestação Continuada (BPC) é um benefício assistencial que garante o pagamento de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua própria família. O benefício é assegurado pela Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS) e é custeado pelo Governo Federal.*

41. *A gestão do BPC é de responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social e Combate à Fome (MDS), que coordena, monitora e financia o benefício, nos termos do art. 45, § 3º, da Lei 15.080, de 30 de dezembro de 2024 (LDO/2025). A operacionalização, por sua vez, compete ao INSS, que efetua os pagamentos aos beneficiários com recursos descentralizados pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS/MDS).*

42. *A transferência dos recursos financeiros do FNAS/MDS para o INSS observa as regras aplicáveis ao Termo de Execução Descentralizada (TED), previstas no Decreto 10.426, de 16 de julho de 2020. O TED é o instrumento utilizado para formalizar a descentralização de créditos entre órgãos*

e entidades da administração pública federal para a execução de programas, projetos ou atividades, exigindo a correspondente prestação de contas com vistas a assegurar a correta aplicação dos recursos.

43. *Sob a perspectiva do INSS, a execução do BPC compreende três etapas: (1) recebimento dos recursos, após a formalização do TED; (2) execução orçamentária e financeira da despesa; e (3) prestação contas ao FNAS/MDS.*

44. *Do ponto de vista orçamentário, a dotação é consignada ao FNAS/MDS, que, ao longo do exercício, descentraliza créditos para ao INSS para execução das despesas do BPC no âmbito do Programa de Proteção Social do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). A Tabela 5 resume a execução orçamentária.*

Tabela 5 - Execução Orçamentária do BPC - 2025

Em R$ bilhões

Programa de Governo	*Órgão*	*Dotação Atualizada*	*Despesa Empenhada*
5131 - Proteção Social Pelo Sistema Único De Assistência Social (SUAS)	*FNAS/MDS*	*121,71*	*0,00*
	INSS	*0,00*	*121,59*
	Total Geral	*121,71*	*121,59*

***Fonte**: Siafi (consultado via Tesouro Gerencial), posição de saldo em 31/12/2025 (peça 34).*

45. *Sob a ótica patrimonial, a primeira fase do processo corresponde ao registro do ingresso dos recursos financeiros transferidos ao INSS, conforme ilustrado na Figura 4 (itens destacados em amarelo). Na sequência, o INSS utiliza os créditos orçamentários descentralizados pelo FNAS/MDS para empenhar e liquidar a despesa (Tabela 5). Nesse momento, são reconhecidas uma VPD e a correspondente obrigação no passivo (itens destacados em laranja na Figura 4**Erro! Fonte de referência não encontrada.**), o que resulta na duplicidade dos registros da VPD e dos passivos. Por fim, são efetuados os pagamentos aos beneficiários, cujos valores totais estão destacados em verde na Figura 4.*

Figura 5 - Roteiro Contábil do Termo de Execução Descentralizada (TED)

Em R$ bilhões

Roteiro contábil atual

ATIVO

Cod	conta	D	C	Saldo
111122001	'= Limite de Saque	122,26	121,19	1,07
Total ativos		**122,26**	**121,19**	**1,07**

PASSIVO

Cod	conta	D	C	Saldo
211310100	= Benefícios assistenciais a pagar	121,19	121,59	0,40
218920600	= Transf. Financeiras (TED)		122,26	122,26
Total passivos		**121,19**	**243,85**	**122,66**

VPD

Cod	conta	D	C	Saldo
364120100	Incorporação de Passivos	122,26		122,26
323110100	BPC ao idoso	50,11		50,11
323110200	Renda mensal vitalícia - idade	0,04		0,04
323210100	BPC-port. Deficiência	70,56		70,56
323210200	Renda mensal vitalícia - invalidez	0,87		0,87
323910100	Outros BPC	0,01		0,01
Total VPD		**243,85**	-	**243,85**

VPA

Cod	conta	D	C	Saldo
451120200	'= Repasse Recebido		122,26	122,26
Total VPA		**0**	-	**122,26**	**122,26**

Legenda:
***D** – Débito; **C** – Crédito;*

Repasse de recursos financeiros: etapa 1

Reconhecimento da despesa: etapa 2

Pagamento da despesa: etapa 3

***Fonte:** Saldo do Siafi, posição em 31/12/2025.*

46. *A última fase corresponde à prestação de contas ao FNAS/MDS. O roteiro contábil adotado prevê a baixa da obrigação mediante reconhecimento de uma VPA, de modo a compensar a*

VPD reconhecida anteriormente e neutralizar os efeitos dessas variações patrimoniais sobre o resultado do exercício. Entretanto, essa etapa somente é realizada no exercício subsequente ao da execução orçamentária, financeira e patrimonial do benefício.

47. *Esse tratamento contábil produz distorções relevantes nas demonstrações contábeis do INSS, afetando o reconhecimento de ativos, passivos, receitas e despesas. Os efeitos identificados estão detalhados nos subitens 3.1.1 a 3.1.3, a seguir.*

3.1.1. R$ 210,59 bilhões de obrigações inexistentes mantidas no passivo exigível

48. *Conforme o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), 11ª edição, Parte II, item 2.2.1, passivo corresponde a uma obrigação presente, resultante de evento passado, cuja extinção exige a saída de recursos da entidade.*

49. *Em decorrência do roteiro contábil descrito anteriormente, as demonstrações contábeis do INSS de 31/12/2025 apresentam saldo de R$ 221,66 bilhões em obrigações relacionados ao Benefício de Prestação Continuada (BPC) (peça 35), embora esses benefícios já tenham sido pagos quase integralmente. Essa situação resulta em passivo indevido, uma vez que tal valor não corresponde a obrigações que demandem desembolsos futuros de recursos para sua liquidação.*

50. *Conforme exposto, no processo de execução do BPC, o INSS recebe do FNAS/MDS os recursos destinados ao pagamento do benefício. Nesse momento, reconhece-se uma obrigação em montante equivalente ao valor recebido (Figura 4, etapa 1). Essa transação está em consonância com o item 17 da NBC TSP 01 – Receita de Transação sem Contraprestação, uma vez que, ao obter o controle de um ativo (Caixa e Equivalentes de Caixa) sujeito a uma condição, o INSS passa a ter uma obrigação de transferir benefícios econômicos futuros aos beneficiários do programa.*

51. *A condição para utilização desses recursos consiste na realização dos pagamentos dos benefícios assistenciais, conforme previsto no objeto do TED 01/2025-FNAS/MDS. À medida que os pagamentos são efetuados, o saldo da obrigação deve ser reduzido, pois a saída dos recursos representa a liquidação do passivo anteriormente reconhecido, materializando a condição que fundamentou a transferência do ativo.*

52. *Entretanto, conforme a evidencia a Nota Explicativa 8 do INSS (peça 53, p. 66), os passivos não vêm sendo baixados à medida que os pagamentos são realizados, permanecendo acumulados indevidamente. A própria nota informa que os valores relativos ao exercício de 2024 continuam registrados, apesar de já tenham transcorrido mais de quinze meses desde os pagamentos.*

53. *Vale ressaltar que prestação de contas e passivo patrimonial constituem institutos de natureza distinta. Uma vez liquidada a obrigação patrimonial, deixa de existir fundamento para sua manutenção nas demonstrações contábeis apenas em razão do dever administrativo de prestar contas. Esse dever pode subsistir nas dimensões administrativa, operacional ou de controle, mas não se confunde com obrigação patrimonial exigível.*

54. *A Tabela 6 apresenta o comparativo entre os ingressos financeiros recebidos do FNAS/MDS e os desembolsos efetuados pelo INSS para pagamento do BPC no período de 1/1/2019 a 31/12/2025. Com base nesses dados, estima-se que o saldo das obrigações relacionadas ao programa deveria ser de aproximadamente R$ 11,07 bilhões, valor substancialmente inferior aos R$ 221,66 bilhões apresentados nas demonstrações contábeis de 31/12/2025.*

Tabela 6 - Apuração de saldo - Transferências Financeiras a Comprovar - INSS

Em R$ bilhões

Exercício Financeiro	Valores recebidos pelo INSS (+)	Pagamentos com BPC (-)	Saldo da conta 'Transf. de TED a Comprovar'
2019	59,39	58,48	0,91
2020	61,82	61,38	1,35
2021	66,52	65,98	1,89
2022	82,17	76,58	7,49
2023	90,36	88,89	8,96
2024	106,79	105,75	10,00
2025	122,26	121,19	11,07

***Fonte**: Siafi, valores referentes ao período de 2019 até 2025 (peças 36 e 37).*

55. *A distorção apresentada na conta Transferência de TED a Comprovar refere-se a dois exercícios, 2024 e 2025, e está apresentada na Tabela 7.*

Tabela 7 - Síntese das contas contábeis afetadas pela distorção identificada

Em R$ bilhões

Conta Contábil	Distorções	Exercício	Efeito
Demais obrigações a Curto Prazo	*210,59*	*2025*	*Superavaliação*
Ajustes de Exercícios Anteriores (ou Resultados de Exercícios Anteriores	*89,00*	*2024*	*Subavaliação*
VPD - Benefícios de Prestação Continuada [1]	*121,59*	*2025*	*Superavaliação*

[1]Achado 0 (contrapartida 'Demais obrigações a Curto Prazo').

***Fonte**: Elaborado pela equipe de auditoria com base em dados do Siafi/2025 (peças 35 a 38).*

Proposta de encaminhamento

56. *Considerando que o item 9.3.3 do Acórdão 1.094/2025-TCU-Plenário, de relatório do Ministro Jhonatan de Jesus, já contempla recomendação voltada à correção da falha identificada, não se propõe, neste momento, encaminhamento adicional sobre a matéria.*

3.1.2. R$ 121,59 bilhões em despesas relativas ao Benefício de Prestação Continuada (BPC) de responsabilidade do FNAS reconhecidas indevidamente no INSS (VPD)

57. *O objetivo das demonstrações contábeis das entidades do setor público é fornecer informações úteis sobre a entidade que reporta, de modo a subsidiar a prestação de contas, a responsabilização (accountability) e a tomada de decisão (NBC TSP Estrutura Conceitual, item 23). O conceito de entidade que reporta está diretamente relacionado ao princípio da entidade contábil, na medida em que ambos pressupõem a clara delimitação da unidade responsável pela geração e apresentação das informações contábeis.*

58. *Sob essa perspectiva, cada entidade deve reconhecer e evidenciar exclusivamente os ativos, passivos, receitas, despesas e demais eventos relacionados ao seu próprio patrimônio. Essa delimitação é fundamental para assegurar clareza, representação fidedigna e compreensibilidade das demonstrações contábeis.*

59. *Ocorre, contudo, que as demonstrações contábeis do INSS, de 31/12/2025, apresentam R$ 121,59 bilhões em VPD que não decorrem de transações próprias da entidade (peça 38). Esses valores correspondem às despesas com o BPC, programa cujo financiamento, responsabilidade e gestão são atribuídos ao FNAS/MDS. Em sua essência econômica, tais despesas pertencem ao MDS, conforme as competências estabelecidas no art. 1º do Anexo I do Decreto 11.392, de 20 de janeiro de 2023, que aprova o Regimento do MDS.*

60. *A distorção decorre do roteiro contábil adotado na execução dos TEDs relacionados ao BPC, que apropria indevidamente essas VPD nas demonstrações contábeis do INSS. Como este atua exclusivamente como executor operacional da política pública, a despesa deveria ser reconhecida pela entidade responsável pelo programa. A prática atual não reflete adequadamente a substância econômica do evento e compromete a segregação patrimonial entre as entidades envolvidas.*

61. *Os efeitos dos saldos registrados na conta Benefícios de Prestação Continuada (323000000), tanto na VPD quanto nos passivos correspondentes, estão apresentados na Tabela 8.*

Tabela 8 - Síntese das contas contábeis afetadas pela distorção identificada

Em R$ bilhões

Conta Contábil	Distorções	Efeito
VPD - Benefícios de Prestação Continuada (323000000)	*121,59*	*Superavaliação*
Demais Obrigações a Curto Prazo (218000000)[1]	*121,59*	*Superavaliação*

[1] Achado 0 (contrapartida de reconhecimento do BPC)

***Fonte**: elaborado pela equipe de auditoria com base em dados do Siafi Operacional.*

Proposta de encaminhamento

62. *Considerando que o item 9.3.3 do Acórdão 1.094/2025-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus, já contém recomendação ao INSS, atualmente em monitoramento, para*

adoção de medidas que assegurem o adequado reflexo das transações relacionadas aos benefícios de prestação continuada nas demonstrações contábeis, não se propõe, neste momento, encaminhamento adicional sobre a matéria.

3.1.3. R$ 122,26 bilhões de transferências financeiras recebidas para pagamento Benefício de Prestação Continuada (BPC) de responsabilidade do FNAS registradas indevidamente como VPA e VPD do INSS

63. *As variações patrimoniais, aumentativas (VPA) ou diminutivas (VPD), representam transações que alteram os elementos patrimoniais das entidades do setor público e afetam o resultado do exercício. Uma VPA ocorre quando há aumento do patrimônio líquido, seja pelo recebimento de ativos sem o reconhecimento de passivo correspondente, pela redução ou extinção de passivos, pela geração de novos ativos ou pelo recebimento de doações. Já uma VPD ocorre quando há diminuição do patrimônio líquido, como acontece na transferência, saída ou perda de ativos, ou no surgimento de passivos não acompanhados de ativo correspondente (MCASP, 11ª edição Parte II, item 2.4.2).*

64. *Foi identificado, contudo, o reconhecimento simultâneo de VPA e VPD no montante de R$ 122,26 bilhões (peça 39), conforme destacado em amarelo na Figura 4. Esse registro não se enquadra nas hipóteses previstas no MCASP, descritas no parágrafo anterior e, portanto, não refletem transações compatíveis com a natureza dessas variações patrimoniais.*

65. *Esse procedimento distorce os saldos das contas 'Repasse Recebido' (451120200), na VPA, e 'Incorporação de Passivos' (364120100), na VPD, criando a percepção de volume de variações patrimoniais superior ao efetivamente ocorrido.*

66. *A correspondência entre os lançamentos dessas VPA e VPD evidencia descasamento entre a essência econômica das transações e sua forma de registro. Movimentações de recursos descentralizados que não alteram o patrimônio líquido deveriam ser reconhecidas apenas como variações qualitativas (permutativas), sem impacto sobre o resultado do exercício.*

67. *A rotina contábil parametrizada, ao buscar a neutralizar os efeitos dessas transações no resultado patrimonial, promove o reconhecimento simultâneo de VPA e VPD. Embora essa prática não afete o patrimônio líquido do INSS, ela superavalia artificialmente as grandezas evidenciadas nas demonstrações contábeis, contrariando o princípio da essência sobre a forma e distorcendo a real magnitude das transações.*

68. *Os efeitos nas contas 'Repasse Recebido' (451120200) e 'Incorporação de Passivos' (364120100) estão apresentados na Tabela 9.*

Tabela 9 - Síntese das contas contábeis afetadas pela distorção identificada

Em R$ bilhões

Conta Contábil	*Distorções*	*Efeito*
Incorporação de Passivos (364000000)	*122,26*	*Superavaliação*
Transferências Intragovernamentais (451000000)	*122,26*	*Superavaliação*

***Fonte**: elaborado pela equipe de auditoria com base em dados do Siafi Operacional.*

Proposta de encaminhamento

69. *Considerando que o item 9.3.3 do Acórdão 1.094/2025-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus, já contempla recomendação ao INSS para aperfeiçoar a contabilização das transações relacionadas ao Benefício de Prestação Continuada, não se propõe, neste momento, encaminhamento adicional sobre a matéria.*

3.1.4. R$ 8,82 bilhões em direitos de compensação previdenciária do RPPS reconhecidos a menor e R$ 169 milhões em obrigações reconhecidos a maior

70. *A compensação financeira previdenciária é um mecanismo destinado a promover o acerto financeiro entre os diferentes regimes de previdência (RGPS e RPPS da União e RPPS dos estados, do Distrito Federal e dos municípios). Esse ajuste é necessário quando um dos regimes se assume integralmente o pagamento de aposentadorias ou pensão a segurados que contribuíram para mais de um regime ao longo de sua vida laboral.*

71. *O MCASP, 11ª edição, item 4.6, estabelece que as transações de compensação previdenciária devem ser mensuradas e reconhecidas nas demonstrações contábeis da entidade,*

registrando-se como direito a receber quando o ente atua como Regime Instituidor (RI) e como obrigação a pagar quando figura como Regime de Origem (RO).

72. *Os direitos e as obrigações da compensação previdenciária são reconhecidos com base nos requerimentos formalmente cadastrados no sistema de Compensação Previdenciária (Comprev), conforme as regras constitucionais de contagem recíproca do tempo de contribuição entre o RGPS e os RPPS, bem como entre diferentes RPPS. A mensuração dos direitos a receber e das obrigações a pagar deve observar as regras estabelecidas no Decreto 10.188, de 20 de dezembro de 2019, e na Portaria MPS 1.400, de 27 de maio de 2024.*

73. *No recálculo das estimativas dos requerimentos pendentes de análise no sistema Comprev do Regime Próprio de Previdência Social da União (RPPS-U), foram identificadas distorções relevantes na mensuração nos saldos apresentados nas demonstrações contábeis do INSS levantadas em 31/12/2025 (peça 25). As diferenças alcançam R$ 8,82 bilhões nos direitos a receber e R$ 169 milhões nas obrigações a pagar. Tais diferenças decorrem, dentre outros fatores, de:*

a) cálculo incorreto dos valores de fluxo passivo e de estoque, em razão da utilização de fórmulas aplicáveis ao RGPS, desconsiderando os critérios normativos aplicáveis ao RPPS-U;

b) aplicação incorreta das datas de início e término da prescrição do fluxo passivo, utilizando as mesmas formas de apuração aplicadas ao RGPS, desconsiderando, portanto, os critérios normativos aplicáveis ao RPPS-U;

c) não aplicação das datas inicial e final de prescrição do estoque, com a consequente não exclusão dos valores prescritos nos totalizadores; e

d) inconsistências nos registros contábeis decorrentes de alterações nas rotinas de contabilização ao longo do exercício.

74. *Em decorrência desses erros de mensuração, os direitos a receber encontram-se subavaliados em R$ 8,82 bilhões, enquanto as obrigações estão superavaliadas em R$ 169 milhões. Os efeitos dessas distorções nas demonstrações do INSS estão sintetizados na Tabela 10.*

Tabela 10 - Síntese das contas contábeis afetadas pela distorção identificada

Em R$ bilhões

Conta contábil	*Distorção*	*Efeito*
Créditos Previdenciários do RPPS (1211X0600)	*8,82*	*Subavaliação*
Demais Obrigações a Longo Prazo (228000000)	*0,17*	*Superavaliação*
Diversas VPA (499000000)	*1,64*	*Subavaliação*
Diversas VPD (399000000)	*0,02*	*Superavaliação*
Ajustes de Exercícios Anteriores (2371X0300)	*7,33*	*Subavaliação*

Fonte: *Elaborado pela equipe de auditoria.*

Proposta de encaminhamento

75. *Considerando que o item 9.3.1 do Acórdão 1.094/2025-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus, já contém recomendação ao INSS para aperfeiçoar os controles internos destinados à prevenção, detecção e correção de falhas na mensuração dos direitos e obrigações relacionados aos requerimentos de compensação previdenciária, não se propõe, neste momento, encaminhamento adicional sobre a matéria.*

3.1.5. R$ 2,27 bilhões em obrigações com benefícios assistenciais do FNAS/MDS reconhecidos indevidamente no INSS

76. *Provisões são passivos de prazo ou de valor incerto reconhecidos quando a entidade possui uma obrigação presente decorrente de evento passado, desde que seja provável a saída de recursos para sua liquidação e que o valor envolvido possa ser estimado com confiabilidade.*

77. *De acordo com esse conceito, o INSS passou a evidenciar como provisões as obrigações estimadas relativas aos pedidos de concessão de BPC pendentes de análise e aos benefícios em fase de recurso administrativo. Essa classificação fundamentou-se no entendimento de que existem informações suficientes para estimar, com razoável confiabilidade, a provável saída futura recursos, tais como: identificação do beneficiário, a espécie do benefício, a data de entrada do requerimento, as regras de elegibilidade e os parâmetros de cálculo do valor mensal.*

78. *Com base nesse entendimento, foram reconhecidos nas demonstrações contábeis do INSS, cerca de R$ 2,27 bilhões em provisões relacionadas ao BPC, compreendendo requerimentos pendentes de decisão inicial (979.024 requerimentos) e recursos administrativos não apreciados ainda (145.996), com valores estimados de R$ 2,20 bilhões e R$ 0,07 bilhão, respectivamente, conforme a metodologia e as premissas adotadas pela autarquia (peças 19, 20, 22 e 32).*

79. *Não obstante, constatou-se que tais obrigações não constituem passivos do INSS. Nos termos do Decreto 10.995, de 14 de março de 2022, que aprova o Regimento Interno da autarquia, compete ao INSS analisar, conceder, manter e pagar os benefícios; porém, a gestão, a coordenação, o monitoramento e, sobretudo, o financiamento da política pública são da responsabilidade do MDS.*

80. *A NBC TSP 03 – Provisões, Passivos Contingente e Ativos Contingentes, item 18, estabelece que uma provisão somente deve ser reconhecida quando a entidade possui obrigação presente. No caso em exame, embora seja tecnicamente viável estimar os valores associados aos requerimentos pendentes, está ausente o requisito essencial para o reconhecimento do passivo: a existência de obrigação presente própria do INSS.*

81. *Nesse contexto, o INSS atua como executor operacional do benefício mediante Termo de Execução Descentralizada, não detendo responsabilidade jurídica pelo financiamento da política pública nem obrigação legal de suportar, com recursos próprios, os encargos financeiros correspondentes.*

82. *As Notas Técnicas 1 e 2/2026 da Diretoria de Orçamento, Finanças e Logística do INSS (CGOFC/DIROFL-INSS) (peças 19 e 20) confirmam o reconhecimento de R$ 2,27 bilhões em provisões relacionadas ao BPC. Tais valores, contudo, não representam obrigações da autarquia.*

83. *O reconhecimento indevido desses passivos resultou na superavaliação da conta Provisões a Curto Prazo em R$ 2,27 bilhões e da conta Variações Patrimoniais Diminutivas – Constituição de Provisões em R$ 2,15 bilhões, bem como na subavaliação da conta Ajustes de Exercícios Anteriores em R$ 0,12 bilhão.*

84. *Os efeitos dessa distorção estão apresentados na Tabela 11.*

Tabela 11 - Síntese das contas contábeis afetadas pela distorção identificada

Em R$ bilhões

Conta contábil	*Distorção*	*Efeito*
Provisões a Curto Prazo	*2,27*	*Superavaliação*
Constituição de Provisões	*2,15*	*Superavaliação*
Ajustes de Exercícios Anteriores	*0,12*	*Subavaliação*

***Fonte**: Elaborado pela equipe de auditoria.*

Proposta de encaminhamento

85. *Considerando que o item 9.3.3 do Acórdão 1.094/2025-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus, já contempla recomendação ao INSS para aperfeiçoar a contabilização das transações relacionadas ao Benefício de Prestação Continuada, de modo que reflitam adequadamente sua natureza nas demonstrações contábeis, não se propõe, neste momento, encaminhamento adicional sobre a matéria.*

Demonstrações Contábeis do FRGPS

3.1.6. R$ 9,05 bilhões em obrigações e R$ 450 milhões em direitos relativos a compensações previdenciárias reconhecidos indevidamente a maior

86. *Como explicado no item 3.1.4 deste relatório, o reconhecimento contábil da compensação previdenciária deve abranger tanto os direitos e obrigações oriundos de requerimentos já analisados quanto os ainda pendentes de apreciação no Comprev, cujos valores devem ser estimados para garantir um registro adequado dos valores a receber e a pagar, de acordo com o MCASP, 11ª Edição, item 4.6.*

87. *A mensuração dos direitos a receber e das obrigações a pagar do RGPS deve observar as regras estabelecidas no Decreto 10.188/2019 e na Portaria MPS 1.400/2024, bem como na metodologia apresentada na Nota Técnica 2/2024/DCOMP/CGRD/DIRBEN-INSS (peça 21). Assim, as estimativas devem refletir corretamente:*

a) os marcos temporais de início e fim do fluxo financeiro;

b) as regras de prescrição;

c) os critérios de cálculo do estoque e do fluxo mensal; e

d) a correta totalização dos valores brutos de direitos e obrigações.

88. *Além disso, o reconhecimento contábil não deve se limitar apenas aos direitos e obrigações decorrentes de requerimentos já analisados, mas também àqueles ainda pendentes de apreciação no Comprev. Para isso, é necessário estimar os valores associados a tais solicitações, de modo a garantir a mensuração adequada das compensações previdenciárias.*

89. *No recálculo das estimativas dos requerimentos pendentes de análise cadastrados no Comprev-RGPS, foram identificadas diferenças de R$ 9,05 bilhões nas obrigações a pagar e de R$ 450 milhões nos direitos a receber entre os valores que deveriam ter sido reconhecidos e aqueles efetivamente apresentados nas demonstrações contábeis do FRGPS em 31/12/2025 (peça 23). As diferenças decorrem, entre outros fatores, de:*

a) erro na formatação de datas na base de requerimentos, com utilização de datas armazenadas como texto;

b) erro na totalização das obrigações e dos direitos, pois as fórmulas somavam colunas indevidas, incluindo rubricas que não deveriam compor o passivo;

c) aplicação incorreta dos marcos temporais para a prescrição do fluxo passivo. O cálculo utilizou a Data de Início do Benefício (DIB) como início, e a Data de Abertura do Requerimento (DAR) retroagida em cinco anos como fim. Essa metodologia diverge da Portaria MPS 1.400/2024, que define o início da prescrição em cinco anos após o marco inicial do fluxo passivo, sendo a prescrição interrompida pela DAR ou pela Data de Disponibilidade para Análise (DDA), para requerimentos posteriores a 2019;

d) não aplicação das datas inicial e final de prescrição do estoque, com a consequente não exclusão dos valores prescritos nos totalizadores; e

e) inconsistências nos registros contábeis decorrentes de alterações nas rotinas de contabilização ao longo do exercício.

90. *Como resultado das falhas descritas, foram indevidamente reconhecidos o montante de R$ 9,05 bilhões em obrigações e R$ 450 milhões em direitos de compensação previdenciária, resultando na superavaliação dos correspondentes saldos patrimoniais e de suas respectivas contrapartidas contábeis, conforme sintetizado na Tabela 12, prejudicando a adequada evidenciação das informações relativas a direitos e obrigações decorrentes da compensação previdenciária apresentadas nas demonstrações contábeis do FRGPS.*

Tabela 12 - Síntese das contas contábeis afetadas pela distorção identificada

Em R$ bilhões

Conta contábil	Distorção	Efeito
Créditos Previdenciários do RPPS (1211X0600)	*0,45*	*Superavaliação*
Demais Obrigações a Longo Prazo (228000000)	*9,05*	*Superavaliação*
Diversas VPA (499000000)	*6,98*	*Superavaliação*
Diversas VPD (399000000)	*22,36*	*Superavaliação*
Ajustes de Exercícios Anteriores (2371X0300)	*4,29*	*Superavaliação*
Demais créditos e valores a curto prazo (113X00000)	*0,50*	*Superavaliação*
Outras obrigações a curto prazo (218000000)	*3,01*	*Superavaliação*

Fonte: *Elaborado pela equipe de auditoria.*

Proposta de encaminhamento

91. *Considerando que já foi expedida recomendação ao INSS para aperfeiçoar os controles internos destinados à prevenção, detecção e correção de falhas na mensuração dos direitos e das*

obrigações relacionados aos requerimentos de compensação previdenciária (item 9.3.1 do Acórdão 1.094/2025-TCU-Plenário, Relator Ministro Jhonatan de Jesus), não se propõe, neste momento, encaminhamento adicional sobre a matéria.

3.1.7. R$ 3,96 bilhões de Ajuste de Exercícios Anteriores e R$ 1,10 bilhão de Variações Patrimoniais Diminutivas reconhecidos a menor

92. *De acordo dom o MCASP, 11ª edição, Parte III, item 4.6.2, após o deferimento do requerimento de compensação previdenciária no sistema Comprev, o reconhecimento das obrigações, na condição de regime de origem, deve ser realizado pelos respectivos valores brutos, com contrapartidas em Ajustes de Exercícios Anteriores, no patrimônio líquido, ou em variações patrimoniais diminutivas (VPD), conforme o período a que se refira a obrigação reconhecida.*

93. *Conforme os requerimentos registrados no sistema Comprev - RGPS, o valor bruto das obrigações de curto prazo que deveria ter sido reconhecido em 2025 totaliza R$ 8,45 bilhões, dos quais R$ 4,48 bilhões afetariam as VPD do exercício e R$ 3,96 bilhões, o resultado de exercícios anteriores, de acordo com o que consta na peça 24.*

94. *Entretanto, verificou-se que a obrigação de curto prazo efetivamente reconhecida no exercício totalizou R$ 6,39 bilhões, tendo como contrapartida R$ 3,39 bilhões em VPD e R$ 3,0 bilhões decorrentes da reclassificação de passivos do não circulante para o circulante (peça 24). Como consequência, parte das obrigações e das respectivas contrapartidas deixou de ser reconhecida nas demonstrações contábeis.*

95. *A distorção decorre de falhas no processamento das informações do Comprev, que consolida direitos e obrigações e comunica à área contábil apenas os valores líquidos a serem registrados. Contribuem para essa situação a ausência de normativos detalhando os procedimentos de reconhecimento patrimonial das operações de compensação previdenciária e a aplicação inadequada das orientações constantes do MCASP, 11ª edição.*

96. *Nessa sistemática, a compensação entre direitos e obrigações ocorre previamente ao registro contábil e fora do sistema de informações contábeis, impedindo a evidenciação integral dos ativos e passivos existentes na data-base das demonstrações financeiras.*

97. *A compensação prévia reduz artificialmente os saldos patrimoniais e compromete a transparência, a representação fidedigna e a comparabilidade das demonstrações contábeis. Além disso, prejudica a análise da situação patrimonial, financeira e atuarial dos regimes previdenciários envolvidos e pode afetar a qualidade das informações utilizadas no acompanhamento das contas públicas e na formulação de políticas públicas relacionadas à previdência social.*

98. *A Tabela 13 a seguir sintetiza as diferenças encontradas.*

Tabela 13 - Síntese das contas contábeis afetadas pela distorção identificada

Em R$ bilhões

Conta contábil	*Distorção*	*Efeito*
Demais Obrigações a Longo Prazo (2.2.8.0.0.00.00)	*3,00*	*Subavaliação*
Demais Obrigações a Curto prazo (2.1.8.0.X.00.00)	*2,06*	*Subavaliação*
Diversas VPD (3.9.9.0.0.00.00)	*1,10*	*Subavaliação*
Ajustes de Exercícios Anteriores (2.3.7.1.X.03.00)	*3,96*	*Superavaliação*

***Fonte**: Elaborado pela equipe de auditoria.*

Proposta de encaminhamento

99. *Considerando a existência de recomendação expedida ao INSS para assegurar o adequado reconhecimento dos direitos e das obrigações decorrentes da compensação previdenciária, bem como das respectivas receitas e despesas, em observância ao regime de competência (item 9.3.2.1 do Acórdão nº 1.094/2025-TCU-Plenário, Relator Ministro Jhonatan de Jesus), não se propõe, neste momento, encaminhamento adicional sobre a matéria.*

Distorções de classificação, apresentação ou divulgação

3.2.1. Deficiências na divulgação das provisões e dos passivos contingentes e da base de mensuração das Demonstrações Contábeis.

100. A NBC TSP 03 – Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes estabelece que, para cada classe de provisão, as notas explicativas devem incluir: (i) os valores utilizados (baixados) e os valores não utilizados revertidos durante o exercício (itens 97(c) e 97(d)); e (ii) a natureza da obrigação e prazo esperado para qualquer saída resultante de benefícios econômicos ou potencial de serviços (item 98(a)).

101. Em relação aos passivos contingentes, a norma exige, quando aplicável, a divulgação: (i) das incertezas relacionadas ao valor ou à periodicidade das saídas; e a possibilidade de reembolso (itens 100(b) e 100(c)).

102. A NBC TSP 11 - Apresentação das Demonstrações Contábeis determina, ainda, que as notas explicativas: (i) divulguem, no resumo das políticas contábeis significativas, a base de mensuração utilizada na elaboração das demonstrações contábeis (item 132(a)); e (ii) apresentem informação de suporte sobre itens apresentados nas demonstrações contábeis pela mesma ordem em que cada demonstração e cada item são apresentados (item 129(c)).

103. Em 2025, as notas explicativas às demonstrações contábeis do INSS e do FRGPS apresentaram as seguintes impropriedades de divulgação:

*a) **Provisões:** verificou-se que as notas explicativas não apresentam o detalhamento dos valores utilizados nem dos valores não utilizados revertidos no período. Em substituição a essas informações, limitam-se a comparar os saldos do exercício corrente com os do exercício anterior. Também não há evidenciação dos prazos esperados para a saída de benefícios econômicos ou de potencial de serviços, em desacordo com os itens 97, 98(a) e 98(b) da NBC TSP 03. No âmbito do INSS, a impropriedade foi identificada nas Notas Explicativas 10, 11 e 14 (peça 53, p. 67 a 69). No FRGPS, a situação foi constatada nas Notas Explicativas 14, 15, 16 e 19 (peça 44, p. 46 e 47).*

*b) **Passivos contingentes:** verificou-se a ausência de divulgação das incertezas relacionadas ao valor e ao momento das saídas de recursos, bem como da possibilidade de reembolso, em desacordo com os itens 100(b) e 100(c) da NBC TSP 03. A impropriedade foi identificada na Nota Explicativa 12 (peça 53, p. 70).*

*c) **Base geral de mensuração:** constatou-se que as demonstrações contábeis não informam a base geral de mensuração adotada, limitando-se a mencionar bases específicas aplicáveis a determinados elementos patrimoniais. Tal omissão contraria o item 132(a) da NBC TSP 11 e deveria ser sanada no capítulo 'Resumo das Políticas Contábeis' (INSS – peça 53, p. 41; FRGPS – peça 44, p. 46 e 47).*

*d) **Ordem e completude das informações de suporte:** observou-se que as notas explicativas não seguem integralmente a mesma sequência das demonstrações contábeis e apresentam lacunas em relação a contas relevantes do ativo e do passivo. Tal situação contraria o item 129(c) da NBC TSP 11 (peças 44 e 53).*

104. As impropriedades identificadas decorrem de fragilidades no processo de elaboração das notas explicativas, associadas à limitação do quadro de pessoal e à ausência de revisão técnica estruturada com base em critérios mínimos de evidenciação (disclosure).

105. As falhas de evidenciação comprometem a transparência, a compreensibilidade e a utilidade das demonstrações contábeis, aumentando o risco de interpretações inadequadas por parte dos usuários das informações financeiras.

106. Nesse contexto, mostra-se necessária a adoção de medidas destinadas ao aprimoramento da elaboração e da revisão das notas explicativas, de forma a assegurar maior transparência e conformidade com os requisitos de divulgação estabelecidos pelas normas de contabilidade aplicáveis ao setor público, conforme proposta de encaminhamento a seguir.

Proposta de Encaminhamento

*107. **Recomendar**, com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) que adote providências para aprimorar a elaboração e a*

divulgação das notas explicativas às demonstrações contábeis do INSS e do FRGPS, de forma a adequá-las às disposições da NBC TSP 03 – Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes e da NBC TSP 11 – Apresentação das Demonstrações Contábeis, especialmente quanto aos seguintes aspectos:

a) divulgar, para cada tipo ou classe de provisão, a natureza da obrigação, os prazos esperados para a saída de benefícios econômicos ou de potencial de serviços, os valores utilizados no período e os valores não utilizados revertidos no período, em conformidade com os itens 97(c), 97(d) e 98(a) da NBC TSP 03;

b) divulgar, relativamente aos passivos contingentes, as incertezas relacionadas aos valores e ao momento das saídas de recursos, bem como a possibilidade de reembolso, quando aplicável, em conformidade com os itens 100(b) e 100(c) da NBC TSP 03;

c) incluir, no resumo das políticas contábeis significativas, a base geral de mensuração utilizada na elaboração das demonstrações contábeis, em conformidade com o item 132(a) da NBC TSP 11; e

d) apresentar as informações de suporte das notas explicativas sobre os itens apresentados nas demonstrações contábeis pela mesma ordem em que cada demonstração e cada item são apresentados, em conformidade com o item 129(c) da NBC TSP 11.

Não conformidades

Transações subjacentes do INSS

3.3.1. Despesa orçamentária de compensação previdenciária empenhada em elemento de despesa inadequado, sem segregação entre despesas do exercício corrente e de anteriores

108. *Conforme disposto no MCASP, 11ª edição, Parte III, seção 4.6, p. 487, as despesas decorrentes de compensações previdenciárias, no regime de origem, devem ser empenhadas em dois elementos de despesa orçamentária distintos, de acordo com o período de ocorrência do fato gerador:*

a) Compensações de Regimes de Previdência (cód. 86), destinado ao registro das despesas decorrentes de compensações previdenciárias cujos fatos geradores ocorreram no exercício corrente; e

b) Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) (cód. 92), destinado ao registro de obrigações referentes a fatos geradores ocorridos em exercícios anteriores e reconhecidas após o encerramento do respectivo exercício.

109. *Verificou-se, contudo, que a totalidade das despesas de compensação previdenciária do Regime Próprio de Previdência Social da União (RPPS-U), operacionalizado pelo INSS, foi empenhada, liquidada e paga exclusivamente no elemento de despesa 86 – Compensações de Regimes de Previdência, sem a segregação entre despesas do exercício corrente e despesas de exercícios anteriores (peça 29).*

110. *O Embora o registro no elemento de despesa 86 contemple a totalidade dos desembolsos realizados, a sistemática adotada não permite identificar, de forma precisa, a parcela correspondente a fatos geradores ocorridos no exercício corrente e aquela referente a exercícios anteriores, comprometendo a adequada classificação orçamentária da despesa.*

111. *Diante dessa limitação, com base na proporcionalidade dos valores brutos extraídos do Sistema Comprev e nas datas de ocorrência dos respectivos fatos geradores, estimou-se que 95,44% do montante empenhado (R$ 27,35 milhões) deveriam ter sido classificados no elemento 92 – Despesas de Exercícios Anteriores, enquanto apenas 4,56% (R$ 1,30 milhão) deveriam ter sido registrados no elemento 86 – Compensações de Regimes de Previdência, por se referirem a despesas do exercício de 2025.*

112. *A impropriedade identificada compromete a adequada evidenciação da execução orçamentária, reduzindo a transparência quanto à origem temporal das despesas executadas e prejudicando a análise da composição dos gastos previdenciários entre despesas do exercício corrente e despesas de exercícios anteriores. Embora a questão já tenha sido objeto de deliberação do*

Tribunal em auditoria anterior, sua permanência justifica novo relato à administração, para fins de acompanhamento da implementação das medidas cabíveis, sem prejuízo da conclusão de que não há necessidade de proposição de encaminhamento adicional neste momento.

Proposta de encaminhamento

113. *Considerando que, por meio do Acórdão 1.094/2025-TCU-Plenário, Ministro Relator Jhonatan de Jesus, item 9.4, foi dada a ciência ao INSS e ao FRGPS sobre a impropriedade relatada e que a administração informou que está atuando junto à equipe técnica responsável pela apuração dos dados para garantir que as informações sejam segregadas entre despesas do exercício corrente e de exercícios anteriores (peça 54), não se propõe, neste momento, encaminhamento adicional sobre a matéria.*

Transações subjacentes do FRGPS

3.3.2. Descumprimento de prazo na apresentação dos requerimentos de compensação

114. *No sistema de compensação financeira entre regimes previdenciários, cada regime pode assumir a posição de credor ou devedor. Na condição de credor, cabe ao regime requerer os valores que lhe são devidos dentro dos prazos legalmente estabelecidos, sob pena de prescrição e consequente perda da receita, nos termos do art. 12 do Decreto nº 10.188/2019.*

115. *No sistema Comprev, o denominado **'estoque'** de compensação previdenciária corresponde aos valores retroativos relativos a benefícios concedidos pelo FRGPS no período de 5/10/1988 a 5/5/1999. Para esses créditos, o art. 56, inciso I, alínea 'a', da Portaria MPS nº 1.400/2024 estabelece prazo prescricional de cinco anos contado de 1º/1/2020, desde que a primeira prestação do benefício tenha sido paga até essa data.*

116. *Por sua vez, o **'fluxo acumulado'** corresponde aos valores em atraso de compensação previdenciária relativos a benefícios concedidos após o período abrangido pelo estoque, compreendendo o intervalo entre a Data de Início do Benefício (DIB) e o deferimento do respectivo requerimento de compensação.*

117. *Para os créditos de fluxo acumulado, o art. 12, inciso II, do Decreto nº 10.188/2019 e o art. 58, inciso I, c/c o § 1º, inciso I, alínea 'a', da Portaria MPS nº 1.400/2024 estabelecem que o prazo prescricional se inicia no primeiro dia subsequente ao pagamento da primeira prestação do benefício ou, na sua ausência, no primeiro dia subsequente à DIB. Assim, transcorridos cinco anos da DIB (ou cinco anos contados de 6/5/1999, quando a DIB for anterior a 5/5/1999), as parcelas do fluxo acumulado passam a prescrever progressivamente até a data de abertura do requerimento (DAR) ou, para requerimentos protocolados a partir de 2020, até a data de disponibilização para análise (DDA).*

118. *No exercício de 2025, foram identificados 19.105 requerimentos contendo parcelas prescritas, resultando em perda estimada de R$ 500,77 milhões para o FRGPS (peça 28).*

119. *Perdas dessa natureza vêm sendo reiteradamente apontadas pelo Tribunal de Contas da União, conforme evidenciados nos Acórdãos 1.248/2022 (Rel. Min. Aroldo Cedraz), 1.113/2023 (Rel. Min. Jorge Oliveira), 1.093/2024 (Rel. Min. Aroldo Cedraz) e 1.094/2025 (Rel. Min. Jhonatan de Jesus), todos do Plenário.*

120. *Por meio do item 9.1 do Acórdão nº 1.248/2022-TCU-Plenário, foi determinado ao INSS e à então Secretaria de Previdência do Ministério do Trabalho e Previdência que apresentassem plano de ação destinado à redução do estoque de requerimentos de compensação previdenciária e à adequação dos prazos de análise aos limites estabelecidos no art. 11, § 8º, do Decreto nº 10.188/2019 e no art. 4º da Portaria SEPRT nº 15.829/2020. A deliberação encontra-se atualmente em monitoramento pela AudBenefícios (TC 026.496/2024-0).*

121. *Na instrução referente ao segundo monitoramento do Acórdão nº 1.248/2022-TCU-Plenário, elaborada em setembro de 2025 (peça 38, p. 4, do TC 026.496/2024-0), foram registrados esforços do MPS e do INSS para redução do passivo de requerimentos acumulados. Não obstante, foi realizada nova diligência com o objetivo de verificar se a redução observada se mostrará consistente e sustentável, especialmente diante dos efeitos da Portaria MPS nº 3.717/2024, que ampliou os prazos*

de análise dos requerimentos e instituiu mecanismos de reciprocidade que permitem a suspensão da análise de requerimentos apresentados por entes inadimplentes.

122. *Embora a perda estimada represente parcela reduzida quando comparada ao volume total das obrigações previdenciárias do FRGPS, a recorrência dessas prescrições evidencia fragilidades no processo de gestão e na tempestividade dos requerimentos de compensação previdenciária. Além de reduzir receitas legalmente devidas ao regime, tais perdas tendem a afetar o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário no longo prazo. A título ilustrativo, o montante estimado como perdido em 2025 seria suficiente para custear, durante um ano, o pagamento de um salário-mínimo mensal a aproximadamente 23 mil beneficiários.*

123. *Considerando que a matéria permanece sob monitoramento e que já foram expedidas deliberações específicas para seu tratamento, a permanência da situação justifica seu novo reporte à administração para fins de acompanhamento e avaliação da efetividade das medidas adotadas, sem que se mostre necessária, neste momento, a formulação de encaminhamento adicional.*

Proposta de encaminhamento

124. *Considerando que o monitoramento da deliberação constante do item 9.1 do Acórdão nº 1.248/2022-TCU-Plenário, Rel. Min. Aroldo Cedraz, permanece em curso no TC 026.496/2024-0, por força do Acórdão nº 1.878/2023-TCU-Plenário, e tendo em vista os posicionamentos já firmados por este Tribunal nos Acórdãos nº 1.248/2022, nº 1.113/2023, nº 1.093/2024 e nº 1.094/2025, todos do Plenário, não se propõe, neste momento, novo encaminhamento sobre a questão.*

3.3.3. Despesa orçamentária de compensação previdenciária empenhada em elemento de despesa incorreto, sem segregação entre despesas do exercício corrente e anteriores

125. *Conforme dispõe o MCASP, 11ª Edição, Parte III, seção 4.6, as despesas decorrentes de compensação previdenciária, na condição de regime de origem, devem ser classificadas em elementos de despesa distintos, de acordo com a data de ocorrência do fato gerador: Compensações de Regimes de Previdência (cód. 86), quando relativas ao exercício corrente, e Despesas de Exercícios Anteriores – DEA (cód. 92), quando referentes a fatos geradores ocorridos em exercícios anteriores.*

126. *Verificou-se, contudo, que a totalidade das despesas de compensação previdenciária do FRGPS foi empenhada, liquidada e paga exclusivamente no elemento de despesa 86 – Compensações de Regimes de Previdência, sem a segregação entre despesas do exercício corrente e despesas de exercícios anteriores (peça 26).*

127. *Como o registro orçamentário no elemento 86 contemplou integralmente os desembolsos realizados, sem discriminar as parcelas relativas a estoque, fluxo acumulado e fluxo mensal, não foi possível identificar diretamente os valores que deveriam ter sido classificados como DEA e aqueles que deveriam ter sido registrados como despesas do exercício corrente.*

128. *Diante dessa limitação, com base na proporcionalidade dos valores brutos extraídos do Sistema Comprev e nas datas dos respectivos fatos geradores, estimou-se que, do total empenhado de R$ 6,65 bilhões, R$ 3,12 bilhões (46,91%) deveriam ter sido classificados no elemento 92 – Despesas de Exercícios Anteriores, enquanto R$ 3,53 bilhões (53,09%) deveriam ter sido registrados no elemento 86 – Compensações de Regimes de Previdência, por se referirem a despesas do exercício de 2025.*

129. *A ausência dessa segregação compromete a adequada evidenciação da execução orçamentária e reduz a transparência quanto à composição temporal das despesas previdenciárias. Além disso, dificulta a identificação da parcela do orçamento corrente destinada à quitação de obrigações oriundas de exercícios anteriores, prejudicando a análise dos gastos previdenciários e a qualidade das informações utilizadas no planejamento e na gestão fiscal.*

130. *Embora a impropriedade não afete o montante total da despesa executada, sua permanência compromete a conformidade da classificação orçamentária e reduz a utilidade das informações disponibilizadas aos usuários das demonstrações e dos relatórios fiscais.*

131. *Considerando que a matéria já foi objeto de ciência pelo Tribunal e que sua permanência justifica novo reporte à administração para fins de acompanhamento e adoção das medidas cabíveis,*

entende-se não ser necessária, pelo menos neste momento, a formulação de encaminhamento adicional, conforme exposto a seguir.

Proposta de encaminhamento

132. *Considerando a ciência dada ao INSS acerca da impropriedade consistente no empenho das despesas de compensação previdenciária em elemento de despesa inadequado, em desacordo com a classificação prevista no MCASP (item 9.4 do Acórdão nº 1.094/2025-TCU-Plenário, Relator Ministro Jhonatan de Jesus), e que a administração informou estar atuando para garantir que as informações sejam segregadas entre despesas do exercício corrente e de exercícios anteriores (peças 54 e 55), não se propõe, neste momento, novo encaminhamento sobre a questão.*

4. DEFICIÊNCIAS SIGNIFICATIVAS DE CONTROLE INTERNO

133. *A NBC TASP 265 – Comunicação de Deficiências de Controle Interno estabelece que o auditor deve comunicar aos responsáveis pela governança e à administração as deficiências de controle interno identificadas durante a auditoria que, segundo seu julgamento profissional, são de importância suficiente para merecer a atenção desses agentes. Consideramos importante comunicar a seguinte deficiência identificada nesta auditoria.*

4.1. Ausência de parametrização no sistema Comprev para calcular os juros de mora

134. *Identificou-se que os pagamentos decorrentes do acerto de contas entre os regimes de previdência realizados fora do prazo regulamentar não incluíram os juros por atraso. Tal situação decorreu de falhas na configuração do sistema Comprev, que carece de mecanismos de cálculo automático da mora, nos casos de atraso da análise.*

135. *A ausência de funcionalidade para cálculo automático dos juros de mora compromete a observância da regulamentação aplicável e pode resultar em perdas financeiras para os regimes instituidores credores e, de fato, tem gerado pagamentos em valores inferiores ao devido, em desacordo com a norma vigente, gerando prejuízo para regime instituidor. O cenário resulta em potencial prejuízo financeiro futuro contínuo, caso não sejam implementados mecanismos de cálculo dos juros conforme dispõe a legislação.*

136. *Considerando que, no âmbito do TC 014.557/2025-8, foi proposta recomendação ao MPS e ao Comitê da Compensação Previdenciária para promover a adequada parametrização do Sistema Comprev, de forma a assegurar o cálculo e a cobrança automática desses encargos, não se propõe, neste momento, encaminhamento adicional sobre a questão.*

Proposta de encaminhamento

137. *Considerando que a competência para regulamentar as matérias relativas à compensação previdenciária é do Ministério da Previdência Social, foi proposta, no âmbito do TC 014.557/2025-8, que trata da auditoria financeira realizada naquele Ministério, recomendação ao MPS, em conjunto com o Comitê da Compensação Previdenciária, para promover a adequada parametrização do Sistema Comprev, de modo a assegurar o cálculo e a cobrança dos juros de mora incidentes sobre requerimentos analisados fora do prazo regulamentar. Assim, não se propõe, neste momento, encaminhamento adicional sobre a questão no âmbito deste processo.*

5. MONITORAMENTO DE DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

138. *O quadro a seguir sintetiza o resultado do monitoramento das deliberações das auditorias de demonstrações contábeis de exercícios anteriores.*

Quadro 3 - Monitoramento de Acórdãos anteriores

Acórdão	*Item*	*Proposta de Encaminhamento*
1.153/2021-TCU-Plenário	*9.2.6*	*Em implementação*
1.465/2022-TCU-Plenário	*9.1.7*	*Em cumprimento*
1.094/2025-TCU-Plenário	*9.3.1*	*Não implementada*
	9.3.2.1	*Em implementação*
	9.3.2.2	*Implementada*
	9.3.2.3	*Em implementação*

Acórdão	Item	Proposta de Encaminhamento
	9.3.3	Em implementação
	9.3.4	Implementada

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria.

139. Os detalhes das medidas tomadas pelos gestores para atendimento às deliberações, bem como as análises realizadas pela equipe estão detalhadas no Apêndice B deste relatório. Com base nas referidas análises, sintetizadas na tabela acima, formula-se a seguinte proposta.

Proposta de encaminhamento

140. Considerar: i) Em cumprimento a determinação 9.1.7 do Acórdão 1.465/2022-TCU-Plenário; ii) implementadas as recomendações dos itens 9.3.2.2 e 9.3.4 do Acórdão 1.094/2025-TCU-Plenário; iii) em implementação as recomendações dos itens 9.2.6 do Acórdão 1.153/2021-TCU-Plenário, 9.3.2.1, 9.3.2.3 e 9.3.3 do Acórdão 1.094/2025-TCU-Plenário; e iv) não implementada a recomendação 9.3.1 do Acórdão 1.094/2025-TCU-Plenário.

6. ASSUNTOS QUE EXIGIRAM ATENÇÃO SIGNIFICATIVA NA AUDITORIA

141. Os assuntos que exigiram atenção significativa na auditoria não constituem, por si só, achados de auditoria. Sua divulgação tem por objetivo fornecer aos usuários das demonstrações contábeis informações adicionais sobre os temas que demandaram maior atenção da equipe de auditoria em razão de sua relevância, complexidade ou grau de julgamento envolvido (ISA/NBC TASP 701, itens 3 e 9).

142. No decorrer dos trabalhos, foram identificados dois assuntos considerados significativos na auditoria do período corrente. Detalhamos, nos tópicos a seguir, como a nossa auditoria conduziu esses assuntos.

6.1. Compensação Previdenciária

Receitas do Regime Próprio de Previdência Social da União (RPPS – U)

143. O tema exigiu atenção significativa da auditoria em razão da elevada materialidade dos créditos de compensação previdenciária, da complexidade normativa e operacional do Sistema Comprev e do elevado grau de julgamento necessário para avaliar seus efeitos sobre as demonstrações contábeis e demais informações relacionadas ao RPPS da União.

144. A relevância do assunto foi reforçada pelo elevado volume de requerimentos com potencial impacto sobre a recuperação de créditos de compensação previdenciária. Em 2025, foram identificados 143.702 requerimentos potencialmente sujeitos à prescrição, envolvendo créditos estimados em R$ 18,40 bilhões em favor do RPPS da União, cujo regime de origem é o RGPS.

145. A complexidade normativa exigiu especial atenção à definição do marco inicial da prescrição dos créditos de compensação previdenciária, demandando análise aprofundada de interpretações divergentes sobre aplicação do Decreto 10.188/2019 e da Portaria MPS 1.400/2024.

146. Em sentido diverso da interpretação adotada nesta auditoria que, à luz dessas normas, considera que o prazo prescricional dos créditos teria início em 1º/1/2020, a manifestação da Advocacia-Geral da União (AGU) sustenta que o art. 26 do Decreto 10.188/2019 constitui norma específica aplicável à operacionalização da compensação previdenciária entre o RPPS da União e o RGPS e que, embora o dispositivo tenha entrado em vigor na data prevista no decreto, a operacionalização efetiva da compensação financeira entre esses regimes somente teve início em 1º/1/2021. O Ministério da Previdência Social (MPS) informou, adicionalmente, sua intenção de promover atualização normativa para refletir esse entendimento da AGU, de modo a evitar perda de receita orçamentária do RPPS.

147. Também contribuiu para a significância do assunto o fato de a matéria ter sido objeto de deliberação nos Acórdãos 1.113/2023 e 1.295/2023, ambos do Plenário do TCU (relatoria do Ministro Jorge Oliveira), bem como o fato de o tema se encontrar em exame no âmbito do processo de representação TC 021.242/2025-9.

148. Soma-se a esse contexto a inexistência, até o momento, de unidade gestora única do RPPS da União, conforme previsto no art. 9º, § 6º, da Emenda Constitucional 103/2019. Tal circunstância

contribui para a fragmentação da gestão dos processos de compensação previdenciária, com potenciais reflexos sobre a padronização de procedimentos, a tempestividade na formalização e no acompanhamento dos requerimentos, a consistência dos registros contábeis e operacionais e a confiabilidade das informações produzidas. Esse cenário eleva o risco de inconsistências operacionais, fragilidades de controle e ineficiências na gestão e recuperação dos créditos.

149. *Os procedimentos de auditoria sobre o assunto incluíram o exame das normas aplicáveis à compensação previdenciária entre regimes, com ênfase nos dispositivos relacionados à responsabilidade pela formalização dos requerimentos, ao processamento dos pedidos, aos critérios de reconhecimento dos créditos e à incidência da prescrição.*

150. *Incluíram, também, a avaliação da sistemática adotada pela administração para identificar, controlar, registrar e mensurar os créditos de compensação previdenciária, inclusive quanto à consistência dos parâmetros utilizados para o tratamento dos estoques, do fluxo acumulado e dos requerimentos classificados como prescritos. Nessa etapa, foi examinada a aderência entre os fundamentos normativos e os procedimentos operacionais efetivamente empregados.*

151. *Em razão da relevância, da complexidade e dos riscos associados ao tema, bem como das oportunidades de aprimoramento identificadas nos processos de gestão e controle da compensação previdenciária, a equipe de auditoria julgou importante formular a proposta a seguir.*

Proposta de Encaminhamento

152. ***Recomendar**, com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, ao Instituto Nacional do Seguro Social e ao Ministério da Previdência Social que, observadas suas competências institucionais, promovam a revisão e a consolidação dos procedimentos normativos e operacionais aplicáveis à compensação previdenciária entre o RPPS da União e o RGPS, com vistas a:*

152.1. *assegurar a clara definição de competências e responsabilidades na gestão da compensação previdenciária; e*

152.2. *instituir mecanismos de controle e monitoramento que assegurem a tempestiva formalização, análise e cobrança dos requerimentos, prevenindo a prescrição e a consequente perda de receitas para o RPPS da União.*

6.2. Benefícios Previdenciários

Ciclo de benefícios previdenciários do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS)

153. *O assunto exigiu atenção significativa da auditoria em razão de sua elevada materialidade quantitativa e qualitativa, da complexidade operacional do ciclo de benefícios previdenciários e do risco significativo de distorção relevante associado ao reconhecimento, à mensuração e ao pagamento dos benefícios custeados pelo FRGPS.*

154. *No exercício de 2025, o FRGPS empenhou R$ 989,96 bilhões para o pagamento de benefícios previdenciários, montante 8% superior ao registrado em 2024. Esse crescimento decorreu, principalmente, do reajuste do salário-mínimo em 7,51% e das novas concessões realizadas no exercício. No mesmo período, foram processados 417.475.596 créditos de pagamento destinados a aproximadamente 40,6 milhões de beneficiários.*

155. *A apuração, o processamento e o pagamento desses benefícios dependem da atuação integrada de diversos sistemas informatizados, abrangendo desde a concessão dos benefícios até os registros contábeis, orçamentários e financeiros correspondentes. O elevado volume de transações e a forte dependência da integração entre sistemas e bases de dados ampliam o risco de inconsistências cadastrais, falhas de processamento e pagamentos indevidos.*

156. *Os principais procedimentos de auditoria incluíram a conciliação entre os sistemas de gestão da folha de pagamento de benefícios e os registros contábeis dos módulos orçamentário e patrimonial, bem como a aplicação de procedimentos analíticos sobre informações orçamentárias, financeiras e patrimoniais, com foco na identificação e investigação das principais variações observadas entre os exercícios de 2024 e 2025.*

157. *Também foram empregadas técnicas de análise de dados para identificação de inconsistências cadastrais, padrões atípicos de pagamento e indícios de irregularidade, mediante cruzamentos da folha de pagamento do FRGPS com bases de dados da Receita Federal, do Sistema*

Nacional de Informações de Registro Civil (SIRC), dos servidores públicos federais e de tribunais de contas estaduais.

158. *Adicionalmente, foi realizada análise documental de amostra de benefícios concedidos em 2025. Os resultados obtidos, em trabalho desenvolvido em conjunto com a equipe especializada em benefícios no âmbito do TC 021.710/2025-2, subsidiaram a avaliação de riscos e contribuíram para o fortalecimento da base de evidências utilizada na auditoria financeira.*

159. *Na execução dos procedimentos de auditoria, foram identificados pagamentos indevidos em montante equivalente a 0,021% das despesas com benefícios previdenciários executadas em 2025. Embora a ocorrência requeira atenção da administração, o valor apurado permaneceu abaixo do limite para acumulação de distorções definido para esta auditoria e dentro da distorção tolerável considerada para a formação da opinião sobre as demonstrações contábeis, não produzindo efeito sobre a conclusão do trabalho. A matéria, contudo, permanece sob exame específico no âmbito do TC 021.710/2025-2, que trata de auditoria de conformidade dos pagamentos de benefícios efetuados pelo FRGPS.*

CONCLUSÕES

160. *No exercício das competências atribuídas pelos incisos I, II e IV do art. 71 da Constituição Federal, o Tribunal de Contas da União realizou auditoria nos ciclos contábeis que integram as Demonstrações Contábeis do **INSS** e do **FRGPS** de 2025, conforme a seguir:*

a. ***auditoria financeira** no ciclo de Benefícios de Prestação Continuada (BPC);*
b. ***auditoria financeira integrada com conformidade** no ciclo de Compensação Previdenciária do RPPS-U; e*
c. ***auditoria financeira integrada com conformidade** no ciclo nos ciclos de Compensações Previdenciárias do RGPS e Benefícios Previdenciários.*

161. *O objetivo da auditoria foi obter segurança razoável para concluir e formular proposta de certificado de auditoria contendo opiniões sobre se os ciclos contábeis supramencionados estão apresentados adequadamente, em todos os aspectos relevantes, nas demonstrações contábeis acima referidas, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil aplicadas ao setor público, e se as transações subjacentes aos ciclos auditados estão em conformidade com as leis e regulamentos aplicáveis e com os princípios de administração pública que regem a gestão financeira responsável e a conduta de agentes públicos.*

7.1. Conclusão sobre os ciclos contábeis

7.1.1. INSS

7.1.1.1 Compensações Previdenciárias do RPPS-U

162. *Com base nos procedimentos de auditoria executados sobre o ciclo contábil de Compensações Previdenciárias do RPPS-U, concluiu-se que as distorções não corrigidas descritas na Seção 3 – Achados de Auditoria, Subseção 3.1. Distorções de Valor – INSS, **são relevantes e têm efeitos generalizados** sobre o referido ciclo contábil, conforme demonstrado na Tabela 14.*

Tabela 14 - Distorções de valor do ciclo contábil Compensação Previdenciária RPPS-U

Em Milhões

Grupo contábil	*Conta afetada (Nível de apresentação)*	*Valor Distorções*	*Efeito*
Ativo Não Circulante	*Créditos Previdenciários do RPPS*	*-8.824,45*	*Subavaliação*
Passivo Não Circulante	*Demais Obrigações a Longo Prazo*	*169,81*	*Superavaliação*
Resultados Acumulados	*Ajustes de Exercícios Anteriores*	*-7.339,64*	*Subavaliação*
Outras Variações Patrimoniais Aumentativas	*Diversas Variações Patrimoniais Aumentativas*	*-1.637,10*	*Subavaliação*

***Fonte**: elaborado pela equipe de auditoria com base no papel de trabalho E450.3 Avaliação das Distorções.*

7.1.1.2 Benefícios de Prestação Continuada (BPC)

163. *Com base nos procedimentos de auditoria executados sobre o ciclo contábil de Benefícios de Prestação Continuada, concluiu-se que as distorções não corrigidas descritas na Seção 3 - Achados de Auditoria, Subseção 3.1. Distorções de valor - INSS e Subseção 3.2. Distorções de classificação, apresentação ou divulgação - INSS **são relevantes e têm efeitos generalizados** sobre o referido ciclo contábil, conforme demonstrado nas Tabelas 15 e 16.*

Tabela 15 - Distorções de valor do ciclo contábil de Benefícios de Prestação Continuada

Em Milhões

Grupo contábil	*Conta afetada (Nível de apresentação)*	*Valor Distorções*	*Efeito*
Passivo Circulante	*Demais Obrigações a Curto Prazo*	*210.601,10*	*Superavaliação*
Passivo Circulante	*Provisões a Curto Prazo*	*2.279,85*	*Superavaliação*
Resultados Acumulados	*Ajustes de Exercícios Anteriores*	*-89.136,38*	*Subavaliação*
Benefícios Assistenciais	*Benefícios de Prestação Continuada*	*121.593,27*	*Superavaliação*
Desvalorização e Perda de Ativos e Incorporação de Passivos	*Incorporação de Passivos*	*122.255,20*	*Superavaliação*
Outras Variações Patrimoniais Diminutivas	*Constituição de Provisões*	*2.151,31*	*Superavaliação*
Transferências e Delegações Recebidas	*Transferências Intragovernamentais*	*122.255,20*	*Superavaliação*

***Fonte**: elaborado pela equipe de auditoria com base no papel de trabalho E450.3 Avaliação das Distorções.*

Tabela 16- Distorções do Ciclo Benefícios de Prestação Continuada

Divulgações	*Conta afetada (nível da apresentação)*	*Valor da Distorção*	*Efeitos*
Deficiências na divulgação das provisões e dos passivos contingentes	*Demais Obrigações a Longo Prazo* *Provisões a Curto Prazo*	*N/A*	*N/A*

***Fonte**: elaborado pela equipe de auditoria com base no papel de trabalho E450.3 Avaliação das Distorções.*

7.1.2. FRGPS

7.1.2.1. Benefícios Previdenciários

164. *Com base nos procedimentos de auditoria executados sobre o ciclo contábil de Benefícios Previdenciários, concluiu-se que as transações, os eventos, os saldos contábeis e as divulgações relacionados a esse ciclo estão **apresentados adequadamente**, em todos os aspectos relevantes, nas Demonstrações Contábeis do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS) em 31 de dezembro de 2025, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil aplicadas ao setor público.*

7.1.2.2. Compensações Previdenciárias do RGPS

165. *Com base nos procedimentos de auditoria executados sobre o ciclo contábil de Compensações Previdenciárias do RGPS, , concluiu-se que as distorções não corrigidas descritas na Seção 3 - Achados de Auditoria, Subseção 3.1. Distorções de valor - FRGPS e Subseção 3.2. Distorções de classificação, apresentação ou divulgação - FRGPS **são relevantes, mas não têm efeitos generalizados** sobre o referido ciclo contábil, conforme apresentado nas Tabelas 17 e 18.*

Tabela 17 - Distorções de valor – FRGPS/2025

Em R$ bilhões

Grupo contábil	*Conta afetada (Nível de apresentação)*	*Valor Distorções*	*Efeito*

Ativo Circulante	*Demais Créditos e Valores*	*504,76*	*Superavaliação*
Ativo Não Circulante	*Créditos Previdenciários do RPPS*	*449,86*	*Superavaliação*
Passivo Não Circulante	*Demais Obrigações a Longo Prazo*	*9.046,29*	*Superavaliação*
Resultados Acumulados	*Ajustes de Exercícios Anteriores*	*8.254,33*	*Superavaliação*
Outras Variações Patrimoniais Diminutivas	*Diversas Variações Patrimoniais Diminutivas*	*-1.103,45*	*Subavaliação*
Outras Variações Patrimoniais Diminutivas	*Diversas Variações Patrimoniais Diminutivas*	*22.363,73*	*Superavaliação*
Outras Variações Patrimoniais Aumentativas	*Diversas Variações Patrimoniais Aumentativas*	*6.975,68*	*Superavaliação*

***Fonte**: elaborado pela equipe de auditoria e documentado no papel de trabalho E450.3Avaliação das Distorções.*

Tabela 18- Distorções de divulgação – FRGPS/2025

Divulgações	***Conta afetada (nível da apresentação)***	***Valor da Distorção***	***Efeitos***
Deficiências na divulgação das provisões e dos passivos contingentes e da base de mensuração das Demonstrações Contábeis	*Demais Obrigações a Longo Prazo Provisões a Curto Prazo*	*N/A*	*N/A*

***Fonte:** elaborado pela equipe de auditoria*

7.2. Conclusão sobre a conformidade das transações subjacentes

7.2.1. INSS

7.2.1.1 Compensação Previdenciária do RPPS-U

166. *Com base nos procedimentos de auditoria executados sobre as transações subjacentes às contas do ciclo contábil de Compensação Previdenciária do RPPS-U, concluiu-se que as não conformidades apresentadas na Subseção 3.3, da Seção 3 - Achados de Auditoria, **são relevantes**, **mas não generalizadas** nas referidas transações, conforme apresentado na tabela a seguir.*

Tabela 19 – Não conformidades Compensação Previdenciária do RPPS-U

Em R$ bilhões

Grupo	***Valor***	***Causa das não conformidades***
Despesa Orçamentária	*27,35*	*Empenhamento em elemento de despesa incorreto*
Créditos a receber	*18,40*	*Perdas de receitas relativas à Compensação previdenciária do RPPS-U*

***Fonte**: elaborado pela equipe de auditoria.*

7.2.2. FRGPS

7.2.2.1. Benefícios Previdenciários

167. *Com base nos procedimentos de auditoria executados sobre as transações subjacentes ao ciclo contábil de Despesa com Benefícios Previdenciários, concluiu-se que tais transações **estão em conformidade**, em todos os aspectos relevantes, com as leis e regulamentos aplicáveis.*

7.2.2.2 Compensação Previdenciária do RGPS

168. *No escopo dos exames realizados, concluiu-se que as não conformidades apresentadas na Subseção 3, da Seção 3 - Achados de Auditoria**, são relevantes, individualmente ou em conjunto, mas não generalizadas** nas transações subjacentes às contas contábeis relativas aos ciclos contábeis das Compensações Previdenciárias do RGPS e dos Benefícios Previdenciários. A Tabela 20 apresenta a síntese das não conformidades identificadas.*

Tabela 20 – Não conformidades identificadas – FRGPS/2025

Em R$ bilhões

Grupo	***Valor***	***Causa das não conformidades***

Despesa Orçamentária	*3,12*	*Empenhamento em elemento de despesa incorreto*
Créditos a receber	*0,50*	*Perdas de receitas relativas à Compensação previdenciária do RGPS*

***Fonte**: elaborado pela equipe de auditoria.*

7.3. Impacto dos achados nas contas da unidade jurisdicionada

169. Conforme exigido pelas normas e padrões de auditoria do TCU (NAT, 162; PAC, 51), ressalta-se que, como registrado na seção acima, intitulada '7.1. Conclusão sobre os ciclos contábeis', os achados nos ciclos contábeis auditados, correspondentes às distorções de valor e de classificação, apresentação ou divulgação, do INSS e do FRGPS, são relevantes, individualmente ou em conjunto, mas não têm efeitos generalizados na apresentação das Demonstrações Contábeis dessas entidades e não apresentam elementos indicativos de irregularidade ou desvio de recursos, caracterizando-se em impropriedades de natureza contábil.

170. Quanto aos achados referidos na seção '7.2. Conclusão sobre a conformidade das transações subjacentes', que também podem impactar as referidas contas nos aspectos da legalidade, legitimidade e economicidade, não foram identificados elementos indicativos de irregularidade ou desvio de recursos no escopo dos exames realizados.

171. Esses aspectos são considerados para fins do julgamento das contas (art. 16, inciso I, da Lei 8.443/1992) e, embora as opiniões emitidas nos certificados de auditoria não vinculem o julgamento pelo TCU, os impactos dos achados foram considerados na formulação das opiniões expressas nos certificados de auditoria, com base na materialidade quantitativa determinada para o trabalho, conforme apresentado no item 2.4 da Introdução deste relatório, e na materialidade qualitativa, que envolve a natureza e as circunstâncias das ocorrências.

7.4. Informações sobre representações para apuração de eventuais responsabilidades

172. Nos termos do art. 41, § 1º, da Lei 8.443/1992, c/c arts. 237, inciso V, e 246, do RITCU, e com art. 32 da DN-TCU 198/2022, no curso de auditoria nas contas, se verificado procedimento que possa resultar dano ao erário ou irregularidade grave, a apuração de eventuais responsabilidades deve ser feita em processo de representação apartado, sem prejuízo da inclusão dos achados no relatório de auditoria para fins de formação da conclusão e opinião de auditoria.

173. No curso desta auditoria, não se verificou procedimento com tais características e, portanto, não houve representação da equipe de auditoria.

PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

174. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

*174.1. **Recomendar,** com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) que adote providências para aprimorar a elaboração e a divulgação das notas explicativas às demonstrações contábeis do INSS e do FRGPS, de forma a adequá-las às disposições da NBC TSP 03 – Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes e da NBC TSP 11 – Apresentação das Demonstrações Contábeis, especialmente quanto aos seguintes aspectos: (item 3.2.1):*

174.1.1. divulgar, para cada tipo ou classe de provisão, a natureza da obrigação, os prazos esperados para a saída de benefícios econômicos ou de potencial de serviços, os valores utilizados no período e os valores não utilizados revertidos no período, em conformidade com os itens 97(c), 97(d) e 98(a) da NBC TSP 03;

174.1.2. divulgar, relativamente aos passivos contingentes, as incertezas relacionadas aos valores e ao momento das saídas de recursos, bem como a possibilidade de reembolso, quando aplicável, em conformidade com os itens 100(b) e 100(c) da NBC TSP 03;

174.1.3. incluir, no resumo das políticas contábeis significativas, a base geral de mensuração utilizada na elaboração das demonstrações contábeis, em conformidade com o item 132(a) da NBC TSP 11; e

174.1.4. apresentar as informações de suporte das notas explicativas sobre os itens apresentados nas demonstrações contábeis pela mesma ordem em que cada demonstração e cada item são apresentados, em conformidade com o item 129(c) da NBC TSP 11.

174.2. ***Recomendar****, com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, ao Instituto Nacional do Seguro Social e ao Ministério da Previdência Social que, observadas suas competências institucionais, promovam a revisão e a consolidação dos procedimentos normativos e operacionais aplicáveis à compensação previdenciária entre o RPPS da União e o RGPS, com vistas a: (item 6.1):*

174.2.1. assegurar a clara definição de competências e responsabilidades na gestão da compensação previdenciária; e

174.2.2. instituir mecanismos de controle e monitoramento que assegurem a tempestiva formalização, análise e cobrança dos requerimentos, prevenindo a prescrição e a consequente perda de receitas para o RPPS da União.

174.3. ***Autorizar****, com fundamento na Resolução TCU 315/2020, art. 17, § 2º, o monitoramento das deliberações que vierem a ser prolatadas no Acórdão que apreciar o presente relatório, nas auditorias de do Balanço Geral da União dos exercícios subsequentes, nos termos do art. 5º, § 5º, da Resolução TCU 346/2022, atualizada pela Resolução TCU 380/2025.*

174.4. ***Considerar*** *em cumprimento a deliberação do item 9.1.7 do Acórdão 1.465/2022-TCU-Plenário; implementadas as dos itens 9.3.2.2 e 9.3.4 do Acórdão 1.094/2025-TCU-Plenário; em implementação as do item 9.2.6 do Acórdão 1.153/2021-TCU-Plenário e dos itens 9.3.2.1, 9.3.2.3 e 9.3.3 do Acórdão 1.094/2025-TCU-Plenário; e não implementada a do item 9.3.1 Acórdão 1.094/2025-TCU-Plenário;*

174.5. ***Aprovar****, com fundamento no art. 249, inciso I, do RITCU, os Certificados de Auditoria, peças 65 e 66 destes autos.*

174.6. ***Autorizar*** *a inserção dos certificados de auditoria, juntamente com o correspondente relatório de auditoria, no sistema Conecta-TCU, para os fins previstos no art. 16 da Lei 8.443/1992;*

174.7. ***Encaminhar*** *ao Ministro da Previdência Social os certificados e o relatório de auditoria, com vistas à emissão do pronunciamento previsto no art. 9º, inciso IV, c/c o art. 52 da Lei 8.443/1992; e*

174.8. ***Encaminhar*** *ao Instituto Nacional do Seguro Social os certificados de auditoria para a publicação prevista no art. 8º, § 2º, da Instrução Normativa TCU 84/2020, observado o disposto no art. 7º da Decisão Normativa TCU 198/2022.*

174.9. ***Reclassificar*** *as peças 48, 54 e 55 como informação pública, retirando o sigilo, em conformidade com o art. 8º, § 1º, da Resolução-TCU 294/2018.*

174.10. ***Apensar****, com fundamento no art. 250, inciso I, do Regimento Interno do TCU, os presentes autos ao processo de contas anuais do Instituto Nacional de Previdência Social (INSS), relativo ao exercício de 2025 (TC 007.135/2026-2).*"

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de auditoria financeira integrada com conformidade realizada em ciclos contábeis relevantes do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS), relativamente ao exercício de 2025. A fiscalização foi autorizada pelo Acórdão 441/2025-Plenário, TC 025.740/2024-5, da minha relatoria.

2. Os trabalhos tiveram como objeto as posições patrimonial e financeira, a execução orçamentária e os demais elementos avaliados, mensurados, reconhecidos e apresentados nas demonstrações contábeis do INSS e do FRGPS em 31 de dezembro de 2025. Foram examinados os balanços patrimonial, orçamentário e financeiro, a demonstração das variações patrimoniais (DVP) referente ao exercício encerrado nessa data e as notas explicativas correspondentes, que trazem o resumo das principais políticas contábeis adotadas.

3. O objetivo da fiscalização no INSS foi verificar se as informações relativas ao ciclo contábil de benefícios de prestação continuada (BPC) e compensações previdenciárias do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) estão apresentadas conforme as práticas contábeis do setor

público aplicáveis no Brasil. Além disso, a equipe técnica buscou avaliar a conformidade das transações subjacentes a esse ciclo de compensações previdenciárias com as leis, os regulamentos e os princípios da administração pública que regem a conduta dos agentes públicos e a gestão financeira responsável.

4. Já no FRGPS, o trabalho buscou verificar se as informações relativas aos ciclos contábeis de benefícios previdenciários e de compensações previdenciárias do RGPS foram apresentadas segundo as práticas contábeis do setor público aplicáveis no Brasil. Além disso, foi avaliada a conformidade das transações subjacentes com as leis, os regulamentos e os princípios da administração pública relativos à gestão financeira responsável e à conduta dos agentes públicos.

5. Portanto, os ciclos contábeis de arrecadação de receitas e os créditos previdenciários não integram o escopo do presente trabalho, pois foram objeto da auditoria realizada no Ministério da Fazenda (TC 007.978/2025-1), uma vez que o órgão arrecadador é a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB). De igual modo, não se inserem no escopo do trabalho o pagamento de sentenças judiciais (precatórios) — cuja operacionalização compete aos Tribunais Regionais Federais (TRFs), ainda que as respectivas informações estejam refletidas nas demonstrações contábeis do FRGPS — e o exame de regularidade de descontos consignados em folhas de pagamento do BPC. Esse último ponto, ressalte-se, foi objeto de auditoria específica (TC 032.069/2023-5), apreciada por meio do Acórdão 1.115/2024-Plenário (rel. Min. Aroldo Cedraz).

6. Por conseguinte, as conclusões da auditoria estão restritas aos ciclos contábeis analisados, não abrangendo a totalidade das demonstrações contábeis do INSS ou do FRGPS. Dessa forma e com base no art. 29 da Decisão Normativa TCU 198/2022, as conclusões emitidas estão circunscritas aos procedimentos efetivamente executados.

7. A auditoria foi conduzida de acordo com as normas internacionais e nacionais aplicáveis ao setor público (ISSAI/NBC TASP) e com as diretrizes da DN-TCU 198/2022 e não houve imposição de limitações aos exames. A equipe utilizou técnicas de inspeção documental, confirmações de saldos, recálculos, análises de dados e indagações para obter evidências apropriadas e mitigar riscos de distorção ou não conformidade causados por erro ou fraude. Para orientar o trabalho, foram fixados parâmetros quantitativos de materialidade global, de execução e de limites para acúmulo de distorções para os ciclos do INSS e do FRGPS, cujos achados foram tempestivamente informados à administração antes da emissão da declaração formal de representação da gestão e do encerramento dos trabalhos. Ainda assim, a equipe técnica ressalvou o risco, inerente aos trabalhos de fiscalização, de que algumas distorções relevantes não tenham sido identificadas.

8. O volume de recursos fiscalizados foi de R$ 377,53 bilhões, em termos patrimoniais, e de R$ 238,89 bilhões, em termos de passivo.

9. Sob a perspectiva orçamentária, foram fiscalizados, no âmbito do FRGPS, R$ 989,96 bilhões em valores empenhados — valor esse que não inclui R$ 139,13 bilhões de despesas executadas pelo INSS e os destaques de R$ 40,40 bilhões em favor de diversos órgãos do Poder Judiciário, para pagamento de despesas previdenciárias decorrentes de demandas judiciais, conforme demonstrado na tabela seguinte:

Favorecido Doc.		DEZ/2025
		Destaque em R$ bilhão
090001	CONSELHO DA JUSTICA FEDERAL	21,48
040003	CONSELHO NACIONAL DE JUSTICA	3,03
090032	SECRETARIA DO T.R.F.DA 1A.REGIAO-ORCAMENTARIA	2,05
513002	SETORIAL ORCAMENTARIA DO FRGPS	0,00

100001	TRIB.DE JUSTICA DO D.F. E DOS TERRITORIOS	0,05
090034	TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2A.REGIAO-ORCAM.	1,42
090035	TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 3A.REGIAO-ORCAM.	7,44
090033	TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4A.REGIAO-ORCAM.	2,89
090036	TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5A.REGIAO-ORCAM.	0,70
090058	TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 6A.REGIAO-ORCAM.	1,34
Total		40,40

Fonte: Tesouro Gerencial

10. Deve-se mencionar que, de acordo com o demonstrativo do RGPS constante do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) de dezembro de 2025, publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), foram empenhados R$ 1.030,37 bilhões em despesas previdenciárias do RGPS, que difere do valor auditado no FRGPS, o que é explicado, em sua maior parte, pelo destaque orçamentário mencionado. Destaques de valores residuais são também efetuados para órgãos da justiça comum.

1) DISTORÇÕES ENCONTRADAS

11. Em breve síntese, foram encontradas as seguintes distorções nas demonstrações contábeis:

1.1. Distorções de valor (INSS)

12. Distorções de valor nas demonstrações financeiras do INSS:

a) R$ 210,59 bilhões de obrigações inexistentes, relativas ao BPC, mantidas no passivo exigível, do que resultou as seguintes distorções:

a.1) superavaliação de “demais obrigações a curto prazo” de R$ 210,59 bilhões;

a.2) subavaliação de “ajustes de exercícios anteriores” de R$ 89,00 bilhões;

a.3) superavaliação de “VPD – benefícios de prestação continuada” de R$ 121,59 bilhões.

b) R$ 121,59 bilhões em despesas relativas ao BPC de responsabilidade do FNAS reconhecidas indevidamente no INSS (VPD);

c) R$ 122,26 bilhões de transferências financeiras recebidas para pagamento de BPC de responsabilidade do FNAS registradas indevidamente como VPA e VPD do INSS;

d) R$ 8,82 bilhões em direitos de compensação previdenciária do RPPS da União reconhecidos a menor e R$ 169 milhões em obrigações reconhecidos a maior (pelos fatores mencionados nas alíneas “a” a “d” do item 73 do relatório precedente);

e) R$ 2,27 bilhões em obrigações com benefícios assistenciais do Fundo Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social (FNAS/MDS) reconhecidos indevidamente no INSS;

f) R$ 9,05 bilhões em obrigações e R$ 450 milhões em direitos relativos a compensações previdenciárias reconhecidos indevidamente a maior;

g) R$ 3,96 bilhões de Ajuste de Exercícios Anteriores e R$ 1,10 bilhão de Variações Patrimoniais Diminutivas reconhecidos a menor, decorrentes de falhas no processamento das informações do sistema de Compensação Previdenciária (Comprev), em razão da comunicação à área contábil apenas dos valores líquidos a serem registrados e da ausência de normativos.

13. A equipe não sugere proposta de encaminhamento relativamente às alíneas "a" a "g", uma vez que foram objeto de recomendações contidas nos subitens 9.3.1, 9.3.2.1 e 9.3.3 do Acórdão 1.094/2025-Plenário (rel. Min. Jhonatan de Jesus).

14. Deve-se mencionar que, conquanto o BPC seja uma política pública de responsabilidade do FNAS/MDS, seus pagamentos ficam a cargo do INSS.

1.2. Distorções de classificação, apresentação ou divulgação (INSS e FRGPS)

15. As impropriedades observadas nas notas explicativas do INSS e do FRGPS foram das seguintes naturezas:

a) provisões: omissão do detalhamento de valores utilizados, reversões e prazos esperados de saída de recursos, restringindo-se à comparação de saldos com o exercício anterior (desacordo com a NBC TSP 03);

b) passivos contingentes: omissão do detalhamento de valores utilizados, reversões e prazos esperados de saída de recursos, restringindo-se à comparação de saldos com o exercício anterior (desacordo com a NBC TSP 03);

c) base geral de mensuração: Falta de informação sobre a base geral de mensuração adotada no resumo das políticas contábeis (desacordo com a NBC TSP 11);

d) ordem e completude: Inobservância da sequência das demonstrações contábeis e presença de lacunas sobre contas relevantes do ativo e passivo (desacordo com a NBC TSP 11).

16. Em razão desse quadro, a proposta de encaminhamento formulada, que acolho, foi no sentido de recomendar ao INSS que adote providências para aprimorar a elaboração e a divulgação das notas explicativas às demonstrações contábeis do INSS e do FRGPS quanto aos pontos elencados.

2) NÃO CONFORMIDADES

17. Foi identificada como não conformidade nas operações subjacentes do INSS a ausência de segregação entre despesas do exercício corrente e de exercícios anteriores. A equipe de auditoria estimou que 95,44% dos R$ 28,51 milhões empenhados (ou seja, R$ 27,35 milhões), relativos a despesas de compensação do RPPS da União (operacionalizada pelo INSS) como despesas do exercício corrente seriam, na verdade, despesas de exercícios anteriores.

18. Contudo, não foi feita proposta de encaminhamento, tendo em vista que o subitem 9.4. do Acórdão 1.094/2025-Plenário (rel. Ministro Jhonatan de Jesus) deu ciência ao INSS e ao FRGPS sobre a falha. Além disso, o INSS informou que estaria atuando para apurar os fatos e corrigir as informações.

19. Foram identificados, em 2025, 19.105 requerimentos com parcelas prescritas, o que pode ter gerado uma perda estimada de R$ 500,77 milhões em receitas para o FRGPS. Cumpre mencionar que a matéria foi disciplinada pelo Decreto 10.188/2019, que regulamentou a Lei 9.796/1999.

20. Na compensação previdenciária, o regime credor perde o direito aos valores devidos se não formalizar o pedido nos prazos legais (Decreto 10.188/2019 e Portaria MPS 1.400/2024). O prazo prescricional de cinco anos aplica-se tanto ao estoque (benefícios concedidos de 5/10/1988 a 5/5/1999) quanto ao fluxo acumulado (atrasos entre a concessão e a abertura do requerimento).

21. O problema é recorrente e vem sendo apontado pelo TCU em sucessivos acórdãos (1.248/2022, 1.113/2023, 1.093/2024 e 1.094/2025, todos do Plenário). Apesar de esforços do MPS e do INSS para reduzir o acervo pendente, a recorrência das prescrições demonstra fragilidades de gestão que comprometem o equilíbrio financeiro e atuarial do fundo.

22. Contudo, o plano de ação para redução do passivo e adequação dos prazos determinado ao INSS e ao MPS encontra-se em monitoramento pela AudBenefícios (TC 026.496/2024-0), motivo pelo qual não foi proposto novo encaminhamento.

23. Assim como ocorre relativamente às despesas de compensação previdenciária do RPPS da União, a equipe de auditoria verificou que as despesas de compensação do FRGPS também são empenhadas e pagas como se fossem todas do exercício corrente. Nesse sentido, a equipe de fiscalização estimou (na peça 26 dos presentes autos), com base na proporcionalidade dos valores brutos extraídos do Sistema Comprev e nas datas dos respectivos fatos geradores, que 46,91% do total

empenhado de R$ 6,65 bilhões — ou seja, R$ 3,12 —, deveriam ter sido registrados como despesas de exercícios anteriores.

24. Também não foi sugerido novo encaminhamento, uma vez que a matéria foi objeto de ciência (subitem 9.4 do Acórdão 1.094/2025-Plenário).

3) DEFICIÊNCIAS SIGNIFICATIVAS DE CONTROLE INTERNO

25. Com base na NBC TASP 265 – Comunicação de Deficiências de Controle Interno, a equipe informou, a título de deficiência significativa de controle interno, a ausência de parametrização de juros de mora no sistema Comprev. Nessa seara, os pagamentos decorrentes de acerto de conta entre os regimes de previdência realizados fora do prazo regular não incluíam juros de mora por atraso, como decorrência de falhas na configuração do sistema Comprev, que não dispõe de mecanismos de cálculo automático da mora.

26. Contudo, não foi feita proposta de encaminhamento, já que a matéria foi objeto de recomendação no TC 014.557/2025-8 para o Ministério da Previdência Social e para o Comitê da Compensação Previdenciária.

4) MONITORAMENTO DE DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

27. Dos oito itens monitorados das deliberações do Plenário (9.2.6 do Acórdão 1.153/2021; 9.1.7 do Acórdão 1.465/2022; 9.3.1; 9.3.2.1, 9.3.2.2, 9.3.2.3, 9.3.3 e 9.3.4 do Acórdão 1.094/2025), apenas dois foram considerados implementados (9.3.2.2 e 9.3.4 do Acórdão 1.094/2025). O subitem 9.3.1 do Acórdão 1.094/2025 foi considerado não implementado e os demais foram considerados como "em implementação" ou "em cumprimento", conforme Quadro 1 do relatório precedente.

28. Acolho, pois, a proposta de encaminhamento formulada quanto a esse item.

5) ASSUNTOS QUE EXIGIRAM ATENÇÃO SIGNIFICATIVA NA AUDITORIA

29. Por fim, no item 6 do relatório, são mencionados os assuntos que exigiram "*atenção significativa na auditoria*", que foram a compensação previdenciária — receitas do RPPS da União — e benefícios previdenciários — ciclo de benefícios previdenciários do FRGPS.

30. No tocante ao primeiro ponto, foram identificados 143.702 requerimentos sujeitos à prescrição, no total de R$ 18,40 bilhões, sendo de destacar a controvérsia acerca do marco prescricional. A equipe de auditoria entende que o termo **a quo** para a contagem do prazo seria 1º/1/2020 (após a publicação do Decreto 10.188/2019), ao passo que a Advocacia-Geral da União (AGU) e o MPS consideram a data de 1º/1/2021, com base na operacionalização efetiva do sistema de compensação.

31. Agrava esse quadro a inexistência de uma unidade gestora única do RPPS da União (prevista na EC 103/2019), já que a fragmentação da gestão eleva os riscos operacionais e de perda de créditos.

32. A proposta de encaminhamento foi no sentido de recomendar ao INSS e ao MPS a revisão e consolidação de procedimentos normativos para definir competências e criar mecanismos de controle contra a prescrição.

33. Quanto ao segundo ponto, a equipe de auditoria identificou pagamentos indevidos equivalentes a 0,021% das despesas executadas em 2025, após realizar cruzamentos massivos de dados das folhas do FRGPS com bases externas — tais como sistemas da Receita Federal do Brasil, dos tribunais de contas estaduais, o Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (SIRC) e Siape, entre outros. Todavia, por estar abaixo do "*limite para acumulação de distorções*" (LAD) e da "*distorção tolerável"* (DT), o valor não afetou a opinião sobre as demonstrações contábeis, permanecendo sob apuração específica no âmbito do TC 021.710/2025-2, que trata de auditoria de conformidade dos pagamentos de benefícios efetuados pelo FRGPS.

34. Nesse ponto, cumpre lembrar que o art. 24 da Emenda Constitucional (EC) 103/2019 impôs a aplicação de um redutor sempre que houver acumulação de benefícios previdenciários, independentemente dos regimentes, desde que um deles seja de pensão. Esse redutor é aplicado no benefício de menor valor:

"*Art. 24. É vedada a acumulação de mais de uma pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro, no âmbito do mesmo regime de previdência social, ressalvadas as pensões do mesmo*

instituidor decorrentes do exercício de cargos acumuláveis na forma do art. 37 da Constituição Federal.

§ 1º Será admitida, nos termos do § 2º, a acumulação de:

I - pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro de um regime de previdência social com pensão por morte concedida por outro regime de previdência social ou com pensões decorrentes das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal;

II - pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro de um regime de previdência social com aposentadoria concedida no âmbito do Regime Geral de Previdência Social ou de regime próprio de previdência social ou com proventos de inatividade decorrentes das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal; ou

III - pensões decorrentes das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal com aposentadoria concedida no âmbito do Regime Geral de Previdência Social ou de regime próprio de previdência social.

§ 2º Nas hipóteses das acumulações previstas no § 1º, é assegurada a percepção do valor integral do benefício mais vantajoso e de uma parte de cada um dos demais benefícios, apurada cumulativamente de acordo com as seguintes faixas:

I - 60% (sessenta por cento) do valor que exceder 1 (um) salário-mínimo, até o limite de 2 (dois) salários-mínimos;

II - 40% (quarenta por cento) do valor que exceder 2 (dois) salários-mínimos, até o limite de 3 (três) salários-mínimos;

III - 20% (vinte por cento) do valor que exceder 3 (três) salários-mínimos, até o limite de 4 (quatro) salários-mínimos; e

IV - 10% (dez por cento) do valor que exceder 4 (quatro) salários-mínimos."

35. Para possibilitar a rápida identificação das situações de acumulação — inclusive para fins de observância do teto remuneratório previsto na Constituição Federal, art. 37, XI —, o art. 12 da EC 103/2019 previu a implementação de um sistema integrado de dados no qual deveriam constar as informações relativas às remunerações, aos proventos e às pensões dos segurados dos regimes de previdência, o que não foi concluído até os dias atuais. Para maior clareza, transcrevo o mencionado dispositivo:

"*Art. 12. A União instituirá sistema integrado de dados relativos às remunerações, proventos e pensões dos segurados dos regimes de previdência de que tratam os arts. 40, 201 e 202 da Constituição Federal, aos benefícios dos programas de assistência social de que trata o art. 203 da Constituição Federal e às remunerações, proventos de inatividade e pensão por morte decorrentes das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal, em interação com outras bases de dados, ferramentas e plataformas, para o fortalecimento de sua gestão, governança e transparência e o cumprimento das disposições estabelecidas nos incisos XI e XVI do art. 37 da Constituição Federal.*"

36. Uma vez que o cruzamento da equipe de auditoria foi feito nas bases disponíveis e considerando que não há elementos que assegurem que todas os entes disponibilizam essas informações necessárias, é possível que o volume de pagamentos irregular seja maior que o estimado nos trabalhos de fiscalização.

6) CONCLUSÕES

37. Apesar das falhas e distorções verificadas, a equipe técnica entendeu, com razão, não possuem efeitos generalizados no conjunto das demonstrações contábeis e não existirem indícios de irregularidade ou desvio de recursos.

38. Os achados de auditoria subsidiarão a emissão dos certificados de auditoria (com base em critérios quantitativos e qualitativos) e deverão ser considerados quando do julgamento das contas anuais dos responsáveis (art. 16, I, da Lei 8.443/1992).

39. Feitas essas considerações e louvando a qualidade do trabalho apresentado pela AudFinanceira, adoto, na íntegra, sua proposta de encaminhamento.

Diante do exposto, VOTO por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 26 de agosto de 2026.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 2326/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.163/2025-1.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Auditoria
3. Interessados/Responsáveis: não há
4. Órgãos/Entidades: Fundo do Regime Geral de Previdência Social; Instituto Nacional do Seguro Social.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Certificação de Contas (AudFinanceira).
8. Representação legal: Alex Vicentini Lelis, Ana Dorotéa Veras Costa e outros, representando Secretaria do Tesouro Nacional.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de processo de auditoria financeira integrada com conformidade,

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. recomendar ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) que adote providências para aprimorar a elaboração e a divulgação das notas explicativas às demonstrações contábeis do INSS e do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS), de forma a adequá-las às disposições da NBC TSP 03 – Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes e da NBC TSP 11 – Apresentação das Demonstrações Contábeis, especialmente quanto aos seguintes aspectos:

9.1.1. divulgar, para cada tipo ou classe de provisão, a natureza da obrigação, os prazos esperados para a saída de benefícios econômicos ou de potencial de serviços, os valores utilizados no período e os valores não utilizados revertidos no período, em conformidade com os itens 97(c), 97(d) e 98(a) da NBC TSP 03;

9.1.2. divulgar, relativamente aos passivos contingentes, as incertezas relacionadas aos valores e ao momento das saídas de recursos, bem como a possibilidade de reembolso, quando aplicável, em conformidade com os itens 100(b) e 100(c) da NBC TSP 03;

9.1.3. incluir, no resumo das políticas contábeis significativas, a base geral de mensuração utilizada na elaboração das demonstrações contábeis, em conformidade com o item 132(a) da NBC TSP 11;

9.1.4. apresentar as informações de suporte das notas explicativas sobre os itens apresentados nas demonstrações contábeis pela mesma ordem em que cada demonstração e cada item são apresentados, em conformidade com o item 129(c) da NBC TSP 11;

9.2. recomendar ao INSS e ao Ministério da Previdência Social que, observadas suas competências institucionais, promovam a revisão e a consolidação dos procedimentos normativos e operacionais aplicáveis à compensação previdenciária entre o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) da União e o RGPS, com vistas a:

9.2.1. assegurar a clara definição de competências e responsabilidades na gestão da compensação previdenciária; e

9.2.2. instituir mecanismos de controle e monitoramento que assegurem a tempestiva formalização, análise e cobrança dos requerimentos, prevenindo a prescrição e a consequente perda de receitas para o RPPS da União;

9.3. autorizar, com fundamento na Resolução TCU 315/2020, art. 17, § 2º, o monitoramento desta deliberação nas próximas auditorias do Balanço Geral da União, nos termos do art. 5º, § 5º, da Resolução TCU 346/2022, atualizada pela Resolução TCU 380/2025;

9.4. considerar:

9.4.1. em cumprimento a deliberação contida no subitem 9.1.7 do Acórdão 1.465/2022-Plenário;

9.4.2. implementadas as deliberações contidas nos subitens 9.3.2.2 e 9.3.4 do Acórdão 1.094/2025-Plenário;

9.4.3. em implementação as deliberações contidas no subitem 9.2.6 do Acórdão 1.153/2021-Plenário e nos subitens 9.3.2.1, 9.3.2.3 e 9.3.3 do Acórdão 1.094/2025-Plenário;

9.4.4. não implementada a deliberação contida no subitem 9.3.1 Acórdão 1.094/2025-Plenário;

9.5. aprovar, com fundamento no Regimento Interno do TCU, art. 249, inciso I, os certificados de auditoria de peças 65 e 66;

9.6. autorizar a inserção dos certificados de auditoria, juntamente com o correspondente relatório de auditoria, no sistema Conecta-TCU, para os fins previstos no art. 16 da Lei 8.443/1992;

9.7. encaminhar ao Ministro da Previdência Social os certificados e o relatório de auditoria, com vistas à emissão do pronunciamento previsto no art. 9º, inciso IV, c/c o art. 52 da Lei 8.443/1992;

9.8. encaminhar ao Instituto Nacional do Seguro Social os certificados de auditoria para a publicação prevista no art. 8º, § 2º, da Instrução Normativa TCU 84/2020, observado o disposto no art. 7º da Decisão Normativa TCU 198/2022;

9.9. reclassificar as peças 48, 54 e 55 como informação pública, retirando o sigilo, em conformidade com o art. 8º, § 1º, da Resolução TCU 294/2018; e

9.10. apensar, com fundamento no art. 250, inciso I, do Regimento Interno do TCU, os presentes autos ao processo de contas anuais do INSS, relativo ao exercício de 2025 (TC 007.135/2026-2).

10. Ata n° 33/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 26/8/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2326-33/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Benjamin Zymler (Relator), 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)
BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE I – Plenário
TC 021.345/2016-3
Natureza(s): I Recurso de revisão (Tomada de Contas Especial)
Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Macapá - AP
Responsáveis: Antonio Roberto Rodrigues Goes da Silva (264.042.222-72); Joao Henrique Rodrigues Pimentel (066.963.252-04); Valcon Construção e Comércio Ltda (04.722.213/0001-88).
Representação legal: Glaucia Costa Oliveira (1364/OAB-AP), representando Antonio Roberto Rodrigues Goes da Silva.

SUMÁRIO: RECURSO DE REVISÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. PRESCRIÇÃO NÃO CONSUMADA. SISTEMA DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA SEM FUNCIONALIDADE COMPROVADA. PROBLEMA TÉCNICO PREEXISTENTE À GESTÃO DO RECORRENTE. EXECUÇÃO DO AJUSTE POR DIFERENTES GESTORES. SALDO REMANESCENTE INFERIOR AO CUSTO DO EQUIPAMENTO ESSENCIAL. FRAGILIDADES NA INDIVIDUALIZAÇÃO DA RESPONSABILIDADE. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO SUFICIENTE DO NEXO CAUSAL E DO ERRO GROSSEIRO. SENTENÇA ABSOLUTÓRIA EM AÇÃO DE IMPROBIDADE. INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS. RELEVÂNCIA DOS FUNDAMENTOS FÁTICOS E JURÍDICOS DO JULGADO. PROVIMENTO. INSUBSISTÊNCIA DO DÉBITO E DA MULTA. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso de revisão interposto pelo Sr. Antônio Roberto Rodrigues Goes da Silva, prefeito de Macapá/AP no período de 2009 a 2012, contra o Acórdão 7.132/2019-2ª Câmara, que julgou tomada de contas especial instaurada pela Superintendência Estadual da Fundação Nacional de Saúde no Amapá (Funasa/AP), em razão da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados à Prefeitura Municipal por meio do Convênio 938/2004 (Siafi 533297), cujo objeto foi a "*execução de sistema de abastecimento de água potável no bairro do Açaí*".

2. Transcrevo, no que importa e com os ajustes de forma necessários, a instrução lavrada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), que contou com a anuência do respectivo corpo diretivo e do Ministério Público (peças 160 a 162):

"INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de revisão interposto por Antônio Roberto Rodrigues Goes da Silva, prefeito no período de 2009 a 2012, (peça 89 a 102), contra o Acórdão 7.132/2019-TCU-2ª Câmara (peça 24, Rel. Min. Ana Arraes).

1.1. *A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:*

9.1. julgar irregulares as contas de Antônio Roberto Rodrigues Góes da Silva;
9.2. condená-lo ao recolhimento aos cofres da Fundação Nacional de Saúde (Funasa) das importâncias abaixo discriminadas, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora calculados a partir de cada uma das datas indicadas, abatendo-se, na oportunidade, o valor já ressarcido pelo município de Macapá/AP:

Data	***Valor (R$)***	***Natureza***
01/08/2007	*371.750,03*	*D*
26/09/2007	*371.750,03*	*D*
06/05/2009	*185.875,01*	*D*
13/05/2010	*62.681,61*	*C*

9.3. aplicar-lhe multa no valor de R$ 800.000,00 (oitocentos mil reais), a ser recolhida aos cofres do Tesouro Nacional, com incidência de encargos legais calculados da data deste acórdão até a data do pagamento, se este for efetuado após o vencimento do prazo a seguir estipulado;
9.4. fixar prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovação, perante o Tribunal, do recolhimento das dívidas acima imputadas;
9.5. autorizar a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação;

9.6. autorizar o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais consecutivas, caso venha a ser solicitado pelo responsável antes do envio do processo para cobrança judicial;
9.7. fixar o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias a contar do recebimento da notificação e o das demais a cada 30 (trinta) dias, com incidência de encargos legais sobre o valor de cada parcela;
9.8. alertar ao responsável que a inadimplência de qualquer parcela acarretará vencimento antecipado do saldo devedor;
9.9. remeter cópia deste acórdão ao procurador-chefe da Procuradoria da República no Estado do Amapá, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992.

HISTÓRICO

2. Cuidam os autos de tomada de contas especial (TCE), instaurada pela Superintendência Estadual da Fundação Nacional de Saúde no Amapá (Funasa/AP), em desfavor dos Srs. Antônio Roberto Rodrigo Góes da Silva e João Rodrigues Henrique Pimentel, ex-Prefeitos do Município de Macapá/AP, em razão da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados à Prefeitura Municipal por meio do Convênio 938/2004 (Siafi 533297, peça 1, p. 50-68). O objeto do mencionado convênio foi a execução de sistema de abastecimento de água potável no bairro do Açaí daquela municipalidade.

3. Os recursos federais foram repassados em seis parcelas, conforme tabela abaixo (peça 3, p. 173):

Ordem Bancária	Valor (R$)	Data
2007OB908632	58.992,00	1/8/2007
2007OB908632	312.758,03	1/8/2007
2007OB910734	371.750,03	26/9/2007
2009OB803267	91,94	6/5/2009
2009OB803267	93.898,00	6/5/2009
2009OB803270	91.885,07	6/5/2009
Total	929.375,07	

4. O ajuste vigeu no período de 1/7/2004 a 30/6/2006 (peça 1, p. 64), sendo prorrogado até o dia 25/9/2009 (peça 1, p. 159) e previa a apresentação da prestação de contas até 25/11/2009, conforme Cláusula Terceira do Convênio 938/2004 (peça 1, p. 56).

5. Diante da omissão da prefeitura no sentido de apresentar a prestação de contas, em 12/4/2010 a Funasa notificou ao Prefeito de Macapá, Sr. Antônio Roberto Rodrigues Góes da Silva, a instauração de TCE (peça 1, p. 239).

6. Em resposta a essa notificação, a Prefeitura de Macapá, por meio do Ofício 0762/2010-GABI-PMM, de 19/5/2010, encaminhou o que seria a prestação de contas (peça 1, p. 269).

7. Consta dos autos, ainda, o Ofício 004/2010-DO/SEMOB/PMM (peça 2, p. 96-98), encaminhado em 27/5/2010 pelo Departamento de Obras da Prefeitura de Macapá à Funasa, solicitando 120 dias de prorrogação de prazo, em função de haver encontrado água imprópria para o consumo humano, o que demandaria aquisição de equipamento específico.

8. A Funasa, por sua vez, concedeu a solicitada prorrogação de 120 dias, conforme consta da Notificação 02/NUCLEO TCE/GAB/COREAP, de 9/6/2010 (peça 2, p. 184).

9. Em 29/11/2010, a Funasa emitiu nova notificação à prefeitura em função da não apresentação da prestação de contas (peça 2, p. 210). Nessa notificação, a Funasa registrou que o prazo de 120 dias concedido havia expirado em 14/10/2010.

10. Encerradas as medidas administrativas internas sem a obtenção do ressarcimento do débito, a Funasa, em seu Relatório de Tomada de Contas Especial (peça 3, p. 138-146), pugnou pela responsabilização dos Srs. Antônio Roberto Rodrigo Góes da Silva e João Rodrigues Henrique Pimentel, prefeitos, respectivamente, nas gestões de 2001 a 2008 e 2009 a 2012.

11. A despeito da manifestação constante do Relatório de TCE elaborado pela Funasa, não se promoveu a citação do Sr. João Rodrigues Henrique Pimentel, à luz da análise realizada pelo Diretor da então Secex-AP (peça 7). Nessa manifestação, argumentou-se que não havia elementos suficientes para atribuir-lhe responsabilidade pelo dano apurado. A causa determinante da imprestabilidade da

fração executada das obras teria sido o abandono e a descontinuidade da execução e essa situação somente haveria se consolidado após o término da gestão do referido ex-prefeito.

12. A instrução da então Secex-AP trouxe destaque, de forma expressa, que não existiam documentos capazes de comprovar que o abandono, a depredação e a consequente inutilização das estruturas tenham ocorrido durante sua administração. Pelo contrário, quando o gestor subsequente assumiu o cargo, teria recebido novas parcelas do convênio sem registrar qualquer óbice, irregularidade ou impossibilidade de continuidade das obras. Esse comportamento indicou, de maneira razoável, que a execução ainda se encontrava em condições aceitáveis naquele momento, não havendo sinais de interrupção prévia ou de prejuízo consumado. Dessa forma, não se identificou nexo de causalidade entre a conduta do Sr. João Rodrigues Henrique Pimentel e o dano apontado, motivo pelo qual se considerou inadequado imputar-lhe responsabilidade ou promover sua citação no âmbito desta Tomada de Contas Especial.

13. Assim, no âmbito do TCU, foi promovida apenas a citação do Sr. Antônio Roberto Rodrigo Góes da Silva, prefeitos de Macapá/AP no período de 2009 a 2012 (peças 11 e 12).

14. Consta dos autos, em Aviso de Recebimento (AR) dos Correios (peça 13), a informação de que a comunicação ao Sr. Antônio Roberto Rodrigo Góes da Silva foi recusada. Portanto, a comunicação foi encaminhada em seu nome à Câmara dos Deputados em 23/10/2017, uma vez que exercia o mandato de Deputado Federal à época (peça 14).

15. Em 27/10/2017, o Sr. Antônio Roberto Rodrigo Góes da Silva, por meio de sua procuradora, requereu cópia integral dos presentes autos para apresentação de alegações de defesa (peça 15).

16. Não obstante, conforme consta de instrução da então Secex-AP (peça 21), o Sr. Antônio Roberto Rodrigo Góes da Silva "não compareceu mais ao processo, devendo ser considerado revel, nos termos do art. 12, parágrafo 3º, da Lei 8.443/1992".

17. Ante o exposto, o Sr. Antônio Roberto Rodrigo Góes da Silva foi condenado em débito e multa no âmbito do Acórdão 7.132/2019-TCU-2ª Câmara (peça 24, Rel. Min. Ana Arraes), ora recorrido.

18. Após a decisão, o Sr. Antônio Roberto Rodrigo Góes da Silva interpôs recurso de reconsideração (peça 27), o qual foi conhecido, mas teve provimento negado, no mérito, por meio do Acórdão 11.544/2020-TCU-2ª Câmara (peça 48, Rel. Min. João Augusto Ribeiro Nardes).

19. O recorrente apresentou Pedido de Reexame (peça 61). Contudo, o Tribunal, por meio do Acórdão 7.092/2023-TCU-2ª Câmara (peça 84, Rel. Min. João Augusto Ribeiro Nardes), decidiu não conhecer o pedido, por entender que o recurso utilizado era inadequado para a situação, conforme estabelece o artigo 278, § 4º, do Regimento Interno do TCU.

20. Irresignado, em 7/8/2023, o recorrente interpôs recurso de revisão (peça 89). No exame de admissibilidade para esse recurso, a AudRecursos propôs não o conhecer (peça 105-107), por não atender aos requisitos específicos de admissibilidade, nos termos do artigo 35 da Lei 8.443/92, c/c artigo 288 do RI/TCU. A proposta foi acompanhada pelo MPTCU (peça 109).

21. Em 5/12/2023, o recorrente apresentou petição (peça 121-122), com pedido de vista para um estudo da pretensão da prescrição quinquenal, tendo em vista os Acórdãos 1268/2023-TCU-Plenário e 2368/2023-TCU-Plenário, solicitando a suspensão do julgamento dos autos até a definição final acerca da pretensão da prescrição que o TCU viria a adotar e do processo judicial 01000956-50.2017.4.01.3100 (Improbidade Administrativa), em tramite, na época, na 1ª Vara Federal do Estado do Amapá.

22. Em 13/8/2024, o recorrente apresentou nova petição (peça 131-139), alegando razões de fato e de direito para o conhecimento e provimento do recurso de revisão.

23. Analisando inicialmente o recurso de revisão, o Exmo. Relator Ministro Benjamin Zymler apresentou voto preliminar em 22/1/2025 (peça 149, p .13), por meio do qual considerou:

57. Nessa linha, ***confirmo não haver elemento novo, erro in judicando grosseiro, violação inconteste de norma jurídica ou erro de fato nos julgamentos então firmados apto a levar-me ao juízo de conhecimento do presente recurso****.*

58. Com base em todo o argumentado, inclusive adentrando em argumentos meritórios apresentados, formo convicção pela não existência da fumaça do bom direito necessária a prover o efeito suspensivo pleiteado e ***reitero meu convencimento acerca do não conhecimento do presente recurso****.*

59. A ***base documental e fática*** *para sustentar o presente recurso de revisão já foi ordinariamente apresentada e* ***teve objeto de exame revisional próprio (Acórdão 11.544/2020-2ª Câmara)****. Revisitar, novamente, por completo, o acervo já escrutinado seria descaracterizar a natureza excepcional e revisional do recurso de revisão, nos termos regimentais. (grifou-se)*

24. Ocorre que, em 7/3/2025, o responsável acostou aos autos nova petição (peça 145) dando notícia da decisão do processo 01000956-50.2017.4.01.3100, que seria fato novo superveniente (peça 146).

25. Diante desses novos elementos o Exmo. Ministro Benjamin Zymler, proferiu voto complementar com as seguintes disposições (peça 148, p .3):

8. No que se refere ao teor dessas razões para decidir, apesar de entender ***já ter enfrentado boa parte da argumentação em meu voto antecessor****, de acordo com os requisitos regimentais, a mera* ***apresentação de sentença*** *de absolvição no âmbito de processo de improbidade* ***pode, sim, ser considerada fato novo para o conhecimento do recurso****.*

9. Nessa linha, obedecendo o rito processualístico desta Casa, deve-se conhecer do presente recurso – como base nos (agora) novos elementos apresentados.

10. Como a unidade técnica ainda não enfrentou os ***novéis argumentos em instrução própria****, os autos devem ser encaminhados à Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos) para instrução e, posteriormente, ao Ministério Público. (grifou-se)*

26. Assim, o Tribunal prolatou o Acórdão 741/2025-TCU-Plenário; conheceu do recurso de revisão, nos termos do art. 53 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 288 do Regimento Interno do Tribunal e encaminhou os autos para a AudRecursos para a avaliação meritória do recurso.

27. No presente momento processual, compete-nos examinar o presente recurso de revisão (peças 89-e102), bem como os elementos adicionais (peças 121-122 e 145-146) em atendimento ao item 9.2 do Acórdão 741/2025-TCU-Plenário.

ADMISSIBILIDADE

28. Conforme narrado anteriormente, o presente recurso de revisão foi conhecido por intermédio do item 9.1 do Acórdão 741/2025-TCU-Plenário.

EXAME DE MÉRITO

29. ***Delimitação***

29.1. *Constitui objeto do presente exame, verificar:*

30. a) preliminarmente, a ocorrência ou não da prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU;

31. b) responsabilidade do recorrente por suposto abandono da obra;

c) necessidade de individualização da responsabilidade entre os gestores;

d) suficiência da documentação para comprovar a execução da obra;

e) existência ou não de dolo ou prática de ato ilícito pelo recorrente na execução do convênio;

f) relevância da ação civil de improbidade administrativa para o julgamento das contas;

g) influência dos atrasos da Funasa na responsabilidade pela execução do convênio;

h) possibilidade de aprovação das contas com ressalva à luz de precedentes do TCU;

i) possibilidade de afastamento da multa aplicada; e

j) concessão de efeito suspensivo ao acórdão com base no art. 300 do CPC.

32. ***Da prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU (peça 89, p. 4-15)***

32.1. *A análise da prescrição foi realizada inicialmente, em 23/3/2021, pela então Serur (peça 65). Essa análise fundamentou-se nos critérios do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário e na Lei 9.873/1999, uma vez que a*

Resolução TCU 344/2022 ainda não havia sido publicada.

32.2. *A análise da então Serur foi adotada para o Relatório para o Acórdão 7.092/2023-TCU-2ª Câmara, (Rel. Min. João Augusto Ribeiro Nardes - peça 86), o qual não conheceu o recurso de reconsideração anteriormente interposto (peça 61).*

32.3. *No presente momento processual, o recorrente defende que a pretensão punitiva e ressarcitória do TCU estaria atingida pela prescrição quinquenal, à luz do entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no RE 636.886 e da disciplina introduzida pela Resolução-TCU 344/2022 (peça 89, p. 10-15). Para fundamentar essa tese, apresenta os seguintes argumentos:*

33. *a) a ocorrência do dano (data da omissão da prestação de contas) teria ocorrido em 25/11/2009 (peça 89, p. 7);*

34. *b) a Funasa teria notificado a Prefeitura sobre a referida omissão em 1/12/2009 (peça 89, p. 7);*

35. *c) a Prefeitura teria pedido prorrogação para a prestação das contas, com prazo de 120 dias, à Funasa (peça 89, p. 8);*

36. *d) diante da decisão que teria concedido a prorrogação do prazo para prestar contas, a Prefeitura teria encaminhado para a Funasa o que seria a prestação de contas final dos recursos recebidos, por meio do Ofício 762/2010-GABI/PMM com (peça 89, p. 8);*

37. *e) o processo de TCE teria sido encaminhado ao Tribunal de Contas da União e atuado em 19/7/2016 (peça 89, p. 10);*

38. *f) o recorrente teria sido citado em 27/10/2017, após o transcurso de sete anos e oito meses da ocorrência do dano (peça 89, p. 10);*

39. *g) segundo a orientação do Supremo Tribunal Federal no RE 636886, teria ocorrido a prescrição quinquenal, cujo efeito deveria ensejar a absolvição sumária do recorrente, com o arquivamento do processo em relação a sua pessoa (peça 89, p. 10);*

40. *h) a decisão da Suprema Corte teria sido proferida em sede de repercussão geral, que por força dos artigos 927, 1.030 e 1042 do CPC/2015, teria eficácia vinculante (peça 89, p. 11);*

41. *i) essa teria sido a conclusão do TCU ao julgar o recurso de revisão – processo TC 022.429/2012-3, Acórdão 2458/2017-TCU-Plenpario (Rel. Min. Vital Do Rêgo) (peça 89, p. 11);*

42. *j) com o advento da nova Resolução TCU 344/2022, nos termos de seu Art. 4º, inciso I, o processo estaria prescrito (peça 89, p. 12-13);*

43. *k) considerando que as contas deveriam ter sido prestadas em 25/9/2009 e que o fundamento para a instauração da TCE foi a omissão no dever de prestar contas, conforme Relatório de TCE 25115.002.710/2010-98, este seria o marco temporal para contagem da prescrição (peça 89, p. 13-14);*

44. *l) portanto, já haveria transcorrido treze anos e onze meses. Logo, o processo teria sido atingido pela prescrição, nos termos da Resolução TCU 344/2022 (peça 89, p. 14); e*

45. *m) o Recorrente teria sido considerado revel (peça 89, p. 9).*

46. *<u>Análise</u>:*

46.1. *É pertinente o argumento de que o STF teria firmado entendimento que a prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória do TCU seria de cinco anos. Com efeito, esse entendimento foi internalizado na Corte de Contas por meio da Resolução TCU 344/2022.*

46.2. *Quanto à data alegada da notificação da Funasa à Prefeitura, a qual teria tratado sobre a omissão da prestação de contas, verifica-se que se trata da Notificação 009/2009/GAB/CONVENIOS/COREAP, de 1/12/2009 (peça 1, p. 211-213), por meio da qual informa que o convênio 0938/04, havia expirado em 25/9/2009 e o prazo de prestar contas havia encerrado em* ***25/11/2009****, motivo pelo qual solicitou a prestação de contas final, no prazo de trinta dias.*

46.3. *Portanto, procede o argumento de que o* ***marco inicial para contagem de prazo para a prescrição seria 25/11/2009****, nos termos do art. 4º, inciso I, da Resolução TCU 344/2022.*

46.4. *A partir daí, ocorreram atos processuais de relevância para a análise da prescrição.*

46.5. *Em virtude da mencionada notificação, a Prefeitura de Macapá encaminhou à Funasa, por meio do Ofício 0762/2010-GABI-PMM, de 19/5/2010, o que chamou de prestação de contas final (peça 1, p. 269).*

46.6. *Ocorre que, na documentação encaminhada, consta Relatório de Execução Físico-Financeira onde há informação de que a execução física seria de 95,64% (peça 1, p. 273). Portanto, é possível concluir que a obra não ainda estava totalmente executada.*

46.7. *Por meio do Ofício 004/2010-DO/SEMOB/PMM, de 27/5/2010 (peça 2, p. 96-98), a Prefeitura, por meio do Departamento de Obras, informou ao Coordenador Regional da FUNASA/CORE-AP que havia sido realizada visita para avaliação técnica parcial na obra no dia 24/5/2010. Conforme "Laudo de Análise de Água" feito pela Companhia de Água e Esgoto do Amapá (CAESA), a água do poço seria imprópria para o consumo. Por esse fato, seria necessária a implantação de sistema de tratamento de água. Portanto, solicitou prorrogação de 120 (cento e vinte) dias, a contar da anuência pela Funasa".*

46.8. *Por sua vez, a Funasa respondeu formalmente à Prefeitura, por meio do Notificação 02/NUCLEO TCE/GAB/COREAP, de 9/6/2010 (peça 2, p. 184), concedendo a solicitada dilação de prazo, mas requereu a prestação de contas ou recolhimento do valor constante de Guia de Recolhimento da União (GRU), anexada ao documento.*

46.9. *Ocorre que esse prazo venceu em 14/10/2010 sem que a Prefeitura prestasse novas informações. Por essa razão, foi emitida a Notificação 03/NUCLEO TCE/GAB/FUNASA-AP, de 29/11/2010 (peça 2, p. 210), para apresentação de defesa ou recolhimento dos valores do débito calculado.*

46.10. *Não constam dos autos evidências de que nova prestação de contas tenha sido apresentada. Assim,*

a Funasa emitiu o Relatório de TCE 25115.002.710/2010-98 (peça 2, p. 268-274).

46.11. *Assim, em que pese o termo inicial para contagem de prazo ser o dia 21/11/2009, a Resolução TCU 344/2022 trouxe hipóteses tratando sobre a interrupção da mesma. Nos termos do art. 5º da Resolução, a prescrição se interrompe: I - pela notificação, oitiva, citação ou audiência do responsável, inclusive por edital; II - por qualquer ato inequívoco de apuração do fato; III - por qualquer ato inequívoco de tentativa de solução conciliatória; ou IV - pela decisão condenatória recorrível.*

46.12. *Ainda, por força dos §§ 1º e 2º do mesmo artigo, a prescrição pode se interromper mais de uma vez, por causas distintas ou por uma mesma causa desde que, por sua natureza, essa causa seja repetível no curso do processo. Se interrompida, começa a correr novo prazo a partir do ato interruptivo.*

46.13. *Portanto, configuram marcos interruptivos, conforme Resolução TCU 344/2022, art. 5º, II:*

47. *a) Notificação 03/NUCLEO TCE/GAB/FUNASA-AP, de **29/11/2010** (peça 2, p. 210); e*

48. *b) Relatório de TCE 25115.002.710/2010-98, de **31/5/2011** (peça 2, p. 268-274)*

48.1. *Além desses documentos, também constam dos autos Parecer Técnico nº 002/2014-DIESP/AP, de **18/2/2014 (**peça 2, p. 298-300), também configurado marco interruptivo (Res. TCU 344/2022, art. 5º, II)*

48.2. *Uma vez que o processo de TCE teria sido encaminhado ao Tribunal de Contas da União e atuado em **19/7/2016** (peça 1), bem como da citação regular ao recorrente em **27/10/2017** (conforme o próprio recorrente informa haver tido ciência do conteúdo da peça 14), tem-se mais dois marcos interruptivos (Res. TCU 344/2022, art. 5º, II e I, respectivamente, e Acórdão 1.419/2023-TCU-Plenário, rel. Ministro Jhonatan de Jesus).*

48.3. *Após a citação, tem-se a Instrução da então Secex/AP, de **29/8/2018,** novo marco interruptivo nos termos da TCU 344/2022, art. 5º, II, e do Acórdão 1.364/2024-TCU-Plenário, rel. Ministro Jorge Oliveira (peça 21-22);*

48.4. *Por fim, o Acórdão 7.132/2019-TCU-2ª Câmara (Rel. Min. Ana Arraes – peça 24), ora recorrido, foi prolatado em **13/8/2019**.*

48.5. *Constata-se que, entre o marco inicial da contagem de prazo para prescrição, até a prolação do Acórdão 7.132/2019-TCU-2ª Câmara, ocorreram sucessivos marcos interruptivos, todos com interregno inferior a três anos entre si. Assim, verifica-se que o prazo de cinco anos da prescrição principal (Res. TCU 344/2022, art. 2º), bem como de três anos da prescrição intercorrente (Res. TCU 344/2022, art. 8º, caput e §§ 1º*

e 2º), não foram extrapolados. Portanto, nos termos na Resolução TCU 344/2022, ***não incidiram as prescrições principal ou intercorrente no presente processo****.*

48.6. *Por fim, quanto ao argumento de que o recorrente teria sido considerado revel, com efeito, o voto e o relatório do acórdão ora recorrido indicam expressamente sua revelia (peça 25, p. 2, peça 26, p. 3). Porém, não se vislumbra impacto dessa revelia na apuração da incidência, ou não, da prescrição.*

49. ***Da responsabilidade do recorrente por suposto abandono da obra***

49.1. *O recorrente afirma que não poderia ser responsabilizado por abandono da obra, pois deixou o cargo antes das inspeções que apontaram pendências na execução. Para defender essa tese, o recorrente alega que:*

a) foi prefeito do Município de Macapá no período de 1º/1/2009 a 31/12/2012 (peça 89, p. 15);

b) pareceres técnicos elaborados somente no ano de 2014, após dois anos do término da sua gestão, bem com um relatório final do ano de 2016, teriam aduzido que não foram executados o valor de R$ 354.015,92. Contudo, este valor não teria sido recebido na sua gestão. Logo, não se poderia culpá-lo por abandono da obra, tendo em vista que os pareceres técnicos de 2014 e o relatório final de 2016 apontariam a não execução de R$ 354.015,92. Não subsistiria, portanto, a acusação de abandono de obra. A inspeção que fundamenta que a irregularidade teria ocorrido apenas em 2014, dois anos após o término do mandato. Em contraste, o Relatório de Fiscalização de 2009 (peça 89, p. 29) comprovaria que a obra estava intacta e com operários em atividade durante o período de gestão, o que afastaria a responsabilidade do gestor (peça 89, p. 29);

c) o Relatório de Auditoria 470/2016 teria apontado a não consecução dos objetivos pactuados fundamentando essa informação em pareceres técnicos e financeiros da Funasa elaborados no ano de 2014, que entre outras irregularidades teriam constatado a não aquisição de uma ETA compacta pressurizada de 100 m³/h, que importava no valor de R$ 354.015,92. Porém, o repasse recebido na sua gestão teria sido de apenas de R$ 185.875,01. Logo, a gestão anterior que recebeu o maior montante dos valores é que deveria ser responsabilizada pela não aquisição do equipamento e não a sua (peça 131, p. 8-9);

d) o valor dos repasses realizados na gestão do ex-prefeito Roberto Góes teria devidamente utilizado na execução convênio, conforme comprovariam as notas fiscais 000058 e 000065, emitidas pela Valcon Construções e Comércio Ltda, juntada aos autos;

e) o ente Municipal na época da sua gestão teria efetivado a devolução de R$ 62.681,61 para a Funasa, portanto, o recorrente teria utilizado apenas o valor de R$123.193,40 na execução do convênio em sua gestão, não havendo recurso financeiro suficiente para aquisição do equipamento (peça 131, p. 8-9);

f) o sistema de tratamento de água do Loteamento Açaí não teria sido inaugurado em virtude de a água apresentar-se imprópria para consumo, porque naquela região haveria a incidência de ferro e manganês no subsolo, consoante pareceres técnicos de execução física emitidos pela Caesa (peça 131, p. 9);

g) o recorrente não teria medido esforços na tentativa de solucionar o problema de qualidade da água, inclusive adquirindo equipamento necessário para tratamento da água, porém seu sucessor Prefeito Clécio Luís não teria dado continuidade ao trabalho realizado, o que teria culminado na inoperância do sistema de abastecimento e deixando o local abandonado, sem o devido cuidado com a coisa pública (peça 131, p. 11);

h) a vistoria realizada pela Funasa realizada in loco no ano de 2014, ou seja, somente dois anos após o término da gestão do Recorrente, deixaria claro que a falta de zelo de seu sucessor, o que teria gerado a deterioração da obra. (peça 131, p. 10);

i) o recorrente teria deixado o mandato de Prefeito de Macapá/AP no ano 2013, não tendo mais qualquer gestão sobre a coisa pública municipal a partir de então (peça 89, p. 29-30).

Análise:

49.2. *Em primeiro lugar, cabe destacar que o recorrente não foi condenado simplesmente por abandonar a obra. Ele foi condenado por não haver demonstrado o regular atingimento dos objetivos do convênio, financiados com recursos públicos federais. Mesmo a prefeitura tendo gastado os R$ 870.383,07 de recursos federais, grande parte gastos antes da gestão do recorrente, ele jamais apresentou evidência de que o sistema de abastecimento de água, objeto do convênio, tenha funcionado.*

49.3. *Observe-se que os Acórdãos 3.336/2011-TCU-1ª Câmara (Rel. Min. Augusto Nardes), 852/2015-TCU-Plenário (Rel. Min. Raimundo Carreiro), Acórdão 2835/2016-TCU-1ª Câmara (Rel. Min. Benjamin Zymler), 11.284-TCU/2020-1ª Câmara e 5.942/2024-TCU-2ª Câmara (ambos de Rel. Min. Marcos Bemquerer), são claros quando consideram que, na hipótese de execução parcial da obra, que resulte em falta de funcionalidade, o prejuízo causado aos cofres públicos é igual ao valor total repassado, tendo em vista o não alcance da finalidade do ajuste.*

49.4. *As razões pelas quais esse sistema de abastecimento de água não funcionou elucidam a sua responsabilização.*

49.5. *Nesse sentido, cabe destacar que era prevista no Plano de Trabalho do convênio, no item 10 do Cronograma de Execução e Plano de Aplicação, a execução de uma estação de tratamento de água (ETA), descrita como "Tratamento: Aerador de Bandeja e ETA 100m³" (peça 1, p. 12).*

49.6. *Ademais, conforme já comentado no histórico dessa instrução, consta dos autos o Ofício 004/2010-DO/SEMOB/PMM, de 27/10/2010 (peça 2, p. 96), emitido pelo Departamento de Obras a Prefeitura de Macapá à Funasa, informando que:*

*Em **visita realizada no dia 24 de Maio de 2010** na Captação da Obra (...) foi realizada Avaliação Técnica Parcial (...) Conforme **Laudo de Analise de Água feita pela Companhia de Água e Esgoto do Amapá - CAESA**, detectou-se que a **água do poço estava imprópria para o consumo**, com teor de ferro de 3,26 mg/l Fe, superior ao limite máximo permitido pela portaria 518/2004 - Ministério da Saúde, e que **por este fato será necessário a Implantação de Sistema de Tratamento de água**, que além da remoção de ferro fará a correção dos demais parâmetros que se encontram acima do permitido na referida portaria.*

Tal fato encontra-se detalhado no Ofício nº 1864/2008-GAB/PMM, em anexo, e tais pendências não foram solucionadas a contento devidas várias dificuldades ocorridas neste período: mudança da Gestão Administrativa da Prefeitura, dificuldade em contactar com a empresa fornecedora do equipamento para tratamento da água do poço pois a mesma localiza-se em outro estado e demora no envio pela referida empresa do custo final do equipamento a ser adquirido.

Diante do exposto, ***a Prefeitura Municipal de Macapá na condição de Contratante****, reitera o teor do Ofício 1864-GAB/PMM,* ***assumindo o compromisso de executar todos os serviços necessários para o fiel cumprimento do objeto pactuado, correndo as suas custas as despesas referentes à conclusão dos serviços prevista para 120 (cento e vinte) dias, a contar da anuência pela FUNASA****. (grifou-se)*

49.7. *Como se vê, o Ofício 004/2010-DO/SEMOB/PMM fundamenta-se no laudo da geóloga Maria Eleonora emitido em abril de 2008, a qual ressaltou que ainda estavam sendo realizadas as análises de vazão do Poço 01 e da qualidade físico-química da água subterrânea para que fosse feita uma conclusão final sobre o Projeto (peça 2, p. 138).*

49.8. *Em dezembro de 2008, a CAESA, por meio do resultado analítico RE 149/208, concluiu que a água se encontrava imprópria para consumo humano, sendo que o sabor e odor estavam fora dos parâmetros exigidos pela Portaria 518/2004.*

49.9. *A Funasa, em 9/6/2010, concedeu prorrogação de 120 dias de prazo para prestar contas, conforme consta da Notificação 02/NUCLEO TCE/GAB/COREAP, de 9/6/2010 (peça 2, p. 184), em virtude da solicitação do prazo encaminhada pela Prefeitura à Funasa por meio do Ofício 004/2010 (peça 2, p. 96-98).*

49.10. *Em 29/11/2010, a Funasa emitiu nova notificação à prefeitura informando a instauração de TCE em função da não apresentação da prestação de contas (peça 2, p. 210). Nessa notificação, a Funasa registrou que o prazo de 120 dias concedido havia* ***expirado em 14/10/2010****, sem a apresentação da prestação de contas.*

49.11. *Na sua petição de 13/8/2024 (peça 131, p. 11), o recorrente alega "que não mediu esforços na tentativa de solucionar o problema de qualidade da água, inclusive adquirindo equipamento necessário para tratamento da água".* ***Não obstante, não foi apresentado nenhum comprovante que sustente essa alegação.***

49.12. *Ademais, destaque-se contradição evidente nos argumentos do recorrente. Ao mesmo tempo em que ele alega que adquiriu o equipamento (peça 131, p. 11), também afirma que não havia recursos financeiro suficiente para aquisição do equipamento (peça 131, p. 8-9).*

49.13. *Como visto, no caso específico da obra, foi constatada a inadequação da água captada para consumo humano. Logo, pode-se afirmar que, no presente caso, a ausência da ETA e do equipamento para tratamento da água inviabilizaria todo o empreendimento.*

49.14. *Ora, conforme o próprio recorrente informa, ele ocupou o cargo de Prefeito Municipal de 1º/1/2009 à 31/12/2012 (peça 89, p. 15).* ***Portanto, é***

possível afirmar que à época da sua gestão, as informações sobre a qualidade da água, bem como a necessidade de aquisição de equipamento para tratá-la já lhe eram disponíveis.

49.15. *Mesmo sabendo da necessidade da ETA e da aquisição de equipamento, o recorrente não demonstrou, em nenhum momento nestes autos, elementos comprobatórios de sua aquisição.*

49.16. *Ante o exposto, propor-se-á não merece prosperar a tese de que o recorrente não poderia ser responsabilizado por abandono da obra, por ter deixado o cargo de prefeito antes das inspeções que apontaram pendências na execução.*

50. ***Da necessidade de individualização da responsabilidade entre os gestores***

50.1. *O recorrente sustenta que deveria responder apenas pelos recursos que efetivamente recebeu e administrou, e não pela totalidade do convênio. Para defender essa tese, o recorrente apresenta os seguintes argumentos:*

a) o recorrente foi prefeito do Município de Macapá no período de 1º/1/2009 a 31/12/2012 (peça 89, p. 15);

b) seria uma questão de injustiça a condenação do Recorrente por dano ao erário, imputando uma etapa na execução de valores não repassados em sua gestão. As ordens bancárias com informações de datas e valores recebidos por cada gestor demonstrariam que parte dos recursos não teria sido recebida, gerida ou utilizada na gestão do recorrente (peça 89, p. 28-29); e

c) o montante sob sua responsabilidade seria de apenas R$ 185.875,01, mas a condenação não teria levado em consideração, atribuindo-lhe o débito pela totalidade dos recursos repassados. Logo, cada um dos ex-gestores deveria ser responsabilizado na medida de sua culpabilidade (peça 89, p. 29-30).

<u>Análise:</u>

50.2. *Preliminarmente, cabe destacar entendimento do TCU consubstanciado por meio do Acórdão 528/2025-TCU-Plenário (Rel. Min. Antônio Anastasia), no sentido de que não cabe a imputação de débito ao prefeito antecessor, em razão da inexecução parcial do objeto do convênio, quando demonstrado que adotou medidas necessárias para que o prefeito sucessor dispusesse de tempo e recursos suficientes para a conclusão do empreendimento, em observância ao princípio da continuidade administrativa.*

50.3. *Considerando isto, não há evidências nos autos que os recursos do convênio tenham sido desviados antes que o ora recorrente assumisse o cargo de Prefeito de Macapá:*

50.4. *Ademais, o caso já foi tratado no âmbito do despacho do Diretor da Secex-AP (peça 7, p. 1):*

3. Assim, em que pese os recursos tenham sido administrados em parte pelo ***Sr. João Henrique Rodrigues Pimentel*** *e pelo Sr. Antônio Roberto Rodrigo Góes da Silva, não se pode dizer que a imprestabilidade decorreu por parte de cada um dos responsáveis, na mesma proporção dos recursos recebidos. De acordo com o parecer supracitado, as obras não atingiram a finalidade a que se destinavam e foram abandonadas, ocasionando a imprestabilidade da fração executada. Assim, deve ser glosada a totalidade dos recursos repassados.*

4. Considerando ser o abandono e a falta de continuidade das obras a causa da imprestabilidade da parcela executada, ***entende-se que o Sr. João Henrique Rodrigues Pimentel não pode ser responsabilizado pelos recursos que administrou, pois sua conduta não deu causa a irregularidade em comento****. Isto por que não há, nos autos, documentos hábeis a comprovar que foi em sua gestão o abandono da obra. (grifou-se)*

50.5. *Verifica-se que o cerne da questão reside em identificar quem tenha dado causa à irregularidade. Mesmo que o recorrente não tenha gerido todos os recursos federais disponíveis, conforme já analisado anteriormente, ele não apresentou evidência de que adquiriu o equipamento para tratamento da água de forma a fazer com que o sistema de abastecimento de água funcionasse. Com isso, os objetivos do convênio não foram alcançados.*

50.6. *Portanto, propor-se-á não acatar a tese de que o recorrente deveria responder apenas pelos recursos que efetivamente recebeu e administrou.*

51. ***Da suficiência da documentação para comprovar a execução da obra***

51.1. *O recorrente afirma que as notas fiscais, os boletins de medição e o relatório fotográfico comprovariam a correta aplicação dos recursos e a execução da obra durante sua gestão. Para defender essa tese, o recorrente apresenta os seguintes argumentos:*

a) as notas fiscais comprovariam que os valores repassados na gestão do Recorrente teriam sido aplicados na execução do Convênio 938/2004 (peça 89, p. 19-20);

b) as provas acostados nos autos, constantes de relatório fotográfico da Divisão de Fiscalização da Execução da Obra na gestão do recorrente, constantes da prestação de contas apresentada, refutariam o pronunciamento de subunidade do TCU no sentido de que ***"4.1 que o Recorrente recebeu três parcelas do Convênio e, em momento algum alegou que as obras estavam em estado de abandono ou, impossibilidade de continuar com a execução****(...)" (peça 89, p. 20, grifos no original);*

c) o relatório fotográfico feito no ano de 2009 provaria que a obra estava em execução, uma vez que há o registro, em nota de rodapé, do Boletim de Medição e da nota fiscal emitida pela empresa que teria executado os serviços. Isso demonstraria que os valores recebidos foram aplicados corretamente pelo Recorrente na época de sua gestão (Peça 89, p. 24);

d) as fotos da obra em execução na gestão do recorrente, bem como os demais documentos apresentados, comprovariam sua boa fé (peça 89, p. 20);

e) as notas fiscais do exercício de 2009, referentes a serviços que foram realizados durante a sua gestão, comprovaria que os serviços e valores teriam sido aplicados na obra (peça 89, p. 24);

f) logo, a conclusão da Funasa "uma das relevantes etapas do respectivo sistema; a aquisição e assentamento de uma ETA compacta de 100 m3/h, importando o valor de R$ 354.015,92 (...) não foi executada, pois posto em relatório do acordão 7132/2019-TCU" seria um contra senso.

<u>Análise:</u>

51.2. *A jurisprudência consolidada do TCU, especialmente em matéria de convênios e obras de engenharia, estabelece que a demonstração da boa e regular aplicação dos recursos exige a combinação de comprovação documental da despesa (notas fiscais, ordens bancárias, contratos) com a comprovação da execução física do objeto (boletins de medição,*

relatórios técnicos, laudos de engenharia e inspeções in loco) e o ***atendimento aos objetivos do convênio****.*

51.3. *Em outras palavras, mesmo que haja documentação comprobatória de execução de parcelas relevantes da obra, ao não se demonstrar o atendimento dos objetivos do convênio, o TCU pode considerar irregular sua execução, com a eventual cominação de débito e multa ao responsável de tenha dado causa a situação identificada.*

51.4. *Conforme analisado anteriormente, a responsabilidade do recorrente decorre da não comprovação da execução da Estação de Tratamento de Água (ETA) e da aquisição de equipamentos necessários para o tratamento da água captada, enquanto gestor do convênio.*

51.5. *Assim, embora existam registros de execução parcial da obra, não há comprovação de que a ETA tenha sido concluída ou que os equipamentos necessários tenham sido adquiridos, o que comprometeu a funcionalidade do empreendimento e, consequentemente, o alcance do objetivo do convênio. Posto em outras palavras, as fotos evidenciam a execução de obra, mas não são suficientes para comprovar que toda a obra foi realizada. No mesmo sentido a apresentação de notas fiscais.*

51.6. *Ainda, a água captada foi considerada imprópria para consumo humano, conforme laudos técnicos emitidos em 2008, e que a instalação de um sistema de tratamento de água era indispensável para viabilizar o uso da estrutura. Apesar disso, o recorrente não apresentou documentos comprobatórios, como notas fiscais ou registros fotográficos, que evidenciem a aquisição do equipamento ou a conclusão da ETA durante sua gestão.*

51.7. *Diante desses fatos, propor-se-á não acatar a tese do recorrente de que notas fiscais, boletins de medição e relatório fotográfico comprovariam a correta aplicação dos recursos e a execução da obra durante sua gestão.*

52. ***Da existência ou não de dolo ou prática de ato ilícito pelo recorrente na execução do convênio***

52.1. *O recorrente afirma que, em nenhum momento, teria praticado ato ilícito ou doloso na gestão dos recursos do convênio. Para defender essa tese, o recorrente apresenta os seguintes argumentos:*

a) o Relatório de TCE 25115.002.710/2010-98 teria trazido, em sua conclusão, que a responsabilidade do recorrente seria tão somente quanto ao dever de prestar contas do convênio. Assim, teria deixado claro que o recorrente não teria praticado qualquer ato ilícito, mas que teria tido cuidado com a coisa pública (peça 89, p. 15-17);

b) as notas fiscais apresentadas comprovariam que os valores do Convênio 398/2004 recebidos na gestão do recorrente teriam sido todos aplicados na Obra. Isso afastaria qualquer prática ilegal (peça 89, p. 18); e

c) a documentação constante dos autos (notas fiscais e relatório fotográfico) comprovaria a utilização dos valores aplicados na execução do Convênio na gestão do recorrente, pois demonstraria a prestação de serviços e seria claro indicador da completa ausência de dolo ou qualquer conduta ilícita por parte do recorrente (peça 89, p. 27).

Análise:

> 52.2. *Cumpre inicialmente destacar que relatórios de órgãos ou entidades repassadoras, bem como pareceres técnicos ou administrativos, não vinculam o juízo desta Corte de Contas, constituindo apenas elementos probatórios a serem sopesados no conjunto da instrução. Assim, ainda que o Relatório de TCE 25115.002.710/2010-98 não eventualmente tivesse expressamente imputado ao recorrente a prática de atos ilícitos e registre percepção favorável quanto ao seu "cuidado" com a coisa pública, tais elementos não afastam, por si sós, a possibilidade de o Tribunal reconhecer a existência de irregularidades na execução do convênio, nem de imputar responsabilidade por falhas de gestão ou omissões relevantes. A boa-fé subjetiva ou a avaliação positiva consignada em relatório administrativo são circunstâncias que podem ser consideradas para fins de dosimetria das sanções, mas não excluem o dever objetivo do gestor de assegurar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, conforme entendimento do TCU.*
>
> 52.3. *Sob outro prisma, as alegações no sentido de que o Relatório de TCE 25115.002.710/2010-98 teria registro no sentido de que a responsabilidade do recorrente seria tão somente quanto ao dever de prestar contas do convênio e de que ele não teria praticado qualquer ato ilícito, mas que teria tido cuidado com a coisa pública, não condizem com a conclusão do relatório (peça 2, p. 274):*

*9. Na opinião deste Tomador de Contas Especial, **os fatos apurados no processo indicam a ocorrência de prejuízo ao Erário oriundo da execução parcial do objeto pactuado**, o que motivou a instauração do Processo de Tomadas de Contas Especial, conforme alínea "a", do Inciso 2 do artigo 38, da IN-01/97.*

(...)

*11 Com relação à atribuição de responsabilidade, entendo que esta deve ser imputada aos Srs. João Henrique Rodrigues Pimentel, Prefeito na gestão 2001/2004 e **Antonio Roberto Rodrigues Góes da Silva, Prefeito na gestão 2009 e 2012, uma vez que ambos foram gestores do Convenio que realizou as despesas com os recursos federais**.*

(...)

VIII - CONCLUSÃO

*13. Diante do exposto e com base nos documentos anteriormente citados, constantes deste Processo, entende este Tomador de Contas que o dano ao Erário apurado foi de R$ 929.375,07, cujo valor atualizado até 24/11/2010 é de 1.452.367,16, sob a responsabilidade dos senhores JOÃO HENRIQUE RODRIGUES PIMENTEL, ex Prefeito do município de Macapá e **ANTONIO ROBERTO RODRIGUES GOES DA SILVA, atual gestor do referido município**. (grifou-se)*

52.4. *No que diz respeito à alegação de que as notas fiscais comprovariam a aplicação integral dos recursos recebidos na obra, bem como em relação à documentação fotográfica e aos relatórios de fiscalização produzidos durante a gestão do recorrente, conforme analisado nessa instrução, apesar de evidenciar execução da obra, não é capaz de demonstrar que foi totalmente executada a estação de tratamento de água (ETA), originalmente prevista. É razoável afirmar que a ausência de execução total da ETA e de aquisição do equipamento para tratamento da água, conforme já comentado anteriormente, inviabilizou o atingimento dos objetivos do convênio.*

52.5. *Assim, a conduta do recorrente configurou culpa por negligência. Isto porque o gestor agiu com descuido ou falta de atenção ao deixar de adquirir o equipamento necessário, mesmo sabendo da sua importância para o funcionamento adequado do sistema de abastecimento de água, pois, desde 2008 havia laudos indicando a inadequabilidade da água para consumo humano.*

52.6. *Tendo isso em vista, a responsabilidade do gestor público deve ser analisada à luz dos princípios da legalidade, eficiência e moralidade. A omissão em adquirir o equipamento essencial pode ser considerada uma violação desses princípios, especialmente se comprometer a finalidade do convênio e a saúde pública.*

52.7. *Ou seja, tendo em vista os elementos constantes dos presentes autos, considerando que não foram apresentados documentos que comprovem a aquisição de equipamento para tratamento da água, é razoável afirmar que ele agiu de forma negligente, configurando, assim, sua culpabilidade.*

52.8. *Assim, nos termos da jurisprudência do TCU, conforme visto anteriormente, pode-se afirmar que, mesmo havendo execução parcial da obra, a falta de funcionalidade, configurou prejuízo aos cofres públicos em valor é igual ao valor total repassado, tendo em vista o não alcance da finalidade do ajuste.*

52.9. *No âmbito do TCU, conforme se depreende dos Acórdãos 243/2010-TCU-Plenário (Rel. Min. Aroldo Cedraz), 7.936/2018-TCU-2ª Câmara (Rel. Min Augusto Sherman), 8.987/2018-TCU-1ª Câmara (Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues) e 13.732/2019-TCU-1ª Câmara (Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues), para citar alguns, é considerado de boa-fé o responsável que, embora tenha concorrido para o dano ao erário ou outra irregularidade, seguiu as normas pertinentes, os preceitos e os princípios do direito. A análise da conduta, portanto, é feita sob o ponto de vista objetivo, sem que seja necessária a comprovação de má-fé (dolo),*

mas apenas da ausência de boa-fé objetiva, para a responsabilização do agente.

52.10. *A demonstração da boa-fé objetiva, por sua vez, é avaliada frente a conduta esperada de um gestor médio, diligente (Acórdão 8.780/2017-TCU-1ª Câmara – Rel. Min. Bruno Dantas).*

52.11. *Conforme já mencionado, o recorrente ocupou o cargo de Prefeito Municipal de 1º/1/2009 à 31/12/2012 (peça 89, p. 15). É possível afirmar que à época da sua gestão, as informações sobre a qualidade da água, bem como a necessidade de aquisição de equipamento para tratá-la já lhe eram disponíveis.*

52.12. *Mesmo sabendo da necessidade da ETA e da aquisição de equipamento, o recorrente não demonstrou, em nenhum momento nestes autos, elementos comprobatórios de sua aquisição, tampouco demonstrou a impossibilidade de aquisição da ETA compacta pressurizada de 100 M³/h, que importava no valor de R$ 354.015,92, fazendo com que a água ficasse imprópria para o consumo devido ao grande teor de ferro.*

52.13. *Assim, é razoável afirmar que a conduta do recorrente configura, com base nos documentos constantes dos autos, não condiz com a atuação de um gestor diligente. Portanto, é suficiente para afastar a boa-fé objetiva, configurando culpa por negligência, ensejando apenação junto ao TCU.*

52.14. *Diante desse quadro, o conjunto dos argumentos apresentados é insuficiente para afastar sua responsabilização, pois o fato de ele haver praticado ou não ato doloso na gestão dos recursos do convênio não é exigível para fins de aplicação de sanção pelo TCU, bastando a ocorrência de culpa.*

53. ***Da relevância da ação civil de improbidade administrativa para o julgamento das contas***

53.1. *Por meio do seu recurso de peça 89, o recorrente informou sobre a existência de ação civil de improbidade administrativa tratando do mesmo caso (peça 89, p. 18-19). Após os trâmites legais, o recorrente teria apresentado a sua manifestação à Justiça. Assim, o processo estava em curso no Juízo da 1ª Vara Federal Cível da SSJ de Macapá-Amapá. (peça 89, p. 19).*

53.2. *Ele sustentava que a ação em trâmite não deveria influenciar negativamente o julgamento perante o TCU. Isto porque, na data em que ele teria interposto o recurso junto à Justiça. Portanto, o processo no judiciário ainda estava sem conclusão.*

53.3. *Porém, posteriormente, em 13/8/2024, o recorrente apresentou petição (peça 145), informando como fato superveniente sentença judicial no âmbito daquela ação civil de improbidade administrativa, proferida no dia 21/02/2025, com trânsito em julgado.*

53.4. *Destaca que o julgamento teria sido pela improcedência do pedido formulado pela Funasa e pelo Ministério Público Federal, o qual imputavam ao recorrente a prática de ato de improbidade administrativa por não execução do convênio e por má gestão dos recursos públicos (peça 145, p. 2).*

53.5. *Com isso, solicita o recebimento e devida apreciação dos fatos e documentos juntados na petição para conhecimento da existência do fato superveniente referentes a sentença.*

Análise:

53.6. *Na decisão judicial acostada aos autos, conforme registrado em seu dispositivo, foram julgados improcedentes os pedidos, ficando o processo extinto com resolução do mérito (peça 146, p. 15).*

53.7. *Para chegar a essa conclusão, o Exmo. Juiz da 1ª Vara Federal Cível da SJAP considerou o seguinte (peça 146, p. 14):*

*Primeiramente, é notório que o referido Parecer data de 18/2/2014, de modo que **é impossível estabelecer-se nexo causal entre a conduta do réu**, de movimentações financeiras realizadas em maio de 2009 nas contas vinculadas ao Convênio nº 938/2004, e o **estado de abandono da obra constatado quase cinco anos depois**. Vale anotar que o mandato do réu se encerrou em 31/12/2012, sendo que, curiosamente, nenhum gestor municipal anterior ou posterior ao requerido é litisconsorte passivo na presente ação de improbidade administrativa*

*Ademais, o Parecer Técnico nº 002/2014 – DIESP/AP aponta textualmente como principal vício do Sistema de Abastecimento de Água do Loteamento Açaí, ao lado da ausência de limpeza da obra, que "uma das relevantes etapas do respectivo sistema; a **Aquisição e Assentamento de uma ETA Compacta Pressurizada de 100 m3 /h**, importando o valor de R$ 354.015,92 (trezentos e cinquenta e quatro mil, quinze reais e noventa e dois centavos), **não foi executada**".*

Ora, como é possível que a conduta do réu, consistente em movimentar o valor total de R$ 185.874,01 (cento e oitenta e cinco mil, oitocentos e setenta e quatro reais e um centavo) das contas da Prefeitura, poderia ter gerado prejuízo ao erário referente à ausência de compra de um equipamento avaliado pelo Parecer Técnico em R$ 354.015,92 (trezentos e cinquenta e quatro mil, quinze reais e noventa e dois centavos)?

Com as pertinentes vênias de estilo, não há sentido nessa pretensão acusatória. (grifou-se)

53.8. *Do texto acima, pode-se concluir o seguinte. Primeiro, que o nexo de causalidade inexistente considerado pelo Exmo. Juiz foi entre as **movimentações financeiras** ocorridas no âmbito do convênio até maio de 2009 e o **abandono da obra**.*

53.9. *Nesse caso, observe-se que o nexo de causalidade que ensejou a apenação do recorrente no âmbito do TCU foi:*

*o responsável agiu de forma determinante para a ocorrência da irregularidade detectada, pois cabia a ele **verificar a boa condução dos termos acertados no convênio**, e ao ilidir-se de tal fato permitiu que **o dano ao erário federal e à comunidade do Bairro Açaí fosse perpetrado**, pois caso houvesse por parte dele um maior zelo na condução do Convênio n. 938/2004 - Funasa, o sistema de abastecimento de água estaria funcionando e a irregularidade não teria ocorrido. (grifou-se)*

53.10. *Observa-se, claramente, que se trata de duas relações de causa efeito distintas. No nexo de causalidade no âmbito do TCU, o recorrente, mesmo sabendo que era necessário a aquisição de equipamento para tratamento da água para fins de atingir os*

objetivos do convênio, não demonstrou o haver adquirido.

53.11. *Na relação observada pelo judiciário, não há ligação entre as **movimentações financeiras de 2009** e o abandono da obra. Contudo destaque-se que a prefeitura manteve diálogo com a Funasa sobre a qualidade da água e a necessidade de aquisição de equipamento para resolver esse problema **apenas em 2010** (Ofício 004/2010-DO/SEMOB/PMM, de 27/10/2010 - peça 2, p. 96). Logo, nos termos estritos da decisão, essa relação não poderia existir mesmo.*

53.12. *Segundo, sobre a inexecução da ETA, bem como da aquisição do equipamento para o tratamento da água visando torná-la adequada para o consumo humano, o Exmo. Juiz vinculou a irregularidade apenas à movimentação financeira do convênio. Com isso, concluiu que o recorrente não poderia ser condenado, haja vista que ele seria responsável apenas pela parcela de recursos que ele recebeu no âmbito do convênio (R$ 185.874,01), não fazendo sentido condená-lo pela execução de uma estrutura que custaria bem mais (R$ 354.015,92).*

53.13. *Nesse ponto, cabe destacar os seguintes fatos:*

a) a aquisição do equipamento para tratamento da água necessária;
b) essa necessidade era de conhecimento do recorrente;
c) caso esse equipamento não fosse adquirido e instalado, a água a ser disponibilizada à população seria inservível;
d) portanto, de nada adiantaria ter sido regular toda a execução anterior do convênio, pois, com a água inservível, os objetivos da avença não seriam atingidos; e
e) com os objetivos não atingidos, implica dizer que a população não teria recebido nenhum benefício, mas que todos os recursos públicos federais teriam sido gastos.

53.14. *Ante o exposto, com as devidas vênias, não se trata de uma questão de vincular a execução financeira à regularidade da avença. O fato é que a aquisição do equipamento para tratamento da água era necessária e em nenhum momento da TCE o recorrente demonstrou o haver adquirido.*

53.15. *Assim, é razoável afirmar que o não funcionamento do sistema de abastecimento de água, objeto do convênio, decorreu da falta de aquisição e instalação desse equipamento.*

53.16. *Terceiro, reitere-se que a ação civil de improbidade exige, nos termos dos art. 10 e 11 da Lei 8.429/1992, conduta dolosa. Logo, é pertinente afirmar que toda a análise do judiciário sobre o caso levou em conta a necessidade de dolo para fins de absolvição ou condenação. Assim, caso não houvesse demonstração do dolo, isso já seria suficiente para dar ganho de causa ao recorrente.*

53.17. *Isto porque a ação civil de improbidade administrativa observa à Lei 8.429/1992, Lei de Improbidade Administrativa, a qual dispõe, nos termos do Art. 1º, § 1º, que se consideram atos de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas em seus arts. 9º, 10 e 11.*

53.18. *Esses artigos mencionados foram todos alterados pela Lei nº 14.230, de 2021, e têm a seguinte redação atual:*

*Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando em enriquecimento ilícito auferir, mediante a **prática de ato doloso**, qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, de mandato, de função, de emprego ou de atividade nas entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:*

*Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou **omissão dolosa**, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:*

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas: (grifou-se)

53.19. *Observe-se que os artigos 9º e 10º exigem conduta dolosa no enquadramento do ato para fins de ação de improbidade administrativa. Já o art. 11 traz rol de condutas que não se enquadram na situação do recorrente.*

53.20. *Esse tipo de ação tramita na esfera cível e busca aplicar sanções civis/administrativas previstas na Lei de Improbidade Administrativa. A própria lei deixa claro, em seu art. 12, que essas sanções existem independentemente de eventuais sanções penais (se houver crime) e de sanções administrativas (processo disciplinar).*

53.21. *Portanto, é possível afirmar que a ação civil de improbidade administrativa não obsta a ocorrência de outras instâncias de controle. Com efeito, a existência de ação judicial de improbidade sobre os mesmos fatos não vincula nem suspende, em regra, o exercício da competência do TCU para apreciar a regularidade das contas, apurar responsabilidade e imputar débito ou aplicar sanções de sua alçada.*

53.22. *O Tribunal tem reiteradamente afirmado a autonomia entre as esferas de responsabilização administrativa (controle externo), civil e penal, à luz dos arts. 70 e 71 da Constituição Federal, de modo que o ajuizamento de ação de improbidade não impede a instauração, a instrução ou o julgamento de tomada de contas especial, tampouco condiciona a decisão da Corte ao desfecho do processo judicial.*

53.23. *Vide, nesse sentido, os Acórdãos 131/2017-TCU-Plenário (Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues) e 6.903/2018-TCU-2ª Câmara (Rel. Min. Ana Arraes), por meio dos quais entendeu-se que a sentença proferida pelo juízo cível, sob qualquer fundamento, não vincula a*

decisão administrativa proferida pelo TCU, em razão do princípio da independência das instâncias. Apenas a sentença absolutória no juízo criminal fundada no reconhecimento da inexistência material do fato ou na negativa de autoria tem habilidade para impedir a responsabilização civil e administrativa do agente.

53.24. *Assim, o fato de haver decisão favorável ao ora recorrente em ação de improbidade administrativa, não constitui elemento apto, por si só, a infirmar ou a corroborar o juízo de mérito do TCU quanto à responsabilidade do gestor. Isto porque a referida ação exige conduta dolosa para seu prosseguimento, enquanto a atuação do TCU não é restrita a esse aspecto.*

53.25. *Conforme já analisado anteriormente, no âmbito do TCU, a análise da conduta é feita sob o ponto de vista objetivo, sem que seja necessária a comprovação de má-fé (dolo), mas apenas da ausência de boa-fé objetiva, para a responsabilização do agente (Acórdãos 243/2010-TCU-Plenário - Rel. Min. Aroldo Cedraz, 7.936/2018-TCU-2ª Câmara - Rel. Min Augusto Sherman, 8.987/2018-TCU-1ª Câmara - Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues e 13.732/2019-TCU-1ª Câmara - Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues).*

53.26. *O recorrente ocupou o cargo de Prefeito Municipal de 1º/1/2009 a 31/12/2012 (peça 89, p. 15). Portanto, é possível afirmar que à época da sua gestão, as informações sobre a qualidade da água, bem como a necessidade de aquisição de equipamento para tratá-la já lhe eram disponíveis.*

53.27. *Mesmo sabendo da necessidade da ETA e da aquisição de equipamento, o recorrente não demonstrou, em nenhum momento nestes autos, elementos comprobatórios de sua aquisição, tampouco demonstrou a efetiva impossibilidade de adquiri-lo.*

53.28. *Assim, é razoável afirmar que a conduta do recorrente configura, com base nos documentos constantes dos autos, culpa por negligência, suficiente para afastar a boa-fé objetiva, ensejando apenação junto ao TCU.*

53.29. *Portanto, propor-se-á considerar que a decisão judicial no âmbito da Ação Civil de Improbidade Administrativa 1000956-50.2017.4.01.3100, junto à 1ª Vara Federal Cível da SJAP não tem impacto no Acórdão 7.132/2019-TCU-2ª Câmara, ora recorrido.*

54. ***Da influência dos atrasos da Funasa na responsabilidade pela execução do convênio***

54.1. *O recorrente afirma que os atrasos nos repasses e as prorrogações promovidas pela Funasa teriam comprometido a execução da obra do sistema de abastecimento de água e não poderiam ser atribuídos a*

ele. Para defender essa tese, o recorrente apresenta os seguintes argumentos:

a) o convênio estava em plena vigência quando assumiu a Prefeitura Municipal de Macapá, uma vez que, em decorrência de atraso no pagamento do repasse (mais de 454 dias, de 2007 a 2009), a Funasa teria realizado sua prorrogação de ofício, estendendo a vigência até meados da gestão do recorrente (peça 89, p. 24);

b) órgão do Departamento de Planejamento da Funasa teria deixado de efetuar o repasse dentro da vigência normal do Convênio, fazendo com que a obra ficasse totalmente paralisada por mais de 454 dias; e

c) O repasse teria sido realizado apenas após o 4º termo aditivo, prorrogando a vigência do convênio. Isso teria acontecido na época da gestão do recorrente, com o repasse de três parcelas de recursos financeiros autorizadas em 6/5/2009, após um ano e oito meses da Obra paralisada. Isso teria acarretado prejuízos na execução do Convênio, com a paralisação da obra, o que não seria culpa do recorrente (peça 89, p. 26-27).

Análise:

54.2. *Destaque-se, novamente, texto constante do Ofício 004/2010-DO/SEMOB/PMM, de 27/10/2010 (peça 2, p. 96), emitido pelo Departamento de Obras a Prefeitura de Macapá à Funasa, informa que:*

*Em **visita realizada no dia 24 de Maio de 2010** na Captação da Obra (...) foi realizada Avaliação Técnica Parcial (...) Conforme **Laudo de Analise de Água feita pela Companhia de Água e Esgoto do Amapá - CAESA**, detectou-se que a **água do poço estava imprópria para o consumo**, com teor de ferro de 3,26 mg/1 Fe, superior ao limite máximo permitido pela portaria 518/2004 - Ministério da Saúde, e que **por este fato será necessário a Implantação de Sistema de Tratamento de água**, que além da remoção de ferro fará a correção dos demais parâmetros que se encontram acima do permitido na referida portaria. (...)*

*Diante do exposto, **a Prefeitura Municipal de Macapá na condição de Contratante**, reitera o teor do Oficio 1864-GAB/PMM, **assumindo o compromisso de executar todos os serviços necessários para o fiel cumprimento do objeto pactuado, correndo as suas custas as despesas referentes à conclusão dos serviços prevista para 120 (cento e vinte) dias, a contar da anuência pela FUNASA**. (grifou-se)*

54.3. *A Funasa, por sua vez, concedeu a solicitada prorrogação de 120 dias, conforme consta da Notificação 02/NUCLEO TCE/GAB/COREAP, de 9/6/2010 (peça 2, p. 184).*

54.4. *Portanto, pode-se afirmar que a condição para prorrogação de prazo para execução e apresentação de prestação de contas estava vinculada à aquisição do sistema de tratamento de água a ser custeado pela Prefeitura de Macapá.*

54.5. *Por sua vez, o recorrente, nos presentes autos, jamais apresentou evidências de que tenha adquirido tal equipamento, nem que a obra objeto do convênio (sistema de abastecimento de água), tenha funcionado regularmente.*

54.6. *Assim, é razoável afirmar que eventuais atrasos nos repasses de recursos federais não são causa da irregularidade.*

54.7. *Por fim, observe-se apesar de o recorrente referir-se aos atrasos nos repasses como causa de comprometimento da execução da obra, o que importa para a irregularidade tratada nestes autos é o dano decorrente do não atingimento dos objetivos do convênio.*

54.8. *Portanto, não merece prosperar a tese de que os atrasos nos repasses e as prorrogações promovidas pela Funasa seriam as causas que comprometeram o não atingimento dos objetivos e não podem ser atribuídos a recorrente, porque o dano decorreu do não atingimento dos objetivos do convênio.*

55. ***Da possibilidade de aprovação das contas com ressalva à luz de precedentes do TCU***

55.1. *O recorrente sustenta que suas contas poderiam ser aprovadas com ressalva, conforme precedentes do Tribunal, considerando a documentação apresentada e a ausência de dolo.*

55.2. *Para defender essa tese, o recorrente argumenta que teria apresentado nos autos documentos prestando contas dos valores recebidos e relatório fotográfico da execução da obra, bem como teria demonstra que não teria deixado a obra abandonada, conforme precedentes existentes no âmbito do TCU (Acórdão 2.081/2023-TCU-2ª Câmara (peça 89, p. 33-34)*

Análise:

55.3. *Conforme já analisado anteriormente, no âmbito do TCU, a análise da conduta é feita sob o ponto de vista objetivo, sem que seja necessária a comprovação de má-fé (dolo), mas apenas da ausência de boa-fé objetiva, para a responsabilização do agente (Acórdãos 243/2010-TCU-Plenário - Rel. Min. Aroldo Cedraz, 7.936/2018-TCU-2ª Câmara - Rel. Min Augusto Sherman, 8.987/2018-TCU-1ª Câmara - Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues e 13.732/2019-TCU-1ª Câmara - Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues).*

55.4. *A boa fé objetiva, por sua vez é a demonstração da boa-fé objetiva - conduta esperada de um gestor médio, diligente (Acórdão 8.780/2017-TCU-1ª Câmara – Rel. Min. Bruno Dantas).*

55.5. *Portanto, a ausência de dolo não tem o condão de isentar a responsabilização do recorrente.*

55.6. *Por outro lado, a alegação de que documentação apresentada comprovaria a aplicação integral dos recursos recebidos na obra, conforme analisado nessa instrução, apesar de evidenciar execução da obra, não é capaz de demonstrar que foi totalmente executada a estação de tratamento de água (ETA), originalmente prevista no convênio. É razoável afirmar que a ausência de execução total da ETA e de aquisição do equipamento para tratamento da água, conforme já comentado anteriormente, inviabilizou o atingimento dos objetivos do convênio.*

55.7. *Portanto, carecem de fundamento ambas as premissas apontadas pelo recorrente para aprovação das contas com ressalva. Assim, propor-se-á não acatar a tese.*

56. ***Da possibilidade de afastamento da multa aplicada***

56.1. *O recorrente afirma que não haveria fundamento para a multa imposta, uma vez que não houve dolo, irregularidade ou proveito indevido.*

56.2. *Para defender essa tese, o recorrente argumenta que, diante do precedente do Acórdão 2.081/2023-TCU-2ª Câmara, a aplicação da pena de multa de R$ 800.000,00 também deveria ser deve ser afastada, pelo fato de não ter havido qualquer ato de ilicitude, locupletamento ou vantagem indevida auferia pelo requerente (peça 89, p. 34).*

Análise:

56.3. *Inicialmente, cabe reiterar que, conforme já amplamente analisado nesta instrução, a atuação sancionadora do Tribunal de Contas da União não exige demonstração de dolo para aplicação de multa. A responsabilização decorre da verificação de ausência de boa-fé objetiva, aferida pela conduta diligente esperada de um gestor médio, e da existência de ato ou omissão relevante que tenha contribuído para a irregularidade ou para o dano ao erário. Assim têm decidido reiteradamente esta Corte, conforme se verifica dos Acórdãos 243/2010-Plenário, 7.936/2018-2ª Câmara, 8.987/2018-1ª Câmara e 13.732/2019-1ª Câmara, dentre outros.*

56.4. *A multa aplicada ampara-se no art. 57 da Lei 8.443/1992 e art. 267 do Regimento Interno do TCU, dispositivos que autorizam a imposição de sanção pecuniária sempre que houver contas julgadas irregulares com dano ao erário.*

56.5. *No caso concreto, conforme já exposto em itens anteriores, o recorrente tinha, ou deveria ter, conhecimento da impropriedade da água captada e da necessidade de aquisição de equipamento indispensável ao tratamento, mas não apresentou qualquer evidência de que tal equipamento tenha sido adquirido ou instalado durante sua gestão. Essa omissão inviabilizou o funcionamento do sistema de abastecimento de água e, consequentemente, o alcance dos objetivos do convênio, caracterizando negligência incompatível com a boa-fé objetiva exigida. Com isso ocorreu o dano configurado pelo dispêndio de recursos federais sem o alcance dos objetivos do convênio.*

56.6. *Portanto, não há amparo para afastamento da multa. A ausência de dolo não exclui a sanção e tampouco torna indevida sua aplicação.*

56.7. *Dessa forma, propor-se-á a manutenção da multa aplicada, facultando-se ao Tribunal, caso entenda adequado, proceder à análise exclusiva da dosimetria dentro do espaço discricionário que a norma permite, sem prejuízo do reconhecimento da responsabilidade do recorrente.*

57. ***Da concessão de efeito suspensivo ao acórdão com base no art. 300 do CPC***

57.1. *O recorrente sustenta que o acórdão deveria ter seus efeitos suspensos, diante da probabilidade do direito e do risco de dano, conforme tutela de urgência prevista no CPC. Para defender essa tese, o recorrente:*

a) solicita a suspensão provisória do acórdão devido ao risco de grave lesão patrimonial, argumentando a necessidade de análise de provas e documentos não considerados, visando superar divergências (peça 89, p. 34);

b) invoca o poder geral de cautela do juiz, ampliado pelo novo CPC, para solicitar a suspensão provisória dos efeitos do acórdão. Tal medida visaria garantir a razoável duração do processo e a tutela jurisdicional adequada (peça 89, p. 35);

c) com base no art. 300 do CPC/15, pleiteia tutela de urgência para aplicar efeito suspensivo ao acórdão. Alega probabilidade do direito e perigo de dano, solicitando análise criteriosa de documentos que comprovem a ausência de desvio de conduta, sem lesão ao erário (peça 89, p. 36).

<u>Análise:</u>

57.2. *Preliminarmente, cabe destacar que o regime jurídico aplicável aos recursos no âmbito do Tribunal de Contas da União é definido pela Lei 8.443/1992 e pelo Regimento Interno do TCU. De acordo com o art. 288 do RITCU, os recursos de revisão interpostos perante esta Corte não possuem efeito suspensivo. Assim, não se aplica ao processo de controle externo o art. 300 do CPC, pois a atuação do TCU não se enquadra na jurisdição civil típica, mas sim em procedimento próprio de natureza administrativa especial.*

57.3. *Portanto, a tese de concessão de efeito suspensivo não encontra amparo no regime jurídico aplicável ao TCU. Assim, propor-se-á não acatar o pedido de atribuição de efeito suspensivo ao acórdão recorrido.*

CONCLUSÃO

58. *Do exame, é possível concluir que:*

a) *não ocorreu a prescrição, nem a principal, nem a intercorrente, para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do Tribunal de Contas da União à luz da Resolução TCU 344/2022, que regulamenta ano âmbito do TCU a Lei 9.873/1999 (itens 34.1 a 34.22);*

b) *o fato de ele haver praticado ou não ato doloso na gestão dos recursos do convênio não é exigível para sua responsabilização perante o TCU, bastando a ocorrência de culpa (itens 38.1 a 38.15);*

c) *a decisão judicial no âmbito da Ação Civil de Improbidade Administrativa 1000956-50.2017.4.01.3100, junto à 1ª Vara Federal Cível da SJAP, não tem impacto no Acórdão 7.132/2019-TCU-2ª Câmara, ora recorrido (itens 39.1 a 39.29);*

d) *<u>não procedem</u> as teses de que:*

d.i) o recorrente não poderia ser responsabilizado por abandono da obra, por ter deixado o cargo de prefeito antes das inspeções que apontaram pendências na execução (itens 35.1 a 35.15);

d.ii) o recorrente deveria responder apenas pelos recursos que efetivamente recebeu e administrou (itens 36.1 a 36.6);

d.iii) as notas fiscais, boletins de medição e relatório fotográfico comprovariam a correta aplicação dos recursos e a execução da obra durante sua gestão (itens 37.1 a 37.7);

d.iv) os atrasos nos repasses e as prorrogações promovidas pela Funasa seriam a causa do não atingimento dos objetivos do convênio e não poderiam ser atribuídos a recorrente (itens 40.1 a 40.8);

d.v) suas contas poderiam ser aprovadas com ressalva, conforme precedentes do Tribunal, considerando a documentação apresentada e a ausência de dolo (itens 41.1 a 41.7); e

d.vi) não haveria fundamento para a multa imposta, uma vez que não teria ocorrido dolo, irregularidade ou proveito indevido (itens 42.1 a 42.9);

59. *e) a inexistência de indícios de proveito pessoal do responsável; a natureza culposa, e não dolosa, da conduta; e a apresentação de documentação indicando execução física da obra, mesmo que parcial; podem ser sopesados para fins de dosimetria da multa, dentro dos limites previstos pelo art. 267 do RITCU. Apesar de não afastarem a responsabilidade, esses elementos podem, caso o Tribunal assim entenda, justificar a fixação da multa em patamar inferior ao originalmente aplicado (itens 39.1 a 39.29 e 42.1 a 42.9); e*

60. *f) a concessão de efeito suspensivo não encontra amparo no regime jurídico aplicável ao TCU, por força do art. 288 do RITCU (itens 43.1 a 43.3).*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

61. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento nos arts. 32, I e 33 da Lei 8.443/1992:

a) *conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento; e*

b) *informar ao(s) recorrente(s) e demais interessados do acórdão a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos."* (grifos no original)

É o relatório.

VOTO

Trata-se de recurso de revisão interposto pelo Sr. Antônio Roberto Rodrigues Goes da Silva, prefeito de Macapá/AP no período de 2009 a 2012, contra o Acórdão 7.132/2019-2ª Câmara, que julgou tomada de contas especial instaurada pela Superintendência Estadual da Fundação Nacional de Saúde no Amapá (Funasa/AP), em razão da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados à Prefeitura Municipal por meio do Convênio 938/2004 (Siafi 533297), cujo objeto foi a "*execução de sistema de abastecimento de água potável no bairro do Açaí*".

I - Histórico

2. Mediante a decisão condenatória, o recorrente – ex-prefeito de Macapá/AP – teve as suas contas julgadas irregulares, com condenação em débito no valor histórico de R$ 992.056,68 e aplicação da multa a que se refere o art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 800.000,00.

3. Em essência, como sumariado pela unidade técnica, à peça 105, "*restou configurado nos autos a responsabilidade do recorrente por não ter dado prosseguimento às obras iniciadas pelo seu antecessor, que resultou na inoperância do sistema de abastecimento de água potável no bairro do Açaí no município de Macapá/AP, conforme o voto condutor da decisão recorrida (itens 4-9 da peça 25)*".

4. Inconformado com a decisão, o responsável ingressou com recurso de reconsideração, relatado pelo Min. Augusto Nardes, negado por meio do Acórdão 11.544/2020-2ª Câmara. Mediante o Acórdão 7.092/2023-2ª Câmara, por seu turno, este Tribunal novamente rejeitou novel recurso de reconsideração intentado, por preclusão consumativa.

5. Em derradeira oportunidade, já no âmbito deste recurso de revisão, o ex-gestor aduziu os seguintes argumentos:

- houve a prescrição quinquenal da pretensão ressarcitória deste Tribunal (peça 89, p. 4-15);
- inexiste prática de ato ilícito ou doloso por parte do recorrente (peça 89, p. 15 e 30);
- a única responsabilidade do recorrente consistia na apresentação da prestação de contas final, segundo o Relatório do TCE 25115.002.710/2010-98 (peça 89, p. 15-17);
- as Notas Fiscais 000058 e 000065, o relatório fotográfico, os relatórios financeiros e fiscais, os extratos bancários e a prestação de contas final comprovam que os valores recebidos (R$

185.875,01) foram aplicados à obra no período de gestão do recorrente (peça 89, p. 17-18, 24, 28, 30, 31 e 32);

- as Notas Fiscais 000058 e 000065 comprovam que os serviços nelas descritos foram realizados com o montante recebido em 6/5/2009 na gestão do recorrente (peça 89, p. 24);
- o relatório fotográfico da Divisão de Fiscalização, de 2009, demonstra que as obras se estenderam até meados da gestão do recorrente. Desse modo, o atraso no repasse de recursos, que paralisou e acarretou prejuízo à execução da obra, não é de responsabilidade do Sr. Antonio Roberto Rodrigues Goes da Silva (peça 89, p. 24-27);
- o recebimento de R$ 185.875,01 pelo recorrente em 6/5/2009 foi comprovado nos autos e tal valor certamente seria insuficiente para finalizar a obra (peça 89, p. 27);
- a Funasa não efetuou o repasse de recursos na vigência normal do convênio, deixando a obra paralisada por mais de 454 dias. Assim, a vigência do convênio foi prorrogada de ofício (4º termo aditivo) e se estendeu até meados da gestão do ex-prefeito. Desse modo, o atraso no repasse de recursos, que paralisou e acarretou prejuízo à execução da obra, não é de responsabilidade do recorrente (peça 89, p. 24-27);
- o Relatório 470/2016 concluiu que não foram executados R$ 354.015,92. Todavia, tal montante jamais foi recebido na gestão do recorrente (peça 89, p. 28-29);
- a vistoria local realizada somente no ano de 2014, que apontou a obra inacabada, é incapaz de demonstrar a culpa do recorrente por abandono. Além disso, o relatório de fiscalização de 2009 não demonstra a empreitada inacabada na gestão do recorrente (peça 89, p. 29-30);
- o relatório fotográfico da execução demonstra que o recorrente não deixou a obra abandonada, tendo toda cautela com o bem público. O ex-gestor não seria responsável pela depredação do objeto entregue depois de 2 anos do término de seu mandato (peça 89, p. 33);
- a concessão da tutela antecipada, no sentido de suspender os efeitos do acórdão condenatório, faz-se necessária diante da possibilidade iminente de grave lesão de natureza patrimonial em face do recorrente (peça 89, p. 34-36); e
- a decisão judicial proferida em ação de improbidade administrativa, que trata dos mesmos fatos constantes dos autos, decretou a indisponibilidade de bens do recorrente até o valor de R$ 978.289,98 (peça 89, p. 18-19).

6. No que se refere às provas que dariam suporte a tal argumentação, tratava-se de documentos já existentes nos autos, como demonstrado na avaliação instrutiva antecessora. Haja vista que o recurso de revisão se constitui em espécie recursal de sentido amplo, assemelhando-se à ação rescisória, inexistindo novidade documental – mas meramente argumentativa – a unidade técnica opinou pela não conhecimento do feito.

7. Estando os autos prontos para julgamento, em 7/3/2025, foi juntada novel documentação pela defesa dando conta da necessidade de se considerar a conclusão da Ação Civil de Improbidade Administrativa empreendida pela 1ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Amapá, inocentando o réu das acusações realizadas pelo Ministério Público, tratando do mesmo objeto ora em pauta.

8. Em análise daquele **decisum**, de fato, consideraram-se improcedentes os pedidos do Ministério Público, ficando o processo extinto com resolução do mérito, nos termos do art. 487 do Código de Processo Civil, com revogação das medidas constritivas anteriormente decretadas contra o responsável.

9. Conforme registrei em meu voto complementar que suportou o Acórdão 741/2025-Plenário, segundo consta das razões de decidir do magistrado, tal juízo se deveu, fundamentalmente, por conta das modificações na Lei de Improbidade Administrativa promovidas pela Lei 14.230/2021 que, com exceção da nova sistemática dos prazos prescricionais, aplicam-se a todos os processos em curso quando da sua entrada em vigor, o que inclui o presente caso, especialmente a exigência de comprovação do elemento subjetivo – dolo – para a procedência da pretensão condenatória.

10. Desse modo, apesar de entender já ter enfrentado boa parte da argumentação, de acordo com os requisitos regimentais, ajuizei que a apresentação de sentença de absolvição no âmbito de processo de improbidade poderia, sim, ser considerada fato novo para o conhecimento do recurso.

11. No já nominado Acórdão 741/2025-Plenário, dessa forma, esta Corte conheceu do presente recurso e determinou o retorno dos autos à unidade técnica para exame meritório.

II – Análise

12. Entendo não haver elementos novos que modifiquem meu entendimento meritório já registrado em meu voto, quando do Acórdão 741/2025-Plenário, que conheceu dos recursos. Naquela ocasião, ainda que se tratasse de um juízo necessário para ponderar sobre o conhecimento, ou não, do presente recurso de revisão, empreendi exame detalhado sobre cada argumento acostado pelo responsável.

13. Neste momento, limito-me a reproduzir a adequada análise realizada pela Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), corroborada pelo Ministério Público – então ausente no julgado anterior.

II.1 – Da prescrição

14. No que se refere à prescrição, alinho-me à análise empreendida pela unidade técnica que, em grosso resumo, considerou procedente o argumento recursal sobre o marco inicial para a contagem de prazo para a prescrição ser 25/11/2009, nos termos do art. 4º, inciso I, da Resolução-TCE 344/2022. Essa foi a data formalmente notificada à prefeitura como prazo final de prestação de contas (Notificação 009/2009/GAB/CONVENIOS/COREAP, de 1/12/2009).

15. A partir daí, contudo, ocorreram atos processuais de relevância para a análise da prescrição, nos termos da Resolução-TCU 344/2022:

a) Notificação 03/NUCLEO TCE/GAB/FUNASA-AP, de 29/11/2010 (peça 2, p. 210);

b) Relatório de TCE 25115.002.710/2010-98, de 31/5/2011 (peça 2, p. 268-274);

c) Parecer Técnico 002/2014 - DIESP/AP, de 18/2/2014 (peça 2, p. 298-300), também configurado marco interruptivo (Res. TCU 344/2022, art. 5º, II);

d) autuação da TCE em 19/7/2016 (peça 1);

e) citação regular do recorrente em 27/10/2017 (conforme a própria defesa informa haver tido ciência do conteúdo da peça 14);

f) instrução da então Secex/AP, de 29/8/2018; e

g) Acórdão 7.132/2019- 2ª Câmara (Rel. Min. Ana Arraes – peça 24), ora recorrido, prolatado em 13/8/2019.

II.2 – Da responsabilidade do recorrente por suposto abandono da obra

16. No tocante à "*responsabilidade do recorrente por suposto abandono da obra*", igualmente endosso o exame do relatório instrutivo, quando registrou que a condenação não decorreu simplesmente de abandono físico do empreendimento, mas da ausência de demonstração do regular atingimento dos objetivos do convênio. Assinalou-se que, embora tenham sido gastos R$ 870.383,07 de recursos federais, em grande parte antes da gestão do recorrente, não foi apresentada evidência de que o sistema de abastecimento de água objeto do ajuste tenha efetivamente funcionado.

17. Segundo a jurisprudência deste Tribunal, nos casos em que a execução parcial de obra resulta em ausência de funcionalidade, o prejuízo aos cofres públicos corresponde ao valor total repassado, em razão do não alcance da finalidade pactuada. A partir dessa premissa, a unidade técnica passou a examinar as razões pelas quais o sistema de abastecimento de água não entrou em operação.

18. Nesse ponto, consignou-se que o plano de trabalho do convênio já previa, no item 10 do cronograma de execução e plano de aplicação, a implantação de estrutura de tratamento de água, descrita como "Tratamento: Aerador de Bandeja e ETA 100m³", sendo ETA a estação de tratamento de água. Além disso, o Ofício 004/2010-DO/SEMOB/PMM informou à Funasa que a vistoria realizada em 24/5/2010 – sob a gestão do recorrente – constatara, com base em laudo da CAESA (Companhia de Água e Esgoto do Amapá), que a água do poço era imprópria para consumo, com teor de ferro superior ao limite permitido, razão pela qual seria necessária a implantação de sistema de tratamento.

19. A AudRecursos observou, ainda, que o referido ofício reiterou compromisso da Prefeitura Municipal de Macapá/AP de executar os serviços necessários ao fiel cumprimento do objeto pactuado, às suas expensas, no prazo de 120 dias, a contar da anuência da Funasa. O documento apoiava-se em laudo técnico de abril de 2008, bem como em resultado analítico da CAESA de dezembro de 2008, que já apontava a impropriedade da água para consumo humano.

20. Em 9/6/2010, a Funasa concedeu prorrogação do prazo de 120 dias, em razão da solicitação formulada pela Prefeitura, repise-se, ao comando do Sr. Antonio Roberto Rodrigues Goes da Silva. Em 9/11/2010, a concedente emitiu nova notificação informando que o prazo concedido expirara em 14/10/2010, sem qualquer apresentação da prestação de contas.

21. O relatório instrutivo ainda ressaltou que, embora o recorrente tenha alegado haver adquirido o equipamento necessário ao tratamento da água, não se apresentou comprovante dessa aquisição, além de incorrer em contradição ao sustentar, de um lado, que adquiriu o equipamento e, de outro, que não havia recursos financeiros suficientes para tanto.

22. Por fim, a unidade especializada concluiu que, diante da constatação da inadequação da água captada, a ausência da ETA e do equipamento de tratamento inviabilizava todo o empreendimento. Como o recorrente exerceu o cargo de prefeito de 1º/1/2009 a 31/12/2012, as informações sobre a qualidade da água e sobre a necessidade de aquisição do equipamento já estavam disponíveis durante sua gestão. Ainda assim, não foram apresentados elementos comprobatórios da aquisição.

23. Por essa razão, a unidade técnica propôs rejeitar a tese de que o recorrente não poderia ser responsabilizado por ter deixado o cargo antes das inspeções que apontaram pendências na execução, no que concordo.

II.3 – Da necessidade de individualização da responsabilidade entre os gestores

24. Quanto a este tópico, o relatório antecedente consignou que, conforme a jurisprudência, não cabe imputar débito ao prefeito antecessor por inexecução parcial do objeto quando demonstrado que ele adotou providências para que o sucessor dispusesse de tempo e recursos suficientes à conclusão do empreendimento, em observância ao princípio da continuidade administrativa.

25. No caso concreto, nada obstante, não há evidências de que os recursos do convênio tenham sido desviados antes da posse do recorrente, ressaltando que o ponto central não era dividir automaticamente a responsabilidade conforme o montante recebido por cada gestor, mas identificar quem deu causa à imprestabilidade da obra.

26. Muito embora os recursos tenham sido administrados por mais de um prefeito, a imprestabilidade decorreu do abandono e da falta de continuidade das obras, razão pela qual a glosa deveria alcançar a totalidade dos recursos repassados. Como o recorrente não apresentou evidência de que tenha adquirido o equipamento necessário ao tratamento da água e, por consequência, viabilizado o funcionamento do sistema de abastecimento, concluiu-se que os objetivos do convênio não foram alcançados.

27. Assim, propôs-se rejeitar a tese de que o Sr. Antonio Roberto Rodrigues Goes da Silva deveria responder apenas pelos valores que recebeu e administrou diretamente. Novamente, assiste razão à unidade.

II.4 – Da insuficiência da documentação para comprovar a execução da obra

28. Sobre a "*insuficiência da documentação para comprovar a execução da obra*", o auditor-instrutor bem dissertou que, em matéria de convênios e obras de engenharia, a boa e regular aplicação dos recursos exige mais do que documentos de despesa, como notas fiscais, ordens bancárias e contratos. Faz-se necessária, além disso, a comprovação da execução física do objeto, por meio de boletins de medição, relatórios técnicos, laudos de engenharia, inspeções **in loco** e demonstração do atendimento aos objetivos do convênio. Logo, ainda que haja prova de execução de parcelas relevantes da obra, a ausência de comprovação do alcance da finalidade pactuada pode levar ao reconhecimento de irregularidade.

29. No caso em exame, a unidade técnica repetiu que a responsabilidade do recorrente decorre da não comprovação da execução da ETA (Estação de Tratamento de Água) e da não aquisição dos

equipamentos necessários ao tratamento da água captada durante sua gestão. Ainda que os autos contenham registros de execução parcial do empreendimento, não houve comprovação documental de que o objeto tenha sido concluído ou de que os equipamentos essenciais tenham sido adquiridos, o que comprometeu a funcionalidade do empreendimento e o atingimento do objetivo do convênio. As fotografias e notas fiscais evidenciariam execução de obra, mas não seriam suficientes para provar a execução integral do objeto e, principalmente, a funcionalidade do gasto.

30. Houve, na instrução precedente, ademais, relevo para o fato de que a água captada havia sido considerada imprópria para consumo humano, conforme laudos técnicos emitidos em 2008, de modo que a instalação de sistema de tratamento era indispensável para viabilizar o uso da estrutura. Apesar disso, novamente, o recorrente não apresentou documentos, notas fiscais ou registros fotográficos que demonstrassem a aquisição do equipamento ou a conclusão da ETA durante sua gestão.

31. Por essa razão, o encaminhamento técnico rejeitou o argumento de que as notas fiscais, os boletins de medição e o relatório fotográfico comprovariam, por si só, a correta aplicação dos recursos e a execução da obra.

II.5 – Da existência ou não de dolo ou prática de ato ilícito pelo recorrente na execução do convênio

32. Neste assunto, a AudRecursos repisou que relatórios, pareceres técnicos ou manifestações administrativas do órgão repassador não vinculam o juízo do TCU. Ainda que tais documentos eventualmente não imputassem expressamente ao recorrente a prática de ato ilícito ou consignassem percepção favorável sobre sua conduta, isso não afastaria, por si só, a possibilidade de este Tribunal reconhecer irregularidades na execução do convênio e responsabilizá-lo por falhas de gestão ou omissões relevantes.

33. Também foi afastada a leitura de que o Relatório de TCE 25115.002.710/2010-98 teria limitado a responsabilidade do recorrente ao dever de prestar contas. Concordo com a unidade técnica, ademais, que a conclusão daquele relatório indicou a ocorrência de prejuízo ao Erário decorrente da execução parcial do objeto pactuado e atribuiu responsabilidade aos gestores do convênio, inclusive ao recorrente, uma vez que ambos administraram recursos federais vinculados ao ajuste.

34. Em relação às notas fiscais, ao relatório fotográfico e aos demais documentos apresentados, tais elementos até poderiam evidenciar a execução de partes da obra, mas não comprovavam – em nova repetição decisiva – a conclusão da ETA ou a aquisição do equipamento necessário ao tratamento da afluente.

35. Haveria, nesse sentido, a consumação de negligência por parte do recorrente, pois desde 2008 conhecia dos problemas na estação de tratamento. Os laudos dando conta de tais empecilhos já existiam. O ex-prefeito tinha conhecimento da gravidade do problema. Ainda assim, não houve a comprovação da aquisição do equipamento essencial nem a demonstração de impossibilidade de adquirir a ETA compacta pressurizada de 100 m³/h – ou mesmo tentativa de tal providência.

36. Em arremate, a AudRecursos salvaguardou que, para fins de responsabilização perante o TCU, não é indispensável a comprovação de dolo, tal qual nos processos de improbidade. Como é sabido, basta a configuração de culpa e a ausência de boa-fé objetiva, aferida segundo a conduta esperada de um gestor médio e diligente. Como o recorrente não comprovou a adoção das providências necessárias para garantir a funcionalidade do sistema de abastecimento, não há como acolher as razões recursais.

37. Não somente corroboro as palavras da unidade, como indico a existência de omissão grosseira, nos termos do art. 28 da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (LINDB).

II.6 – Da relevância da ação civil de improbidade administrativa para o julgamento das contas

38. Na grande novidade documental – que ensejou o conhecimento dos presentes recursos – o recorrente informou sobre a existência de ação civil de improbidade administrativa tratando do mesmo caso (peça 89, p. 18-19). Após os trâmites legais, o responsável teria apresentado a sua manifestação à Justiça. Assim, o processo estava em curso no Juízo da 1ª Vara Federal Cível da SSJ de Macapá/AP. Em 13/8/2024, apresentou-se petição (peça 145) informando como fato superveniente sentença judicial

no âmbito daquela ação civil de improbidade administrativa, proferida no dia 21/2/2025, com trânsito em julgado.

39. A decisão judicial juntada aos autos julgou improcedentes os pedidos formulados na ação de improbidade, extinguindo o processo com resolução do mérito.

40. Em análise dos argumentos que levaram a tal conclusão judicial – especialmente quanto à repercussão no mérito condenatório – reportou-se que o juízo federal entendeu não ser possível estabelecer nexo causal entre as movimentações financeiras realizadas em maio de 2009, nas contas vinculadas ao Convênio 938/2004, e o estado de abandono da obra constatado quase cinco anos depois, em parecer técnico de 2014. A sentença também destacou que o mandato do recorrente se encerrou em 31/12/2012 e que nenhum gestor municipal anterior ou posterior figurava como litisconsorte passivo naquela ação.

41. A unidade técnica observou, contudo – em questão relevantíssima –, que o nexo causal afastado pelo juízo federal não era exatamente o mesmo considerado pelo TCU. A responsabilização no controle externo não se fundou apenas na relação entre movimentações financeiras de 2009 e o abandono físico da obra em 2014, mas na conduta do gestor que, tendo o dever de zelar pela execução do convênio, não demonstrou haver adotado as providências necessárias ao funcionamento do sistema de abastecimento de água.

42. Manifesto concordância, aliás, com a AudRecursos quando destaca que o ponto central no presente processo seja a ausência de comprovação da aquisição do equipamento necessário ao tratamento da água. Ou seja, ainda que o Judiciário tenha afastado o nexo entre as movimentações financeiras e o abandono posterior da obra, subsiste relação distinta de causa e efeito: o recorrente sabia da necessidade do equipamento e não comprovou sua aquisição, o que impediu o atingimento dos objetivos do convênio.

43. A unidade também examinou o fundamento judicial relacionado ao valor da ETA (Estação de Tratamento de Água) compacta pressurizada de 100 m³/h. Na sentença, ponderou-se que o recorrente teria movimentado aproximadamente R$ 185.874,01, ao passo que o equipamento não adquirido fora estimado em R$ 354.015,92, razão pela qual não faria sentido lhe imputar, naquela ação, a responsabilidade por não adquirir maquinário de valor superior ao montante por ele gerido.

44. A AudRecursos, porém, discordou da redução da controvérsia a uma mera vinculação entre execução financeira e regularidade do convênio. O fato decisivo foi a imprestabilidade do investimento e a carência de providências do então gestor para reparar a questão.

45. Acrescento a esses argumentos que a simples inferência de que o equipamento necessário ao tratamento da água teria custo superior, por si só, é frágil para ensejar o acolhimento do recurso. O dever do gestor convenente não se limita a executar despesas até o limite dos recursos disponíveis, mas inclui demonstrar, na prestação de contas, as providências adotadas diante de fatos supervenientes ou de inconsistências técnicas que impeçam o alcance do objeto pactuado.

46. Nessa linha, se o equipamento era indispensável à funcionalidade do sistema e seu custo revelou-se superior ao montante disponível, caberia ao recorrente comprovar que comunicou formalmente o problema à concedente, solicitou orientação, pleiteou complementação ou readequação do plano de trabalho, ou adotou medida equivalente para viabilizar o cumprimento do convênio.

47. Também não identifiquei nos autos demonstração de medidas destinadas a apurar eventual falha pretérita de planejamento, subpreço ou omissão na correta precificação do equipamento essencial. Se o sistema somente poderia funcionar com a aquisição da ETA, e se esse item já se mostrava substancialmente mais oneroso do que os recursos remanescentes, competia ao gestor diligente registrar essa insuficiência, apontar a incompatibilidade entre o custo real do equipamento e os valores previstos no ajuste, e, se fosse o caso, adotar medidas para responsabilização da gestão anterior ou para recomposição técnico-financeira do convênio.

48. A ausência de qualquer registro formal de insuficiência orçamentária, impedimento técnico, solicitação de providências à concedente, ou tentativa efetiva de solução administrativa fragiliza a tese defensiva. Mais: a invocação do elevado custo não enfrenta a consequência concreta de

sua não aquisição – sem tratamento adequado, o sistema de abastecimento de água permaneceu sem funcionalidade, e os recursos já empregados na obra perderam utilidade pública.

49. Sob esse ângulo, não há proporcionalidade em justificar a omissão pelo custo isolado da ETA, pois a não adoção de providências produziu resultado muito mais gravoso: o desperdício do conjunto dos recursos federais aplicados e o não atendimento da finalidade essencial do convênio. A questão, portanto, não é apenas saber se havia saldo suficiente para comprar o equipamento, mas se o gestor demonstrou ter agido de modo diligente diante de obstáculo que comprometia integralmente o objeto pactuado; e essa demonstração não foi feita.

50. Um equipamento não adquirido, superior a R$ 300 mil, foi responsável por prejuízo muitíssimo maior, de R$ 800 mil.

51. Isso considerado, a sentença de improbidade, embora favorável ao recorrente, não afastaria a constatação de que o objeto do convênio não alcançou sua finalidade no âmbito da análise de contas, principalmente porque ação civil de improbidade administrativa exige, especialmente após as alterações promovidas pela Lei 14.230/2021, a demonstração de conduta dolosa para a configuração dos atos previstos na Lei 8.429/1992. Em consequência, a absolvição na esfera judicial teria sido influenciada pela ausência de comprovação de dolo, requisito necessário naquela via, mas não indispensável para a responsabilização perante o TCU.

52. Configura-se, então, caso clássico de independência entre as instâncias de responsabilização. A ação de improbidade tramita na esfera cível e busca aplicar sanções próprias da Lei de Improbidade Administrativa, mas não obsta, em regra, a atuação do TCU no exercício de sua competência constitucional para apreciar contas, apurar responsabilidade, imputar débito e aplicar sanções de sua alçada. Há vastos precedentes, nesse sentido, na jurisprudência desta Corte.

53. Concluiu-se, dessa forma, que a sentença proferida na Ação Civil de Improbidade Administrativa 1000956-50.2017.4.01.3100 – e os respectivos argumentos absolvitórios – não tem impacto sobre o Acórdão 7.132/2019- 2ª Câmara. Avalizo as conclusões da AudRecursos.

II.7 – Da influência dos atrasos da Funasa na responsabilidade pela execução do convênio

54. Quanto à "*influência dos atrasos da Funasa na responsabilidade pela execução do convênio*", a unidade técnica retomou o teor do Ofício 004/2010-DO/SEMOB/PMM, no qual a Prefeitura de Macapá/AP informou que a vistoria realizada em 24/5/2010 constatara, com base em laudo da CAESA (Companhia de Água e Esgoto do Amapá), que a água do poço era imprópria para consumo, em razão de teor de ferro superior ao limite permitido.

55. A unidade registrou que a Funasa concedeu a prorrogação solicitada pela prefeitura para a prestação de contas, conforme Notificação 02/NUCLEO TCE/GAB/COREAP, de 9/6/2010. A partir disso, concluiu-se que a condição para a prorrogação do prazo de execução e apresentação da prestação de contas estava vinculada à aquisição do sistema de tratamento de água a ser custeado pela Prefeitura de Macapá/AP. Como já algumas vezes sobressaltado, o recorrente não apresentou, ao menos neste processo, evidências de que tenha adquirido tal equipamento – ou mero intento para tal –, nem de que o sistema de abastecimento de água tenha funcionado regularmente.

56. Logo, eventuais atrasos nos repasses federais não constituíram a causa da irregularidade apurada. Ainda que o recorrente tenha apontado a mora da Funasa como fator de comprometimento da execução, o dano examinado decorreu do não atingimento dos objetivos do convênio e da ausência de demonstração de providências hábeis – ainda que com recursos próprios – para a solução da questão.

57. Acrescento a tal argumentação, excerto que empreendi em meu voto anterior:

"*35. Os documentos do processo demonstram que, em decorrência das conclusões do relatório da visita realizada em 24/5/2010, o Município de Macapá/AP solicitou prazo adicional de 120 dias (ao término da vigência do convênio) para conclusão das obras necessárias à viabilização da potabilidade da água (com recursos próprios). Existe clara contradição, portanto, com o agora alegado atraso no repasse de recursos.*

36. Aliás, a Funasa deu ciência ao Sr. Antônio Roberto Rodrigues Goes da Silva, em 9/7/2010, de que a prorrogação do prazo de 120 dias seria concedida para sanar aquela pendência (peça 2, p. 206), que, no entanto, não foi resolvida. Em 2014, quatro anos depois, o sistema ainda estava inoperante."

II.8 – Da possibilidade de aprovação das contas com ressalva à luz de precedentes do TCU

58. Quanto a tal argumento, o relatório antecessor reiterou que a alegada ausência de dolo não seria suficiente para isentar o recorrente de responsabilidade nem para justificar, por si só, a aprovação das contas com ressalva.

59. Igualmente se afastou a premissa de que a documentação acostada pela defesa comprovaria a regular aplicação integral dos recursos. Se por um lado, há evidências de execução de parte da obra, não há demonstração de plena operação útil da estação de tratamento. Como a ausência desses elementos inviabilizou o atingimento dos objetivos do ajuste, não há fundamento para aprovar as contas do gestor.

II.9 – Da possibilidade de afastamento da multa aplicada

60. Neste argumento recursal, a AudRecursos reiterou que a responsabilização pode decorrer da ausência de boa-fé objetiva, aferida pela conduta esperada de um gestor médio e diligente, bem como da existência de ato ou omissão relevante que tenha contribuído para a irregularidade ou para o dano ao Erário.

61. Registrou-se, ainda, que a multa aplicada encontra amparo no art. 57 da Lei 8.443/1992 e no art. 267 do Regimento Interno do TCU, dispositivos que autorizam a imposição de sanção pecuniária quando há julgamento pela irregularidade das contas com dano ao Erário.

62. Fato é que, no caso concreto, o recorrente tinha, ou deveria ter, conhecimento da impropriedade da água captada e da necessidade de aquisição de equipamento indispensável ao tratamento, mas não apresentou evidência de que tal maquinário tenha sido adquirido ou instalado durante sua gestão. Tal omissão inviabilizou o funcionamento do sistema de abastecimento de água e o alcance dos objetivos do convênio, configurando negligência incompatível com a boa-fé objetiva pleiteada.

II.10 – Da concessão de efeito suspensivo ao acórdão com base no art. 300 do Código de Processo Civil (CPC)

63. Finalizando, sobre a potencial consideração do art. 300 do Código de Processo Civil, a unidade técnica registrou que o regime jurídico aplicável aos recursos perante este Tribunal é definido pela Lei 8.443/1992 e pelo Regimento Interno do TCU. Como o art. 288 do Regimento Interno do TCU estabelece que o recurso de revisão não possui efeito suspensivo, a unidade concluiu que não se aplica, ao processo de controle externo, a tutela de urgência prevista no art. 300 do CPC, por se tratar de procedimento próprio de natureza administrativa especial, e não de jurisdição civil típica. Assim, propôs rejeitar o pedido de atribuição de efeito suspensivo ao acórdão recorrido.

III – Conclusão

64. Por todo o dissertado, concluo ajuizando que o recurso de revisão deva ser conhecido, mas, no mérito, ser rejeitado. Não se apresentaram argumentos suficientes para que seja desconstituída a responsabilidade do recorrente pela inoperância do objeto conveniado.

Ante o exposto, VOTO por que seja adotado o acórdão que ora submeto a este Colegiado:

9.1. conhecer do recurso de revisão interposto pelo Sr. Antônio Roberto Rodrigues Goes da Silva, para, no mérito, negar-lhe provimento; e

9.2. comunicar ao recorrente, à Prefeitura de Macapá/AP e à Funasa/AP o teor da presente decisão.

TCU, Sala das Sessões, em 17 de junho de 2026.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

SUMÁRIO: RECURSO DE REVISÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. PRESCRIÇÃO NÃO CONSUMADA. SISTEMA DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA SEM FUNCIONALIDADE COMPROVADA. PROBLEMA TÉCNICO PREEXISTENTE À GESTÃO DO

RECORRENTE. EXECUÇÃO DO AJUSTE POR DIFERENTES GESTORES. SALDO REMANESCENTE INFERIOR AO CUSTO DO EQUIPAMENTO ESSENCIAL. FRAGILIDADES NA INDIVIDUALIZAÇÃO DA RESPONSABILIDADE. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO SUFICIENTE DO NEXO CAUSAL E DO ERRO GROSSEIRO. SENTENÇA ABSOLUTÓRIA EM AÇÃO DE IMPROBIDADE. INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS. RELEVÂNCIA DOS FUNDAMENTOS FÁTICOS E JURÍDICOS DO JULGADO. PROVIMENTO. INSUBSISTÊNCIA DO DÉBITO E DA MULTA. COMUNICAÇÕES.

VOTO REVISOR

Trata-se, originalmente, de Tomada de Contas Especial instaurada pela Superintendência Estadual da Fundação Nacional de Saúde no Amapá (Funasa/AP) em razão da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados à Prefeitura Municipal de Macapá/AP por meio do Convênio 938/2004 (Siafi 533297), cujo objeto era a "*execução de sistema de abastecimento de água potável no bairro do Açaí*".

2. No total, foram repassados à Prefeitura R$ 929.375,07 em seis parcelas, distribuídas entre 2007 e 2009. O convênio, originalmente vigente de 1º/7/2004 a 30/6/2006, foi sucessivamente prorrogado até 25/9/2009, com prazo para apresentação da prestação de contas até 25/11/2009. Diante da omissão da prestação de contas, a Funasa instaurou esta TCE, apontando dano ao erário de R$ 929.375,07, sob responsabilidade dos ex-prefeitos João Henrique Rodrigues Pimentel (gestão 2001-2008) e Antônio Roberto Rodrigues Góes da Silva (gestão 2009-2012).
3. No âmbito do TCU, em 2017, apenas o último responsável foi citado, considerando ausência de nexo de causalidade entre a conduta e o dano apontado para responsabilizar o gestor anterior. Por meio do Acórdão 7.132/2019-2ª Câmara (relatora: Ministra Ana Arraes), as contas do recorrente foram julgadas irregulares, com imputação de débito e multa.
4. Irresignado, o ex-prefeito Antônio Roberto Rodrigues Góes da Silva apresentou recurso de reconsideração, o qual não foi provido, conforme Acórdão 11.544/2020-2ª Câmara (relator: Ministro Augusto Nardes, peça 48). Posteriormente, apresentou outro recurso de reconsideração, o qual não conhecido em razão da sua inadequação (Acórdão 7.092/2023-2ª Câmara, relator: Ministro Augusto Nardes, peça 84).
5. Nesta oportunidade, discute-se **recurso de revisão interposto pelo ex-gestor municipal**, com base nos argumentos sintetizados a seguir (peças 89-102):

5.1. a pretensão punitiva e ressarcitória do TCU estaria prescrita, com base no entendimento firmado pelo STF no RE 636.886 e na Resolução-TCU 344/2022, pois o marco inicial seria 25/11/2009 (data do vencimento do prazo para prestação de contas) e a sua citação somente ocorreu em 27/10/2017 — ou seja, após mais de sete anos;

5.2. não poderia ser culpado por abandono da obra, pois os pareceres técnicos que apontaram as irregularidades foram elaborados em 2014, dois anos após o término de sua gestão. Durante seu mandato (2009-2012), a obra estava em execução, conforme relatório fotográfico de 2009;

5.3. deveria responder apenas pelos R$ 185.875,01 que efetivamente recebeu e administrou em sua gestão, e não pela totalidade dos recursos do convênio;

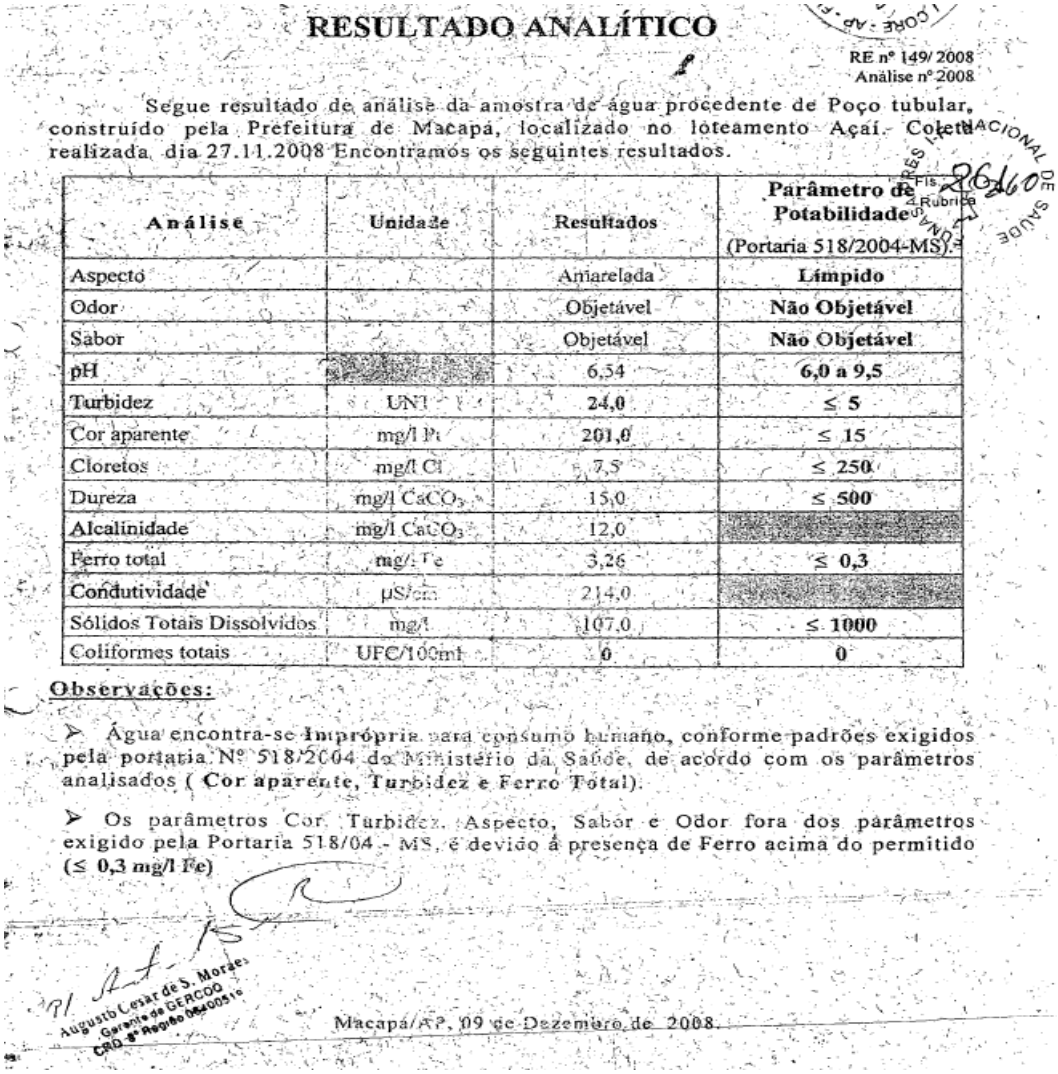
5.4. as notas fiscais, boletins de medição e relatório fotográfico comprovariam a correta aplicação dos recursos;

5.5. nunca praticou ato ilícito ou doloso, invocando inclusive o Relatório de TCE da própria Funasa como suporte;

5.6. a obra ficou paralisada por mais de 454 dias entre 2007 e 2009, em razão de atrasos nos repasses pela própria Funasa, e que isso comprometeu a execução do convênio;

5.7. sentença judicial proferida em 21/2/2025 pela 1ª Vara Federal Cível do Amapá, com trânsito em julgado, julgou improcedente a ação de improbidade administrativa movida pela Funasa e pelo Ministério Público Federal.

6. Em análise de mérito, a unidade especializada, com endosso do MPTCU, propõe o não provimento do recurso, mantendo inalterado o acórdão condenatório. O eminente relator acompanha essa proposta.
7. Com as devidas vênias, entendo que o caso merece desfecho distinto.
8. Não discuto que faltam evidências de que o sistema de abastecimento alcançou a funcionalidade esperada, mas, para avaliação conclusiva deste recurso de revisão, vejo como ponto central a falta de comprovação de que a inoperância integral do empreendimento decorreu de falha do recorrente, a ponto de justificar que lhe seja imputado o dever de ressarcir todos os recursos federais empregados, inclusive aqueles executados antes de sua posse.
9. Primeiramente, acompanho o relator quanto à não ocorrência da prescrição, pelos fundamentos por ele expostos. Registro, não obstante, que a execução do convênio se desenvolveu entre 2004 e 2009 e teve início há aproximadamente 22 anos.
10. Em segundo lugar, destaco que a maior parte dos recursos federais foi executada durante a gestão do prefeito antecessor (João Henrique Rodrigues Pimentel), o qual não foi citado pelo Tribunal. Em 2008, ainda na sua gestão, a Funasa notificou o município acerca da não apresentação da prestação de contas parcial do convênio (peça 1, p. 153-155 e 163) e foi emitido laudo geológico e hidrogeológico que consignava que a qualidade da água não era adequada para consumo (peça 2, p. 114-118). O documento reproduzido a seguir comprova essa constatação (peça 2, p. 122):



RESULTADO ANALÍTICO

RE nº 149/2008
Análise nº 2008

Segue resultado de análise da amostra de água procedente de Poço tubular, construído pela Prefeitura de Macapá, localizado no loteamento Açaí. Coleta realizada dia 27.11.2008 Encontramos os seguintes resultados.

Análise	Unidade	Resultados	Parâmetro de Potabilidade (Portaria 518/2004-MS).
Aspecto		Amarelada	Límpido
Odor		Objetável	Não Objetável
Sabor		Objetável	Não Objetável
pH		6,54	6,0 a 9,5
Turbidez	UNT	24,0	≤ 5
Cor aparente	mg/l Pt	201,0	≤ 15
Cloretos	mg/l Cl	7,5	≤ 250
Dureza	mg/l $CaCO_3$	15,0	≤ 500
Alcalinidade	mg/l $CaCO_3$	12,0	
Ferro total	mg/l Fe	3,26	≤ 0,3
Condutividade	µS/cm	214,0	
Sólidos Totais Dissolvidos	mg/l	107,0	≤ 1000
Coliformes totais	UFC/100ml	0	0

Observações:

- Água encontra-se imprópria para consumo humano, conforme padrões exigidos pela portaria Nº 518/2004 do Ministério da Saúde, de acordo com os parâmetros analisados (Cor aparente, Turbidez e Ferro Total).
- Os parâmetros Cor, Turbidez, Aspecto, Sabor e Odor fora dos parâmetros exigido pela Portaria 518/04 - MS, é devido à presença de Ferro acima do permitido (≤ 0,3 mg/l Fe)

Augusto Cesar de S. Moraes
Gerente de GERCOO
CRD 8ª Região

Macapá/AP, 09 de Dezembro de 2008.

11. Desse modo, resta evidente que o problema no empreendimento que ensejou esta TCE já se fazia presente na gestão do prefeito que firmou o convênio e executou a maior parte dos recursos (R$ 743.500,06), com reiteradas prorrogações de vigência desde o seu início em 2004.

12. A circunstância de não haver evidência de desvio na gestão anterior não afasta sua possível participação na falha que deu causa a esta TCE, qual seja: a não consecução integral do objeto. A irregularidade imputada, em alguma medida, demanda um exame da adequação do planejamento, da regularidade da execução técnica do empreendimento e da correção da execução financeira, neste último caso, em especial após ter sido identificado o problema de potabilidade. Não é possível transferir automaticamente ao sucessor todas as consequências das falhas técnicas e financeiras já incorporadas ao empreendimento.
13. O processo registra, de forma clara e incontroversa, que o responsável condenado pelo Acórdão 7.132/2019-2ª Câmara recebeu e administrou durante sua gestão (2009-2012) apenas R$ 185.875,01 dos recursos federais do convênio, valor que, após a devolução de R$ 62.681,61 ao órgão repassador, resultou em dispêndio líquido de R$ 123.193,40.
14. Como a plena funcionalidade do empreendimento não foi comprovada, o débito imputado ao recorrente alcançou o valor total dos repasses da União (R$ 929.375,07). No entanto, o gestor anterior não foi citado por este Tribunal, embora a falha tenha sido detectada ainda em sua gestão. Do mesmo modo, a ausência de apuração da atuação do gestor que assumiu a prefeitura em 2013 impede que se afastem, com segurança, causas supervenientes para o estado de abandono e depredação verificado pela Funasa apenas em 2014, já fora da gestão do recorrente.
15. A ausência de funcionalidade, especificamente diante das circunstâncias deste caso, em um contexto de potenciais responsabilidades compartilhadas, não autoriza que esse valor seja automaticamente transferido ao único gestor citado. A identificação do responsável exige demonstração autônoma de que sua conduta foi causa juridicamente relevante do resultado e de que estavam presentes condições técnicas, materiais, financeiras e jurídicas para evitá-lo.
16. Em casos como este, em que os eventos fáticos são discutidos há mais de 20 anos sem que haja decisão definitiva, com trânsito em julgado, é forçoso ponderar que a atuação do Estado resta gravemente afetada. Nessa perspectiva, e sopesando questões específicas que delimitam o caso concreto, considero que há fragilidades na apuração de responsabilidades que impedem, de forma justa e conclusiva, a evidenciação do nexo de causalidade entre a conduta do recorrente e o dano ao erário verificado. **Faço destacar que o recorrente foi condenado, essencialmente, por não dar prosseguimento às obras conveniadas, irregularidade essa que, invariavelmente, exige avaliações acerca do fluxo financeiro e da viabilidade técnica de continuidade do empreendimento, elementos muitas vezes de difícil superação pelo gestor que assume responsabilidade por obras inacabadas.**
17. Além do longo tempo transcorrido desde os fatos, que já recomenda especial cautela, reforço que, no caso concreto, há uma combinação de fragilidades específicas na apuração: a execução do ajuste por diferentes gestores, o conhecimento do problema técnico ainda na gestão anterior à do recorrente, a disparidade entre o saldo disponível e o custo do equipamento apontado como indispensável e a constatação física do abandono somente em 2014, após a gestão do recorrente.
18. Sobre esse ponto, verifico que, no âmbito do recurso de reconsideração, discutiu-se o argumento do recorrente concernente à ausência de citação do gestor anterior, conforme seguinte trecho do voto condutor da decisão (Acórdão 11.544/2020-2ª Câmara, relator: Ministro Augusto Nardes):

"3. Conforme bem apontado pela Secretaria de Recursos (Serur), o Sr. Antônio Roberto Rodrigues Góes da Silva foi condenado por não ter dado prosseguimento às obras iniciadas pelo seu antecessor. O despacho de peça 9, de autoria da Exma. Ministra-Relatora, fundamento da citação do ora recorrente, ***deixou assentado que a inoperância do sistema de abastecimento de água potável no bairro do Açaí*** *no município de Macapá/AP, objeto de ajuste celebrado entre a Funasa e o referido município (Convênio 938/2004),* ***decorreu do descumprimento de obrigações assumidas e não cumpridas pelo município na gestão do referido ex-prefeito****.*

4. Em breve síntese, ***o recorrente alega****: (i) ausência de citação válida, requerendo a nulidade do acórdão atacado por afronta aos princípios constitucionais do devido processo legal, contraditório e ampla defesa; e (ii)* ***que a responsabilidade pela inexecução do objeto também deveria ser atribuída ao seu antecessor****.*

(...)

9. No tocante ao segundo objeto do presente recurso (inclusão do gestor antecessor como responsável solidário), o dirigente da Serur/D2 acompanha a análise do auditor da especializada e ***entende que o***

recorrente não trouxe aos autos elementos que desfaçam o juízo anteriormente formado por este tribunal, de que o Sr. Antônio Roberto Rodrigues Góes da Silva não adimpliu seu dever na execução do Convênio 938/2004, *restando o sistema de abastecimento de água potável no bairro Açaí, na cidade de Macapá/AP, objeto da avença, inoperante e abandonado, nos termos constatados pela Funasa.*

(...)

13. De fato, ***as alegações apresentadas pelo recorrente no sentido de incluir seu antecessor como responsável nestes autos não alteram o juízo anteriormente formado pela Corte de Contas****. Os contornos jurídicos e as premissas que afastaram a responsabilidade do prefeito antecessor e consideraram somente o Sr. Antônio Roberto Rodrigues Góes da Silva como causador do prejuízo ao erário e, consequentemente, responsável nestes autos, foram adequadamente definidos no Despacho de peça 9, de autoria da Exma. Ministra Ana Arraes.*

14. Assim, consigno, na linha de argumentação da unidade instrutiva especializada, anuída pelo MPjTCU, que o recorrente Sr. Antônio Roberto Rodrigues Góes da Silva ***não conseguiu trazer aos autos elementos que demostrassem a pertinência de incluir o prefeito antecessor como responsável pelas irregularidades*** *apuradas nestes autos e que fundamentaram o julgamento irregular da presente TCE e a condenação em débito e multa."*
(destaques acrescidos)

19. Desses apontamentos, verifico que o fato de o problema da qualidade da água ter sido verificado ainda na gestão do prefeito que firmou o convênio e executou a maior parte dos recursos não foi devidamente enfrentado pelo Tribunal. Considerou-se apenas o laudo técnico proferido em 2010, mas não foi mencionado o laudo geológico e hidrogeológico de 2008 que já consignava que a qualidade da água não era adequada para consumo.
20. Além disso, importa destacar que a fundamentação para a condenação do recorrente pela totalidade dos repasses da União foi a imputação de responsabilidade pela não aquisição do equipamento "ETA compacta pressurizada de 100 m³/h", avaliado em R$ 354.015,92. Essa foi a irregularidade determinante, pois esse equipamento era necessário para tornar a água do poço própria para consumo pela população, o que inviabilizou o alcance da finalidade do convênio.
21. Porém, o saldo dos recursos do convênio disponível no início da gestão do recorrente era insuficiente para a aquisição do referido equipamento, como demonstram os dados relatados anteriormente, ao passo que a Funasa já conhecia, ao menos desde 2008, o problema técnico que comprometia a potabilidade da água. Enxergo, assim, falha relevante no acompanhamento do convênio pela Funasa, que acabou por comprometer o seu regular andamento.
22. A jurisprudência invocada pelo relator para afastar a responsabilidade do antecessor pressupõe que este tenha deixado ao sucessor tempo e recursos suficientes para a conclusão do empreendimento. Essa premissa não se verifica de forma segura nos autos: o problema de potabilidade já era conhecido em 2008; a gestão anterior executou R$ 743.500,06; o recorrente recebeu R$ 185.875,01; e o equipamento posteriormente considerado indispensável foi avaliado em R$ 354.015,92. Não se demonstrou, portanto, que o recorrente tenha recebido empreendimento tecnicamente viável e financeiramente suficiente para ser concluído com os recursos federais remanescentes.
23. Não ignoro o Ofício 004/2010-DO/SEMOB/PMM, mencionado pelo relator, por meio do qual a Prefeitura solicitou prazo adicional e informou a intenção de executar os serviços necessários com recursos próprios. Trata-se de elemento relevante, mas que, isoladamente, não demonstra que a aquisição do equipamento para conferir potabilidade à água era material, jurídica e orçamentariamente viável, nem que havia dotação municipal disponível em montante suficiente.
24. Ainda que se reconheça omissão posterior ao compromisso, seria indispensável demonstrar que seu cumprimento era concretamente possível e teria evitado a perda integral do investimento. A manifestação institucional do Município não transforma automaticamente o prefeito em responsável pessoal pelo ressarcimento de todos os recursos federais executados desde 2004. A ausência de prova de que a solução foi implementada evidencia a permanência do problema; não constitui, por si só, prova de causalidade capaz de manter a condenação do gestor municipal.
25. Outro aspecto a se destacar é a sentença judicial com trânsito em julgado, proferida pela 1ª Vara Federal Cível do Amapá, no âmbito da Ação de Improbidade Administrativa 1000956-50.2017.4.01.3100, a qual foi desconsiderada na instrução da unidade especializada sob o argumento

do princípio da independência das instâncias e do fato de que a ação de improbidade exige dolo, enquanto para julgamento no TCU é suficiente a presença de culpa.

26. Reconheço que a decisão judicial não vincula automaticamente esta Corte, em razão da independência das instâncias e das diferenças entre os respectivos regimes de responsabilização. Essa independência, todavia, não autoriza que conclusões fáticas e jurídicas relevantes, formadas sob contraditório e posteriormente confirmadas, sejam desconsideradas sem motivação específica.
27. Com as devidas vênias, entendo que no caso concreto há elementos no referido julgado que ensejam ponderação por parte deste Tribunal. Observo que o magistrado da 1ª Vara Federal, ao absolver o recorrente, não o fez exclusivamente com base na ausência de dolo, mas considerou a ausência de demonstração suficiente do nexo causal entre as condutas concretamente imputadas ao ex-prefeito e o dano integral. Da decisão em segunda instância, extraio os seguintes trechos que explicitam o entendimento:

"No presente caso, não restou comprovada a existência de dolo específico nem de dano ao erário por parte do requerido. (...)

Primeiramente, é notório que o referido Parecer data de 18/2/2014, de modo que ***é impossível estabelecer-se nexo causal entre a conduta do réu, de movimentações financeiras realizadas em maio de 2009 nas contas vinculadas ao Convênio nº 938/2004, e o estado de abandono da obra constatado quase cinco anos depois****. Vale anotar que* ***o mandato do réu se encerrou em 31/12/2012****, sendo que, curiosamente,* ***nenhum gestor municipal anterior ou posterior ao requerido é litisconsorte passivo*** *na presente ação de improbidade administrativa. (...) Ora, como é possível que a conduta do réu, consistente em movimentar o valor total de R$ 185.874,01 das contas da Prefeitura, poderia ter gerado prejuízo ao erário referente à ausência de compra de um equipamento avaliado pelo Parecer Técnico em R$ 354.015,92? Com as pertinentes vênias de estilo,* ***não há sentido nessa pretensão acusatória****. (...)*

Assim, a sentença concluiu corretamente que não há nexo causal entre as movimentações de maio de 2009 e o estado constatado em 2014. ***O hiato temporal evidencia que a situação não é atribuível ao réu, especialmente porque gestores anteriores ou posteriores, que atuaram entre 2009 e 2014, não foram incluídos na demanda****." (peça 158, p. 7, 14, 16-17)*

28. Esse raciocínio, de natureza objetiva e fática, se apoia na verificação da inexistência de nexo causal entre a conduta do responsável e o dano imputado — um pressuposto que é igualmente relevante para a responsabilização no âmbito do TCU, independentemente do grau de culpabilidade exigido.
29. O relator sustenta que o nexo considerado pelo TCU seria distinto daquele examinado judicialmente, porque decorreria da omissão em adquirir o equipamento ou em adotar providências administrativas. Ainda sob essa formulação, permanecem as mesmas dificuldades causais: o problema antecedia a gestão, o saldo federal era inferior ao custo da solução, a execução envolveu diferentes gestores e a inoperância foi constatada definitivamente após o encerramento do mandato. A reformulação da descrição da conduta não supre a necessidade de demonstrar que a atuação exigida era concretamente possível e teria evitado o dano integral.
30. À par do rigor legal associado à admissibilidade de recursos de revisão, o Acórdão 741/2025-Plenário (peça 147) reconheceu a decisão judicial como documento novo suficiente para o conhecimento do recurso de revisão. Esse juízo de admissibilidade não antecipa o provimento do recurso, mas exige que os fundamentos objetivos do julgado sejam efetivamente confrontados. No caso concreto, o hiato temporal, a desproporção entre os valores administrados e o custo do equipamento faltante e a ausência de outros gestores na apuração reforçam a dúvida substancial quanto à causalidade exclusiva atribuída ao recorrente.
31. O recurso de revisão, por sua natureza excepcional, destina-se precisamente a corrigir situações em que o julgamento originário foi contaminado por erros relevantes, o que, a meu ver, se verifica no presente processo.
32. Há, ademais, questão autônoma relativa à culpabilidade. O relator qualifica a conduta como omissão grosseira, nos termos do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Essa conclusão exige demonstração de que o comportamento foi manifesto, evidente e inescusável, com elevado grau de negligência, consideradas as circunstâncias práticas que limitaram ou condicionaram a ação do agente, conforme os arts. 22 e 28 da LINDB.

33. No caso, devem ser ponderados o caráter herdado do empreendimento, o problema técnico conhecido antes da posse, a insuficiência do saldo federal para aquisição do equipamento, os atrasos e as deficiências de acompanhamento da concedente, a existência de documentos relativos à execução parcial, a devolução de parte dos recursos, a ausência de indícios de desvio ou benefício pessoal e a vistoria conclusiva realizada somente em 2014. A gravidade do resultado não basta para caracterizar erro grosseiro.
34. A decisão recorrida, portanto, não individualiza de modo suficiente os quatro elementos necessários à responsabilização pessoal pelo débito integral: dever específico, possibilidade concreta de atuação, nexo causal com a totalidade do dano e erro grosseiro.
35. Diante desse conjunto, entendo, diversamente do relator, que os elementos disponíveis são insuficientes para demonstrar que a conduta pessoal do recorrente tenha causado, com erro grosseiro, a perda integral de um empreendimento planejado e majoritariamente executado antes de sua gestão. Não se mostra juridicamente adequado converter as deficiências de planejamento, execução, acompanhamento e continuidade administrativa, distribuídas ao longo de diferentes gestões, em responsabilidade integral do único agente citado.
36. Em consequência, divergindo do relator, concluo pelo provimento do recurso de revisão para tornar insubsistentes, em relação ao recorrente, as deliberações do Acórdão 7.132/2019-2ª Câmara que lhe imputaram débito e multa, diante da ausência de demonstração suficiente de nexo causal individualizado e de erro grosseiro.

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 26 de agosto de 2026.

JORGE OLIVEIRA
Revisor

ACÓRDÃO Nº 2327/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 021.345/2016-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Recurso de Revisão (em Tomada de Contas Especial)
3. Recorrente: Antonio Roberto Rodrigues Goes da Silva (264.042.222-72)
4. Unidade: Município de Macapá/AP
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler
5.1. Relatora da deliberação recorrida: Ministra Ana Arraes
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos)
8. Representação legal: Glaucia Costa Oliveira (1364/OAB-AP), representando Antonio Roberto Rodrigues Goes da Silva.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos este recurso de revisão interposto por Antônio Roberto Rodrigues Góes da Silva, ex-prefeito do município de Macapá/AP, contra o Acórdão 7.132/2019-2ª Câmara, mediante o qual esta Corte de Contas julgou irregulares suas contas, condenou-o em débito e lhe aplicou a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por maioria, com fundamento nos arts. 20 da Lei 8.443/1992 e 212 do Regimento Interno do TCU e ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. dar provimento ao recurso de revisão, de modo a tornar insubsistente o Acórdão 7.132/2019-2ª Câmara;

9.2. arquivar os autos sem julgamento do mérito, ante a ausência de pressupostos de

constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo; e

9.3. comunicar esta decisão ao recorrente.

10. Ata n° 33/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 26/8/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2327-33/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Jorge Oliveira (Revisor), Antonio Anastasia e Odair Cunha.
13.2. Ministro com voto vencido: Benjamin Zymler (Relator).
13.3. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.4. Ministro-Substituto convocado com voto vencido: Marcos Bemquerer Costa.
13.5. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.
13.6. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Revisor

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE I – Plenário
TC 017.273/2026-9
Natureza: Recurso (Administrativo).
Unidade: não há.
Recorrente: identidade preservada.
Representação legal: não há

SUMÁRIO: ADMINISTRATIVO. RECURSO. DECISÃO DENEGATÓRIA DE PEDIDO DE ACESSO AOS AUTOS DE DENÚNCIA EM TRÂMITE NO TRIBUNAL. CONHECIMENTO. PROCESSO SIGILO ATÉ DECISÃO DEFINITIVA SOBRE A MATÉRIA. NÃO PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução da Secretaria de Relações Institucionais - Ouvidoria (peça 5), que contou com o aval da Secretaria-Geral da Presidência (Segepres), peça 6:

"*Trata-se de recurso interposto pelo interessado (identidade preservada), com fundamento no artigo 15 da Lei 12.527/2011 (LAI), que estabelece que o interessado poderá interpor recurso contra decisões administrativas no prazo de 10 (dez) dias a contar da sua ciência, em virtude de resposta insatisfatória a pedido de acesso à informação feito na Manifestação n° 395018 (peças 1), de 28/07/2026, transcrita abaixo.*

'Prezados,

Conforme protocolo n°80.763.337-1, fui orientado a realizar abertura de ouvidoria para acessar ao TC 016.081.21026-9, tendo em vista que sou o autor denunciante sob n 1903/2026. Em anexo a minha CNH para confronto das informações.'

2. A Manifestação nº 395018, com a solicitação do demandante, foi encaminhada à AudBancos, que fez a sua análise no âmbito do TC 016.282/2026-4 e enviada para a apreciação do Gabinete do Ministro Relator Jhonatan de Jesus, que indeferiu o pedido de vista em seu despacho (peça 2), transcrito a seguir.:

'Trata-se de solicitação formulada pelo denunciante (identidade preservada) para obtenção de acesso integral às peças do TC 016.081/2026-9.

Acompanho a proposta formulada pela unidade técnica (peça 5), por seus fundamentos, conheço da presente solicitação e indefiro o pedido. Considerando a jurisprudência consolidada deste Tribunal (ex.: Acórdãos 455/2019 e 1955/2017, ambos do Plenário), a qualidade de denunciante não confere legitimidade automática de parte (art. 163 do RITCU). Quanto às demais razões, a denúncia é protegida por sigilo legal (art. 55 da Lei 8.443/1992) e o processo tramita por impulso oficial, não se justificando o acesso prematuro aos autos.

Ressalte-se ao requerente que as informações sobre as apurações serão prestadas no momento oportuno, nos termos do art. 54 da Lei 8.443/1992, sem prejuízo das demais providências indicadas na referida instrução.'

3 Conforme despacho exarado pelo Ministro Jhonatan de Jesus, a Ouvidoria encaminhou resposta ao demandante, em 10/08/2026, informando da negativa de concessão de cópia do processo TC 016.081.2026-9 (peça 2) por parte do Ministro Relator.

4. Ato contínuo, diante das informações fornecidas ao interessado, este apresentou recurso, em 15/08/2026 (peça 3 e 4), por meio da Manifestação nº 395603 do SisOuvidoria, contestando a negativa de acesso ao processo de denúncia TC 016.081/2026-9, alegando que, mesmo sem condição de parte, possui direito de acesso às informações públicas, documentos de sua autoria, comprovantes de protocolo, juntada e tramitação, nos termos da Lei de Acesso à Informação. Sustentou que o sigilo da denúncia não justifica negativa integral do acesso e requereu fornecimento de versões segregadas ou tarjadas das peças, além de certidão sobre o recebimento, juntada e destino processual dos documentos apresentados, preservando-se as informações efetivamente sigilosas. em matérias sensíveis à saúde pública e ao meio ambiente, como é o caso do saneamento básico. A integra do recurso se encontra na peça 4 do presente processo.

5. Em tal contexto, cabe esclarecer que, com fundamento no art. 15 da Lei 12.527/2011, na hipótese de indeferimento de acesso a informações ou às razões da negativa do acesso, poderá o interessado interpor recurso contra a decisão no prazo de 10 (dez) dias a contar da sua ciência. Além disso, o parágrafo único de tal artigo dispõe que o recurso será dirigido à autoridade hierarquicamente superior à que exarou a decisão impugnada, que deverá se manifestar no prazo de 5 (cinco) dias.

6. No âmbito deste Tribunal, a Resolução-TCU 249/2012 constitui-se no ato normativo que regulamenta o acesso à informação e a aplicação da Lei 12.527/2011. O seu art. 28, transcrito a seguir, dispõe sobre os procedimentos a serem seguidos em caso de recurso.

'Art. 28. No caso de indeferimento de acesso à informação ou às razões da negativa do acesso, poderá o interessado interpor recurso contra a decisão no prazo de 10 (dez) dias a contar da sua ciência.

§ 1º O recurso será dirigido à autoridade hierarquicamente superior à que exarou a decisão impugnada, que deverá se manifestar no prazo de 5 (cinco) dias.

§ 2º Caso a decisão denegatória tenha sido proferida pelo Presidente, Ministro ou Ministro-substituto do Tribunal, o recurso será encaminhado para sorteio de relator, que deverá submeter a matéria ao Plenário em até 20 (vinte) dias.

§ 3º Ao procedimento disposto neste artigo aplica-se, no que couber, a Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999.'

7. Em especial, destaca-se que a contagem de prazos recursais previstos na Lei 12.527/2011 e na Resolução-TCU 249/2012 segue as regras insertas no art. 66 da Lei 9.784/1999 (Lei do Processo Administrativo), nos termos transcritos a seguir. Nesse sentido, como o recurso foi recebido em 15/08/2025 (sábado), o dia de começo do prazo recursal se inicia em 17/08/2025, na condição de dia útil seguinte à respectiva data de recebimento.

'Art. 66. Os prazos começam a correr a partir da data da cientificação oficial, excluindo-se da contagem o dia do começo e incluindo-se o do vencimento.

§ 1º Considera-se prorrogado o prazo até o primeiro dia útil seguinte se o vencimento cair em dia em que não houver expediente ou este for encerrado antes da hora normal.

§ 2º Os prazos expressos em dias contam-se de modo contínuo.

§ 3o Os prazos fixados em meses ou anos contam-se de data a data. Se no mês do vencimento não houver o dia equivalente àquele do início do prazo, tem-se como termo o último dia do mês.'

Ante o exposto, verificamos que o presente recurso atende aos critérios de tempestividade e propomos o encaminhado dos autos ao Secretário-Geral da Presidência, para conhecimento, com posterior encaminhamento à Secretaria das Sessões para sorteio do relator do Recurso, conforme o disposto no § 2º do art. 28 da Resolução TCU nº 249/2012."

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de recurso interposto contra a decisão do Ministro Relator Jhonatan de Jesus, que indeferiu pedido de acesso ao processo TC 016.081/2026-9, autuado como denúncia, cujo objeto versa sobre a governança da execução do FGTS Habitação/MCMV, conforme detalhado na Resolução CCFGTS 1.148/2026, e a articulação entre Ministério das Cidades, CAIXA e agentes financeiros.

2. O recorrente delimita expressamente que não busca habilitação como parte, ingresso como interessado ou acesso integral à instrução. Impugna, de forma específica, a negativa em bloco e requer o fornecimento das parcelas separáveis: peças públicas, documentos de sua autoria, dados de protocolo e juntada, atos meramente procedimentais e versões tarjadas, preservando-se as manifestações técnicas e demais informações cuja restrição seja concretamente necessária.

3. Ao instruir o feito, a Secretaria de Relações Institucionais (SRI) opinou pelo conhecimento do recurso apresentado pelo interessado, atendidos os requisitos de legitimidade e tempestividade (peça 5). No mesmo sentido, manifestou-se a Secretaria-Geral da Presidência – Segepres (peça 6).

4. Sorteado relator do presente recurso, manifesto-me no sentido de que o recurso deve ser conhecido, com fulcro no art. 15 da 12.527/2011 c/c o art. 28 da Resolução-TCU 249/2012. No mérito, entretanto, nego-lhe provimento, consoante as razões a seguir expostas.

5. O processo objeto do presente recurso é, de natureza sigilosa e está aguardando pronunciamento, não havendo ainda apreciação de mérito.

6. A jurisprudência deste Tribunal é pacífica no sentido de 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.

7. Nessa condição, a solicitação de acesso aos autos formulada por pessoa não qualificada como parte ou como representante legal de parte será recebida e tratada como solicitação de acesso a informações para esclarecimento de interesse particular, coletivo ou geral, nos termos dos arts. 59, inciso V, e 94 da Resolução TCU 259/2014.

8. Observa-se, ainda, que o direito de acesso previsto no art. 4º, §§ 1º e 2º, da Resolução TCU 249/2012, que regulamenta a Lei de Acesso à Informação – LAI (Lei 12.527/2011), estabelece restrições ao acesso enquanto o mérito da matéria não tiver sido analisado, situação que somente se configura após a emissão do respectivo ato decisório (Acórdão do TCU ou despacho do relator contendo decisão de mérito), o que ainda não se verificou no presente caso.

9. Além disso, o processo em questão recebe tratamento sigiloso até decisão definitiva sobre a matéria, a teor do disposto no art. 236 do Regimento Interno do TCU.

10. Por fim, destaco que o solicitante, caso queira, poderá ter acesso ao TC 016.081/2026-9 após a manifestação de mérito desta Corte de Contas.

Ante o exposto, VOTO pela aprovação do acórdão que submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 26 de agosto de 2026.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

1. Processo nº TC 017.273/2026-9.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Recurso (Administrativo).
3. Recorrente: identidade preservada.
4. Unidade Jurisdicionada: não há.
5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.
5.1. Relator da decisão recorrida: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Relações Institucionais – Ouvidoria.
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se aprecia recurso contra decisão proferida pelo Ministro Jhonatan de Jesus ao indeferir pedido de acesso ao TC 016.081/2026-9 (Denúncia);

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. 15 da Lei 12.527/2011, c/c o art. 28 da Resolução-TCU 249/2012, em:

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

9.2. comunicar esta deliberação ao recorrente.

10. Ata n° 33/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 26/8/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2328-33/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), 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 047.113/2020-0
Apenso: TC 042.840/2018-0.
Natureza: Embargos de declaração (Tomada de Contas Especial)
Unidades Jurisdicionadas: Autoridade Portuária de Santos S/A; Ministério de Portos e Aeroportos.
Embargante: Dragabras Serviços de Dragagem Ltda. (08.202.938/0001-04).
Representação legal: Marcelo Reinecken de Araújo (14874/OAB-DF), entre outros, representando a Dragabras Serviços de Dragagem Ltda.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. IRREGULARIDADES NO CONTRATO DE DRAGAGEM DE MANUTENÇÃO DO CANAL AQUAVIÁRIO DE ACESSO AO PORTO DE SANTOS. SUPERFATURAMENTO DECORRENTE DE JOGO DE PLANILHA E DE ASSINATURA DE TERMO ADITIVO IRREGULAR. CITAÇÃO. EXCLUSÃO DE UM RESPONSÁVEL DO POLO PASSIVO. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO E MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. NEGATIVA DE PROVIMENTO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONHECIMENTO. NEGATIVA DE PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se, nesta fase processual, de embargos de declaração opostos por Dragabrás Serviços de Dragagem Ltda. em face do Acórdão 680/2026-TCU-Plenário, por meio do qual o Tribunal conheceu de recursos de reconsideração interpostos contra o Acórdão 510/2024-TCU-Plenário, para, no mérito, negar-lhes provimento.

2. A embargante, Dragabrás Serviços de Dragagem Ltda., alega, em síntese, que a decisão embargada incorreu em omissão e contradição ao não analisar adequadamente as evidências técnicas constantes dos autos, especialmente quanto à imprevisibilidade dos volumes dragados, à metodologia de precificação dos serviços de dragagem e à remuneração das horas de paralisação. Sustenta que as diferenças entre volumes estimados e efetivamente dragados decorrem de fatores técnicos e naturais, alheios à sua vontade, e que não cabia à empresa escolher os trechos a serem dragados, sendo tal definição de responsabilidade exclusiva da Codesp, com base em batimetrias e sondagens.

3. Argumenta ainda que os preços unitários propostos estavam alinhados com as práticas do setor, conforme parecer técnico independente, e que a remuneração das horas de paralisação se justifica pelos custos incorridos durante as interrupções, determinadas pela Capitania dos Portos.

4. Afirma que a decisão embargada não enfrentou tais argumentos e evidências, limitando-se a imputar à embargante a prática de jogo de planilha e a considerar falhas de planejamento, sem examinar as provas técnicas apresentadas.

5. Ao final, requer o conhecimento e provimento dos embargos, com efeitos modificativos, para sanar as omissões e contradições apontadas, reconhecendo a inexistência de jogo de planilha e de irregularidade na precificação dos serviços e na remuneração das horas de paralisação.

É o Relatório.

VOTO

Trata-se, nesta fase processual, de embargos de declaração opostos por Dragabrás Serviços de Dragagem Ltda. em face do Acórdão 680/2026-Plenário, por meio do qual o Tribunal conheceu dos recursos de reconsideração interpostos por Antônio José da Silva Neto, Carlos Alberto Guimarães Simon, Dragabrás Serviços de Dragagem Ltda., Hilário Seguin Dias Gurjão e Marcos Antônio Adami Vayego contra o Acórdão 510/2024-TCU-Plenário, para, no mérito, negar-lhes provimento.

2. A presente tomada de contas especial foi instaurada em obediência ao Acórdão 4.034/2020-TCU-Plenário, proferido no âmbito do Fiscobras 2018 (TC 015.644/2018-9), para apurar indícios de superfaturamento no Contrato Dipre 98/2016, celebrado entre a então Companhia Docas do Estado de São Paulo (Codesp) – atual Autoridade Portuária de Santos (APS) – e a empresa Dragabrás Serviços e Dragagem Ltda., pelo valor inicial de R$ 72 milhões, data-base 23/8/2016, objetivando a prestação de serviços de dragagem de manutenção no canal de acesso aos berços de atracação do Porto de Santos-SP, pelo prazo de 12 meses.

3. Por meio do Acórdão 510/2024-TCU-Plenário os responsáveis Antônio José da Silva Neto, Hilário Seguin Dias Gurjão, Dragabras Serviços de Dragagem Ltda., Marcos Antônio Adami Vayego, Carlos Alberto Guimarães Simon e Gabriel Nogueira Eufrásio tiveram suas contas julgadas irregulares, com a condenação em débito e a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

4. Nesta oportunidade, a embargante alega que o Acórdão 680/2026-TCU-Plenário estaria eivado de omissão e contradição quanto à análise das evidências técnicas relativas à imprevisibilidade dos volumes dragados, à metodologia de precificação dos serviços e à remuneração das horas de paralisação.

5. 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.

6. Inicialmente, acerca da natureza dos embargos declaratórios, julgo relevante transcrever o seguinte excerto do Acórdão 1.218/2015-TCU-Plenário:

"*Antes de tratar especificamente dos argumentos trazidos pelos embargantes, lembro que essa espécie recursal, cujo objetivo é sanar eventuais omissões, obscuridades ou contradições, não deve ser manejada para rediscussão de mérito, o que representa, na prática, a possibilidade de repetição de um mesmo recurso, ferindo os princípios da singularidade, da isonomia e da celeridade processual. Os embargos declaratórios devem ter como fundamentação a obscuridade (falta de clareza na redação do julgado), contradição (existência de proposições inconciliáveis entre si) e omissão (falta de pronunciamento judicial sobre matéria que deveria ter sido apreciada pelo juiz).*"

7. Em reforço, pertinente destacar a natureza das contradições e omissões embargáveis, consoante elucidativa explanação contida no Acórdão 3.339/2013-TCU-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. Não cabe alegação de contradição entre o acórdão embargado e 'doutrina', 'jurisprudência' ou mesmo 'comando legal'. A alegação é pertinente em recurso de reconsideração ou pedido de reexame, no qual o comando atacado é contrastado com a jurisprudência, a doutrina e o ordenamento jurídico. Entretanto, é descabida em embargos de declaração, cuja única finalidade é esclarecer ou integrar a decisão embargada, excepcionalmente modificando-a.*"

8. Dito isso, observo que as razões recursais apresentadas pela embargante já foram analisadas na deliberação recorrida.

9. No voto condutor do Acórdão recorrido, as alegações do embargante relativas à imprevisibilidade dos volumes dragados, à metodologia de precificação dos serviços e à remuneração das horas de paralisação já foram debatidas e refutadas.

10. A decisão embargada fundamentou-se em critérios técnicos e jurídicos, reconhecendo a ocorrência de jogo de planilha a partir da análise dos quantitativos e preços unitários executados, da extrapolação de saldos contratuais em determinados trechos e da medição reduzida em outros, além de falhas de planejamento da execução contratual pelas partes, o que acabou por beneficiar a empresa contratada com o pagamento de horas de paralisação.

11. Não vislumbro a existência de omissão quanto à análise das evidências técnicas, pois a decisão embargada enfrentou as questões suscitadas, ainda que tenha adotado entendimento diverso do pretendido pela embargante. Não constitui omissão a adoção de tese jurídica ou interpretação dos fatos distinta daquela preferida pela parte.

12. Quanto à alegação de contradição, não há incoerência entre afirmações contidas na motivação ou entre proposições da parte decisória, nem entre alguma asserção proferida nas razões de decidir e o dispositivo. A decisão embargada é clara ao fundamentar a responsabilização da embargante, com base na análise dos elementos técnicos e jurídicos constantes dos autos.

13. Em verdade, as presentes razões recursais consistem em tentativa de rediscutir o mérito da matéria decidida por este Colegiado. Contudo, tal finalidade é incabível na espécie recursal eleita, a qual é via estreita destinada tão somente a integrar ou esclarecer a decisão impugnada.

14. Inexistindo as alegadas contradições e omissões, e não havendo sido identificados outros vícios a serem sanados na deliberação atacada, devem ser rejeitados os presentes embargos.

Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 26 de agosto de 2026.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

ACÓRDÃO Nº 2329/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 047.113/2020-0.
1.1. Apenso: TC 042.840/2018-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Embargos de declaração (Tomada de Contas Especial).
3. Embargante: Dragabras Serviços de Dragagem Ltda (08.202.938/0001-04).
4. Unidades Jurisdicionadas: Autoridade Portuária de Santos S/A; Ministério de Portos e Aeroportos.
5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Rodrigo Medeiros de Lima.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia).
8. Representação legal: Marcelo Reinecken de Araújo (14874/OAB-DF), entre outros, representando a Dragabras Serviços de Dragagem Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial em que, nesta fase processual, são apreciados embargos de declaração contra o Acórdão 680/2026-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, rejeitá-los; e

9.2. comunicar esta deliberação à embargante.

10. Ata n° 33/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 26/8/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2329-33/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), 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.
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 VII – Plenário
TC 004.439/2026-0
Natureza: Desestatização
Unidades: Agência Nacional de Energia Elétrica; Ministério de Minas e Energia

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO DE DESESTATIZAÇÃO. PRORROGAÇÃO DE CONTRATOS DE DISTRIBUIÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA. INEXISTÊNCIA DE ÓBICES À PRORROGAÇÃO DOS CONTRATOS. RECOMENDAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório, com ajustes de forma, a instrução elaborada pela Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear (AudElétrica), que contou com a concordância das instâncias diretivas da unidade (peça 72-74):

"***I. INTRODUÇÃO***

1. Trata-se de acompanhamento da prorrogação dos contratos de concessão de distribuição de energia elétrica das empresas Companhia Paulista de Força e Luz (CPFL Paulista) – Contrato 14/1997-Aneel, Neoenergia Coelba – Contrato 10/1997-Aneel, Energisa Mato Grosso (Energisa-MT) – Contrato 3/1997-Aneel, Neoenergia Cosern – Contrato 8/1997-Aneel, Neoenergia Elektro – Contrato 187/1998-Aneel e Energisa Sergipe (Energisa-SE) – Contrato 7/1997-Aneel, em conformidade com a Instrução Normativa – TCU 81/2018 (IN-TCU 81/2018), por um período de trinta anos, nos termos do art. 4º, § 3º, da Lei 9.074/1995 e do Decreto 12.068/2024.

II. CONTEXTUALIZAÇÃO

2. As concessões de distribuição em análise atendem aproximadamente 20,8 milhões de unidades consumidoras, com um faturamento anual total de cerca de R$ 79 bilhões. O faturamento somado para todo o período de vigência dos contratos de concessão é estimado em R$ 2,372 trilhões, conforme mostra a Tabela 1.

Tabela 1: Dados consolidados das Concessões de Distribuição em análise.

Concessão de Distribuição	***Unidades consumidoras atendidas – em mil***	***Faturamento anual em 2024 - em R$ milhões***	***Valor estimado no período de vigência do contrato (trinta anos) – em R$ milhões***
CPFL Paulista	*5.001*	*21.378*	*641.340*
Neoenergia Coelba	*6.750*	*18.645*	*559.350*
Energisa-MT	*1.687*	*10.200*	*306.000*
Neoenergia Cosern	*1.609*	*4.666*	*139.980*
Neoenergia Elektro	*2.979*	*12.715*	*381.450*
Energisa-SE	*2.736*	*11.468*	*344.040*
TOTAL	***20.762***	***79.072***	***2.372.160***

Fonte: Elaboração própria, com dados da Aneel. Aneel, 25º Relatório de Indicadores de Sustentabilidade Econômico-Financeira das Distribuidoras (base setembro/2025, divulgado em novembro de 2025) (peça 19, p. 4-5).

3. Os valores estimados no período de vigência do contrato foram calculados considerando a duração de trinta anos do contrato e desconsiderando fatores como inflação, reajustes tarifários e mudanças no mercado das distribuidoras.

II.1. Histórico

4. As licitações ou prorrogações, bem como os contratos para concessão de empreendimentos de distribuição de energia elétrica, são regidas pelo art. 175 da Constituição Federal de 1988 (CF/88), pela legislação setorial específica, especialmente pelas Leis 9.074/1995, 8.987/1995, 9.427/1996 e 10.848/2004, pelo Decreto 12.068/2024 e, subsidiariamente, pela Lei 14.133/2021.

5. No âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU), a matéria está disciplinada pela IN TCU 81/2018, que dispõe sobre o acompanhamento concomitante de privatizações de empresas, concessões e permissões de serviço público, contratação das Parcerias Público-Privadas (PPP) e de outorgas de atividades econômicas reservadas ou monopolizadas pelo Estado, por meio de análise da documentação remetida pelo Poder Concedente.

6. As concessões de distribuição da CPFL Paulista, Neoenergia Coelba, Energisa-MT, Neoenergia Cosern, Neoenergia Elektro e Energisa-SE, ora tratadas, surgiram do processo de desestatização de empresas sob controle da União, dos Estados e dos Municípios, nos moldes estipulados pelos arts. 27 a 30 da Lei 9.074/1995, cujas outorgas expirarão entre 2025 e 2031.

7. Essas distribuidoras não estão incluídas no conjunto de concessões contempladas pelo art. 7º da Lei 12.783/2013, que autorizou a renovação das concessões de distribuição que foram outorgadas, sem licitação, antes da Constituição Federal de 1988 (CF/88) e da Lei 8.987/1995 (ver arts. 42 e 43 da Lei 8.987/1995 e art. 22 da Lei 9.074/1995). Para tais concessões, as análises estão consubstanciadas fundamentalmente no TC 003.379/2015-9, em especial no Acórdão 2.253/2015-TCU-Plenário (rel. Ministro José Múcio Monteiro).

8. Para as concessões ora em análise, a autorização legal para a eventual prorrogação se encontra no § 3º do art. 4º da Lei 9.074/1995. Considerando a necessidade de avaliar as diretrizes, regras e regulamentos que deveriam ser editados pelo Ministério de Minas e Energia (MME) para dar efetividade ao comando legal, foi autuado o TC 006.591/2023-0, em cumprimento ao item 9.4 do Acórdão 599/2023-TCU-Plenário (rel. Ministro Antonio Anastasia).

9. Antes do julgamento de mérito, o processo foi sobrestado, em atenção ao Despacho de 12/3/2024 (peça 18). Posteriormente, por meio do Acórdão 311/2026-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Antonio Anastasia, o TCU levantou o sobrestamento dos autos e arquivou o processo, uma vez que o Poder Concedente havia efetivamente definido as diretrizes, regras e regulamentos para os processos de delegação das concessões de serviço público de distribuição, no sentido de modernizar os contratos de concessão, mediante o Decreto 12.068/2024, de 20/6/2024.

10. Não obstante, nos termos da Comunicação em Sessão Plenária do TCU (peça 17), do dia 24/1/2024, e Despacho de 12/3/2024 (peça 18), ambos do Ministro Antonio Anastasia, o TCU passou a fazer um acompanhamento individualizado de cada processo de prorrogação das concessões de distribuição, considerando os critérios de materialidade, relevância, oportunidade, risco e tempestividade.

11. Para o caso das concessões em exame, o § 4º do art. 4º da Lei 9.074/1995, considerando os vencimentos dos contratos, prevê que o concessionário deverá requerer a prorrogação da concessão no prazo de até 36 meses anteriores ao seu vencimento, devendo o Poder Concedente analisar o pedido até dezoito meses antes dessa data.

12. O Contrato de Concessão 1/41997-Aneel, da CPFL Paulista, se encerra em 20/11/2027, o Contrato de Concessão 10/1997-Aneel, da Neoenergia Coelba, em 8/8/2027, o Contrato de Concessão 3/1997-Aneel, da Energisa-MT, em 11/12/2027, o Contrato de Concessão 8/1997-Aneel, da Neoenergia Cosern, em 31/12/2027, o Contrato de Concessão 187/1998-Aneel, da Neoenergia Elektro, em 27/8/2028 e o Contrato de Concessão 7/1997-Aneel, da Energisa-SE, em 23/12/2027. Todos esses contratos integram a lista das dezenove concessionárias de distribuição cujas outorgas se enquadram na prorrogação autorizada pelo art. 4º da Lei 9.074/1995 e regulamentada pelo Decreto 12.068/2024, conforme a informação prestada pelo MME e exposta na Tabela 2.

Tabela 2 – Concessões de distribuição vincendas, afetadas pelo Decreto 12.068/2024.

#	Razão Social	CNPJ	Contrato	Início da Vigência	Data de Vencimento
1	Espírito Santo Distribuição de Energia S.A.	28.152.650/0001-71	001/1995	17/07/1995	17/07/2025
2	Light Serviços de Eletricidade S.A.	60.444.437/0001-46	001/1996	04/06/1996	04/06/2026
3	Ampla Energia e Serviços S.A.	33.050.071/0001-58	005/1996	09/12/1996	09/12/2026
4	Companhia de Eletricidade do Estado da Bahia	15.139.629/0001-94	010/1997	08/08/1997	08/08/2027
5	RGE Sul Distribuidora de Energia S.A.	02.016.440/0001-62	012/1997	06/11/1997	06/11/2027
6	Companhia Paulista de Força e Luz	33.050.196/0001-88	014/1997	20/11/1997	20/11/2027
7	Energisa Mato Grosso do Sul - Distribuidora de Energia S.A.	15.413.826/0001-50	001/1997	04/12/1997	04/12/2027
8	Energisa Mato Grosso - Distribuidora de Energia S.A.	03.467.321/0001-99	003/1997	11/12/1997	11/12/2027
9	Energisa Sergipe - Distribuidora de Energia S.A.	13.017.462/0001-63	007/1997	23/12/1997	23/12/2027
10	Companhia Energética do Rio Grande do Norte Cosern	08.324.196/0001-81	008/1997	31/12/1997	31/12/2027
11	Companhia Energética do Ceará	07.047.251/0001-70	001/1998	13/05/1998	13/05/2028
12	Eletropaulo Metropolitana Eletricidade de São Paulo S.A.	61.695.227/0001-93	162/1998	15/06/1998	15/06/2028
13	Equatorial Pará Distribuidora de Energia S.A.	04.895.728/0001-80	182/1998	28/07/1998	28/07/2028
14	Elektro Redes S.A.	02.328.280/0001-97	187/1998	27/08/1998	27/08/2028
15	Companhia Piratininga de Força e Luz	04.172.213/0001-51	009/2002	23/10/1998	23/10/2028
16	EDP São Paulo Distribuição de Energia S.A.	02.302.100/0001-06	202/1998	23/10/2002	23/10/2028
17	Companhia Energética de Pernambuco	10.835.932/0001-08	026/2000	30/03/2000	30/03/2030
18	Companhia Energética do Maranhão	06.272.793/0001-84	060/2000	11/08/2000	11/08/2030
19	Energisa Paraíba - Distribuidora de Energia S.A.	09.095.183/0001-40	019/2001	21/03/2001	21/03/2031

Fonte: Ofício 54/2025/SE-MME (peça 20) – adaptada.

13. Para essas concessões, o art. 4º do Decreto 12.068/2024 determinou que a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) elaborasse a minuta do Termo Aditivo ao contrato de concessão, observando as condições previstas no próprio Decreto.

14. Nessa senda, a Aneel instaurou a Consulta Pública (CP) 27/2024, realizada no período de 16/10/2024 a 2/12/2024, subsidiada pela Nota Técnica 1.056/2024-SCE-SFF-SFT-SMA-STESTD-STR/ANEEL (peça 21).

15. Em 25/2/2025, a Aneel publicou o Despacho 517/2025 (peça 22, p. 49), aprovando a minuta do Termo Aditivo ao Contrato de Concessão com vistas à prorrogação das concessões, nos termos do Decreto 12.068/2024 e da Lei 9.074/1995.

16. A Tabela 3, a seguir, detalha as datas das Reuniões Públicas Ordinárias (RPOs)/Circuitos Deliberativos da Aneel em que foram aprovadas as recomendações para as prorrogações das concessões, bem como os despachos com tais decisões e os ofícios por meio dos quais a Agência encaminhou ao MME a documentação relativa a cada processo.

17. A Agência considerou que as distribuidoras cumpriram os critérios relativos à eficiência da continuidade do fornecimento e da gestão econômico-financeira e comprovaram a regularidade fiscal, trabalhista e setorial e de qualificações jurídica, econômico-financeira e técnica, atendendo as condicionantes estabelecidas no Decreto 12.068/2024. Esse tema é analisado nos Tópicos V.1 e V.4.

Tabela 3: Documentação relativa às decisões da Aneel pela prorrogação das concessões e ao encaminhamento desses documentos ao MME.

Concessão de Distribuição	Reunião Pública Ordinária (RPOs) da Aneel/Circuito Deliberativo	Despacho da Aneel com a recomendação pela prorrogação do contrato	Ofício de encaminhamento da Aneel ao MME
CPFL Paulista	39ª RPO, de 18/11/2025 (peça 23, p. 2))	3.429/2025 (peça 23, p. 1)	841/2025-SCE/ANEEL (peça 23, p. 4)
Neoenergia Coelba	41ª RPO, de 9/12/2025 (peça 24, p. 2)	3.686/2025 (peça 24, p. 1)	883/2025-SCE/ANEEL (peça 24, p. 4)
Energisa-MT	41ª RPO, de 9/12/2025 (peça 25, p. 2)	3.687/2025 (peça 25, p. 1)	884/2025-SCE/ANEEL (peça 25, p. 4)
Neoenergia Cosern	41ª RPO, de 9/12/2025 (peça 26, p. 2)	3.684/2025 (peça 26, p. 1)	881/2025-SCE/ANEEL (peça 26, p. 4)
Neoenergia Elektro	39ª RPO, de 18/11/2025 (peça 27, p. 2)	3.427/2025 (peça 27, p. 1)	840/2025-SCE/ANEEL (peça 27, p. 4)
Energisa-SE	4º Circuito Deliberativo, de 11/11/2025 (peça 28, p. 2)	3.345/2025 (peça 28, p. 1)	823/2025-SCE/ANEEL (peça 28, p. 4)

Fonte: Elaboração própria.

18. Por meio do Ofício 30/2026/SE-MME (peça 2), de 10/2/2026, o MME encaminhou ao TCU as notas técnicas, bem como os pareceres jurídicos exarados pela Consultoria Jurídica do MME (Conjur/MME),

os quais apresentam a recomendação técnica favorável à prorrogação das concessões, conforme Tabela 4, a seguir.

Tabela 4: Documentação encaminhada pelo MME ao TCU.

Concessão de Distribuição	***Nota Técnica do MME***	***Parecer Conjur/MME***
CPFL Paulista	*Nota Técnica 3/2026/DPOTI/SNTEP (peça 3)*	*Parecer 27/2026/CONJUR-MME/CGU/AGU (peça 4)*
Neoenergia Coelba	*Nota Técnica 1/2026/DPOTI/SNTEP (peça 5)*	*Parecer 29/2026/CONJUR-MME/CGU/AGU (peça 6)*
Energisa-MT	*Nota Técnica 150/2025/DPOTI/SNTEP (peça 7)*	*Parecer 26/2026/CONJUR-MME/CGU/AGU (peça 8)*
Neoenergia Cosern	*Nota Técnica 151/2025/DPOTI/SNTEP (peça 9)*	*Parecer 28/2026/CONJUR-MME/CGU/AGU (peça 10)*
Neoenergia Elektro	*Nota Técnica 149/2025/DPOTI/SNTEP (peça 11)*	*Parecer 21/2026/CONJUR-MME/CGU/AGU (peça 12)*
Energisa-SE	*Nota Técnica 137/2025/DPOTI/SNTEP (peça 13)*	*Parecer 24/2026/CONJUR-MME/CGU/AGU (peça 14)*

Fonte: Elaboração própria.

19. Cumpre esclarecer que essas seis concessionárias estavam entre as quatorze distribuidoras que assinaram os Termos Aditivos aos seus contratos de concessão, em evento realizado no dia 8/5/2026 (Lula e Silveira anunciam R$ 130 bilhões em investimentos para modernizar distribuição de energia elétrica no país — Ministério de Minas e Energia).

20. Nesse sentido, os textos finais desses termos aditivos referentes às prorrogações contratuais (peças 29 a 34) correspondem ao objeto a ser tratado no presente processo.

II.2. Processos Conexos

21. Como mencionado anteriormente, o TCU vinha realizando o acompanhamento das ações do Poder Concedente em relação às concessões de distribuição vincendas não alcançadas pelo art. 7º da Lei 12.783/2013 (TC 006.591/2023-0).

22. Em função da reorientação na forma de atuar, promovida pelo Despacho do Ministro Relator, Antonio Anastasia, de 12/3/2024, no âmbito do TC 006.591/2023-0, no sentido de acompanhar individualmente cada pedido de prorrogação dessas concessões, e tendo em vista as diretrizes instituídas posteriormente pelo Decreto 12.068/2024 para as referidas prorrogações, o TCU vem atuando no tema à medida que o Poder Concedente encaminha a essa Corte de Contas as documentações pertinentes sobre cada pedido de prorrogação.

23. A abordagem resultou em uma quantidade considerável de processos conexos sobre outras concessões, mas úteis à presente fiscalização, entre eles os seguintes:

a) TC 006.591/2023-0: Acompanhamento das ações do Poder Concedente em relação às concessões de distribuição vincendas não alcançadas pelo art. 7º da Lei 12.783/2013. Despacho do Ministro Relator, Antonio Anastasia, de 12/3/2024, decidindo pelo acompanhamento individualizado de cada pedido de prorrogação das concessões não alcançadas pelo art. 7º da Lei 12.783/2013, bem como pelo sobrestamento do processo. Acórdão 311/2026-TCU-Plenário, relator Ministro Antonio Anastasia, por meio do qual o TCU levantou o sobrestamento dos autos e arquivou o processo, uma vez que o Poder Concedente efetivamente definiu as diretrizes, regras e regulamentos para os processos de delegação das concessões objeto do exame, mediante o Decreto 12.068/2024;

b) TC 016.697/2025-1: Denúncia referente à decisão da Aneel e do MME de não condicionar as renovações das concessões não alcançadas pelo art. 7º da Lei 12.783/2013 ao pagamento de multas aplicadas às concessionárias, conforme minutas de termo aditivo aprovadas. Acórdão 555/2026-TCU-Plenário, relator Ministro Antonio Anastasia, por meio do qual o TCU considerou a denúncia improcedente e orientou a AudElétrica para que seja incluída, na análise de cada renovação de concessão de distribuição de energia elétrica, avaliação relativa a possíveis processos de caducidade e a respeito dos requisitos exigidos no Decreto 12.068/2024 quanto à prestação de serviço adequado;

c) TC 005.502/2025-0: Acompanhamento da prorrogação da concessão de distribuição da EDP-ES. Acórdão 1.487/2025-TCU-Plenário, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, por meio do qual o TCU considerou que foram atendidos os requisitos para prorrogação da concessão analisada;

d) TC 015.726/2025-8: Acompanhamento da prorrogação dos contratos de concessão das distribuidoras Equatorial Maranhão Distribuidora de Energia S.A, EDP São Paulo Distribuição de Energia S.A., Companhia Piratininga de Força e Luz (CPFL Piratininga) e Neoenergia Pernambuco S.A. Acórdão

2.672/2025-TCU-Plenário, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, por meio do qual o TCU considerou que foram atendidos os requisitos para prorrogação das quatro concessões analisadas;

e) TC 020.672/2025-0: Acompanhamento da prorrogação dos contratos de concessão das distribuidoras Energisa Paraíba, Energisa Mato Grosso do Sul e RGE Sul. Acórdão 538/2026-TCU-Plenário, relator Ministro Jorge Oliveira, por meio do qual o TCU considerou que foram atendidos os requisitos para prorrogação das três concessões analisadas;

f) TC 001.123/2026-2: Acompanhamento da prorrogação do contrato de concessão da distribuidora Light Serviços de Eletricidade S.A. Acórdão 802/2026-TCU-Plenário, relator Ministro Bruno Dantas, por meio do qual o TCU considerou que foram atendidos os requisitos para prorrogação da concessão analisada.

g) TC 016.698/2025-8: Representação referente a suspeita de manipulação de dados, por parte da concessionária Enel Rio, sobre interrupções de energia (expurgos) para atender artificialmente aos indicadores regulatórios (DEC/FEC) e garantir renovação da sua concessão, com aumento desproporcional de eventos classificados como Interrupção em Situação de Emergência (ISE) entre 2022 e 2024. Acórdão 1.013/2026-TCU-Plenário, relator Ministro Jhonatan de Jesus, por meio do qual o TCU deu ciência à Aneel de que a morosidade na fiscalização dos indicadores DEC e FEC, no período entre janeiro/2022 e março/2023, e a ausência de verificação dos dados de 2023 e 2024, apesar de indícios de expurgos indevidos, comprometem o dever regulatório e a fundamentação técnica da recomendação de renovação da concessão; bem como informou ao MME que tal recomendação se apoia em indicadores ainda cercados por incerteza quanto à sua fidedignidade, em razão de fiscalização inconclusa e controvérsia metodológica não resolvida;

h) TC 021.537/2025-9: Acompanhamento da prorrogação do contrato de concessão das distribuidoras Equatorial Pará Distribuidora de Energia S.A. (Equatorial-PA) e Enel Distribuição Rio (Enel-RJ). Pendente de apreciação pelo Plenário do TCU, aguardando pronunciamento do relator, Ministro Jhonatan De Jesus;

i) TC 020.546/2025-4: Denúncia acerca de suposta ausência de adequada avaliação prévia de conformidade da atual prestação contratual no processo de renovação da concessão da Energisa Sergipe Distribuidora de Energia S.A. (Energisa-SE). Pendente de apreciação pelo Plenário do TCU, aguardando pronunciamento do relator, Ministro Bruno Dantas; e

j) TC 008.875/2026-0: Representação, com pedido de medida cautelar, formulada pelo Município de Rondonópolis/MT, por intermédio de sua Prefeitura e de seu Procon, a respeito de alegada insuficiência da fiscalização regulatória e na governança setorial, atribuídas à Aneel e ao MME, no acompanhamento da concessão da Energisa Mato Grosso – Distribuidora de Energia S.A. (Energisa-MT). Despacho do relator, Ministro Walton Alencar Rodrigues, de 7/5/2026, indeferiu a adoção de medida cautelar e restituiu os autos à AudElétrica, autorizando a realização das diligências e audiências necessárias à formulação de proposta quanto ao mérito da representação.

II.3. Inovações dos Termos Aditivos e seus efeitos para o caso

24. Os Termos Aditivos aos contratos das seis concessionárias ora em exame, acostados às peças 29 a 34, trazem algumas inovações que não constavam das versões antigas dos contratos de concessão de distribuição, que necessitavam ser modernizados, conforme exames realizados por esta Unidade Técnica em processos de outras concessões – a exemplo dos TCs 015.726/2025-8 (peça 51 daquele processo, p. 8-9) e 001.123/2026-2 (peça 36 daquele processo, p. 5-6).

*25. Ademais, verifica-se que os Termos Aditivos são, **mutatis mutandis**, iguais ao Termo Aditivo assinado com a EDP-ES (primeira renovação dos contratos mencionados na Tabela 2) e às minutas relativas às concessões analisadas no âmbito dos processos anteriores já examinados pelo TCU – a exemplo do TC 020.672/2025-0, peça 24; e do TC 021.537/2025-9, peças 28 e 29.*

26. Os pontos mais relevantes das alterações contratuais previstas nessas minutas, em relação aos contratos vigentes envolvem os seguintes temas:

a) reforço do compromisso com a sustentabilidade econômico-financeira das concessões de distribuição;

*b) possibilidade de migração do regime econômico das distribuidoras para o modelo de **revenue cap**, ante o modelo de **price cap** adotado atualmente;*

c) estabelecimento de regulação econômica que aborda a abertura de mercado e práticas anticoncorrenciais;

d) aumento da relevância da opinião dos consumidores, cuja satisfação pode impactar no valor das tarifas;

e) além da exigência de níveis globais de continuidade (duração e frequência de interrupções), possibilidade de definição de um percentual mínimo de conjuntos elétricos para análise;

f) obrigação de as concessionárias darem atendimento ao mercado (universalização do atendimento e melhoria da prestação do serviço em áreas rurais);

g) previsão relativa à modernização do sistema de distribuição (digitalização das redes e planejamento de expansão do sistema de forma eficiente e integrada);

h) publicidade da qualidade na prestação do serviço de distribuição;

i) estabelecimento de metas de eficiência para recomposição do serviço após interrupções motivadas por eventos climáticos extremos e de canal de comunicação dedicado ao atendimento de órgãos governamentais;

j) possibilidade de definição de estruturas tarifárias mais modernas (sinais horários, técnicos, locacionais etc.) e adoção do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) como indexador dos contratos;

k) possibilidade de estabelecimento de diferenciações tarifárias e da apuração de indicadores de continuidade do fornecimento em Áreas com Severa Restrição Operativa (ASRO);

l) plano diferenciado de combate às perdas de energia e à inadimplência em concessões com relevante presença de ASRO;

m) possibilidade de a Aneel definir critérios adicionais ou requisitos mais restritivos que impliquem a abertura de processo de caducidade; e

n) avaliação dos níveis de governança e transparência alinhados às melhores práticas e obrigação de as concessionárias disponibilizarem informações mais abrangentes sobre o serviço prestado.

27. Alguns desses temas ainda dependem de regulamentação da Aneel, conforme é mostrado na análise realizada no Tópico V.2.

28. Cumpre destacar que os aditivos contratuais, mais modernos, têm efeitos imediatos das suas cláusulas assim que assinados e atendidas todas as formalidades para a sua eficácia. Entretanto, a efetivação das prorrogações das concessões por mais trinta anos ocorre a partir da data de vencimento do contrato original.

29. Decorre desse fato que a antecipação dos efeitos da prorrogação mostra-se benéfica para os consumidores atendidos pelas concessionárias em análise que demonstrem desempenho adequado aos termos do Decreto 12.068/2024 já na data do requerimento. Para as concessionárias, a vantagem é a garantia de que, atendendo aos novos critérios estabelecidos no aditivo contratual, terão suas concessões prorrogadas por mais trinta anos.

III. METODOLOGIA UTILIZADA

30. A presente análise retomou, com as adaptações pertinentes, a metodologia utilizada nos TCs 005.502/2025-0, 015.726/2025-8, 020.672/2025-0, 001.123/2026-2 e 021.537/2025-9, em que foram realizados os cinco primeiros acompanhamentos, pelo TCU, de prorrogação dos contratos das concessões de distribuição.

31. Não foram analisadas neste trabalho as diretrizes e regulamentos elaborados pelo MME, nem as razões que embasaram a opção do Poder Concedente pela prorrogação das concessões, por já terem sido examinadas no âmbito do TC 006.591/2023 0. As análises se restringiram à verificação da conformidade da documentação e dos atos processuais, com base exclusivamente nas Leis 9.074/1995 e 8.987/1995, e no Decreto 12.068/2024, afastando a avaliação de aspectos de mérito, eficácia ou economicidade das decisões e ações do Poder Concedente ao longo do processo.

32. Todos os trabalhos foram conduzidos em conformidade com a IN-TCU 81/2018 e as limitações metodológicas adotadas observaram os critérios de materialidade, relevância, oportunidade e risco previstos no art. 2º, § 1º, da referida norma.

33. Para a presente análise, decidiu-se pela avaliação da conformidade da documentação e dos atos processuais ao longo dos processos de prorrogação das concessões em tela, dividindo-se os exames em cinco questões principais, conforme papeis de trabalho contidos nos Apêndices A ao F, acostados à peça 55:

a) Os Termos Aditivos aos Contratos estão em conformidade às disposições do Decreto 12.068/2024?

b) Os Termos Aditivos aos Contratos estão em conformidade às Leis 8.987/1995 e 9.074/1995?

c) Os atos processuais foram realizados pela Aneel e MME em conformidade ao disposto no Decreto 12.068/2024?

d) Os órgãos responsáveis realizaram as análises quanto à regularidade fiscal, trabalhista, econômico-financeira, técnica e de qualificação jurídica da concessionária?

e) Os órgãos responsáveis atenderam às exigências constantes da IN-TCU 81/2018?

34. Os papéis de trabalho constantes dos Apêndices A ao E otimizaram as verificações de conformidade em questão. Em cada aspecto avaliado de acordo com o critério específico, foram designadas quatro respostas possíveis: 1. 'Sim'; 2. 'Sim, com regulamentação posterior'; 3. 'Não'; e 4. 'Não se aplica'. Para os casos em que a legislação prevê prazo, acrescentou-se a opção 'Sim, fora do prazo'.

35. Os aspectos que obtiveram as repostas 'Sim', 'Sim, com regulamentação posterior' e 'Sim, fora do prazo' foram considerados em conformidade com a legislação.

36. Em relação à conformidade dos itens dos Termos Aditivos ao disposto no Decreto 12.068/2024, nos termos descritos no Apêndice F (peça 55, p. 15-32), foram levantados os temas que necessitam de regulamentação posterior por parte da Aneel, juntamente com a análise da atual Agenda Regulatória da Agência, para acompanhamento dos pontos de controle que sejam objeto dos processos que tratarão dos próximos casos de prorrogação das concessões de distribuição.

37. No Tópico IV, foi dada continuidade, de maneira sintética, ao monitoramento iniciado por meio do TC 015.726/2025-8, relativo às recomendações dirigidas à Aneel, constantes do Acórdão 1.487/2025-TCU-Plenário, relator Min. Walton Alencar Rodrigues, no âmbito do processo TC 005.502/2025-0, que tratou da prorrogação da concessão da EDP Espírito Santo Distribuição de Energia S.A. (EDP-ES) e constituiu o acompanhamento pelo TCU do primeiro caso de prorrogação desse conjunto de concessões vincendas do serviço público de distribuição.

38. A análise relativa dos atos processuais à luz do Decreto 12.068/2024, que havia sido tratada no Tópico IV.3 de processos anteriores (TCs 005.502/2025-0, 015.726/2025-8 e 020.672/2025-0), foi abordada já no Tópico V.1 desta instrução, da mesma forma que nos casos dos TCs 001.123/2026-2 e 021.537/2025-9.

39. Nesse tópico, examinou-se o cumprimento dos requisitos de prestação de serviço adequado definidos no art. 2º do Decreto 12.068/2024 como condicionantes à prorrogação das concessões. A avaliação observou a orientação contida no item 9.3.2 do Acórdão 555/2026-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Antonio Anastasia, (TC 016.697/2025-1) no sentido de que essa avaliação fosse incluída na metodologia relativa ao exame técnico a ser realizado em cada um dos processos relativos às prorrogações das concessões de distribuição.

40. Após a realização das verificações programadas nos papeis de trabalho, foram efetuadas análises qualitativas dos resultados obtidos e solicitados esclarecimentos da Aneel (peça 52) a respeito de alguns pontos, entre as quais os valores e a situação de multas administrativas aplicadas às concessionárias e a existência de processos de caducidade abertos para a empresa. Os esclarecimentos foram prestados pela Aneel por intermédio do Ofício 40/2026-AIN/ANEEL e seus anexos (peças 53-54).

41. Grande parte dos documentos analisados foram extraídos diretamente dos processos administrativos da Aneel (Processos SEI), que contêm a documentação e análise da Aneel das prorrogações das seis concessões em exame (CPFL Paulista, Neoenergia Coelba, Energisa-MT, Neoenergia Cosern, Neoenergia Elektro e Energisa-SE).

IV. MONITORAMENTO DAS DECISÕES ANTERIORES

42. Em 9/7/2025, o TCU proferiu o Acórdão 1.487/2025-TCU-Plenário, relator Min. Walton Alencar Rodrigues, no âmbito do TC 005.502/2025-0, que tratou do acompanhamento da prorrogação do contrato de concessão da EDP-ES.

43. Naquele processo, o TCU verificou que todas as cláusulas obrigatórias previstas nos arts. 1º a 6º do Decreto 12.068/2024, bem como as exigências contidas nos arts. 6º, 9º e 23 da Lei 8.987/1995 e no art. 4º, § 1º, da Lei 9.074/1995, foram atendidas na minuta do Termo Aditivo ao Contrato de Concessão. Também foi constatado que todos os atos processuais exigidos pelo Decreto 12.068/2024 foram cumpridos.

44. Entretanto, diante de algumas fragilidades detectadas no processo, o Tribunal exarou as seguintes recomendações para o MME e para a Aneel, por meio do referido acórdão:

9.6. recomendar ao MME, com fundamento no artigo 11 da Resolução-TCU 315/2020, que avalie a conveniência e oportunidade de acrescentar a expressão 'sem aplicação de expurgos' na Cláusula 2ª, Subcláusula 6ª, § 3º, da minuta do Termo Aditivo, conforme prescrito no artigo 4º, inciso VI, do Decreto 12.068/2024;

9.7. recomendar à Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), com fundamento no artigo 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

9.7.1. com fulcro no princípio da publicidade, previsto no artigo 37 da Constituição Federal, exija das distribuidoras de energia elétrica a divulgação dos direitos que os consumidores ganharam a partir do novo contrato que agora os vincula às concessionárias, por meio da consolidação desses direitos e dos deveres dos usuários em apenas um documento, agrupando-os de forma lógica e acessível, com vistas a dar maior efetividade ao previsto no inciso VI, do artigo 23, da Lei 8.987/1995;

9.7.2. elabore plano de priorização para inclusão em sua Agenda Regulatória dos temas previstos no Decreto 12.068/2024 e na minuta do Termo Aditivo ao Contrato de Concessão, mas que ainda não foram contemplados na agenda de regulamentações a serem realizadas pela Agência, quais sejam: aprimoramento das condições econômicas para abertura de atividades concorrenciais; desenvolvimento de indicadores de atendimento do mercado; e avaliação da qualidade de governança, incluindo a disponibilização de informações técnicas pelas concessionárias em seus sítios eletrônicos;

45. Visando evitar ou mitigar os efeitos dessas fragilidades, e dada a oportunidade e autorização concedida para monitoramento das citadas deliberações, optou-se por verificar nestes autos a eventual atualização das medidas adotadas pelo MME e pela Aneel em respostas às recomendações do Acórdão 1.487/2025-TCU-Plenário.

46. A Aneel tomou ciência dessas deliberações em 11/7/2025 e o MME, em 14/7/2025 (peças 43 e 45 do TC 005.502/2025-0, respectivamente).

47. Quanto à recomendação do item 9.6, para que o MME faça a inclusão da expressão 'sem aplicação de expurgos' nas minutas de termos aditivos, relembra-se que ela foi considerada implementada em processos anteriores. Nos casos das seis concessionárias em exame, os Termos Aditivos permanecem com a redação que foi recomendada por este Tribunal (peças 29, p. 5; 30, p. 4; 31, p. 4; 32, p. 4; 33, p. 4; e 34, p. 4). Assim, conclui-se que não se faz necessário novo monitoramento desse item de deliberação.

48. Passa-se ao monitoramento sucinto das recomendações dos subitens 9.7.1 e 9.7.2 destinadas à Aneel.

IV.1. Monitoramento das recomendações destinadas à Aneel

49. Visando obter informações da Aneel a respeito do atendimento das recomendações dos subitens 9.7.1 e 9.7.2 do Acórdão 1.487/2025-TCU-Plenário (rel. Ministro Walton Alencar Rodrigues), foi solicitado à Agência, no âmbito dos TCs 015.726/2025-8, 020.672/2025-0, 001.123/2026-2 e 021.537/2025-9, que informasse (vide peça 11, p. 1-2, do TC 021.537/2025-9):

a) em relação à recomendação constante no item 9.7.1 do Acórdão 1.487/2025-TCU Plenário, se foi realizada comunicação às distribuidoras de energia elétrica com a exigência para que efetuem a divulgação dos direitos que os consumidores ganharam a partir do novo contrato que agora os vincula às concessionárias, por meio da consolidação desses direitos e dos deveres dos usuários em apenas um documento, agrupando-os de forma lógica e acessível, com vistas a dar maior efetividade ao previsto no inciso VI, do artigo 23, da Lei 8.987/1995, tendo em vista que, até 10/11/2025, a recomendação ainda não havia sido implementada, conforme Ofício 82/2025-AIN/Aneel;

b) quanto à recomendação exarada no item 9.7.2 do Acórdão 1.487/2025-Plenário-TCU, se houve elaboração de plano de priorização para inclusão em sua Agenda Regulatória dos temas previstos no Decreto 12.068/2024 e nos novos Contratos de Concessão, mas que ainda não foram contemplados na agenda de regulamentações a serem realizadas pela Agência, devendo, ainda, atualizar a tabela 'Análise Comparativa das disposições de regulamentação futuras x Agenda Regulatória da ANEEL' enviada por meio do Ofício 82/2025-AIN/Aneel, destacando as alterações ocorridas desde então (10/11/2025), considerando, inclusive, a Agenda Regulatória para o biênio 2026 2027, debatida no âmbito da Audiência Pública 7/2025 e publicada nos termos da Portaria 7.030/2025, e tendo como parâmetro o Apêndice F da instrução acostada à peça 32 do processo TC 020.672/2025-0 (modelo constante do Anexo I);

50. Quanto ao subitem 9.7.1 do Acórdão, a Aneel informou, em diferentes processos do TCU (TCs 015.726/2025-8 e 020.672/2025-0), que ainda implementa a recomendação do Acórdão 1.487/2025 quanto à divulgação dos direitos dos consumidores.

51. No âmbito dos TCs 001.123/2026-2 e 021.537/2025-9, a Agência registrou que já enviou comunicações às distribuidoras com contratos renovados (EDP ES e Neoenergia PE), determinando a publicação, em documento único e acessível, dos direitos e deveres dos usuários, conforme a legislação vigente (vide peça 15, p. 1-2, do TC 021.537/2025-9).

52. Segundo a Aneel, os documentos comprobatórios (minutas, ofícios/carta às distribuidoras e demais peças) estão juntados ao processo SEI/Aneel 48500.001372/202696, que armazenará as comunicações às concessionárias com contrato renovado sobre a publicação dos direitos dos consumidores e suas comprovações (peça 15, p. 2, do TC 021.537/2025-9).

53. Nesse contexto, as cartas expedidas à EDP Espírito Santo (EDP ES) (peça 56) e Neoenergia Pernambuco (Neoenergia PE) (peça 57) orientam sobre o conteúdo mínimo que deve ser abordado nessas comunicações, os canais de divulgação, a exemplo das faturas emitidas até o mês de abril/2026, e a necessidade de responder à Aneel o período em que foi realizada a publicação. Essas comunicações serão estendidas às demais distribuidoras à medida que ocorrerem novas renovações (peça 15, p. 2).

54. Entende-se que a iniciativa da Aneel representa avanço na implementação da recomendação exarada pelo TCU, alinhando-se às boas práticas de transparência e valorização do consumidor, especialmente diante das transformações tecnológicas do setor elétrico. Facilitar a compreensão dos novos contratos amplia a percepção dos usuários sobre a qualidade do serviço e assegura a consideração de seus interesses.

55. Além da transparência, a apresentação acessível dos direitos e deveres promove previsibilidade e segurança jurídica, contribuindo para a boa governança das concessões e para a efetividade das políticas públicas.

56. Contudo, considerando que a Aneel continuará a encaminhar as comunicações às concessionárias à medida que os novos contratos forem assinados e que essas primeiras distribuidoras ainda terão de responder à Aneel a respeito da publicação desse documento em seu sítio eletrônico e da realização da divulgação, propõe-se que a recomendação disposta no subitem 9.7.1 do Acórdão 1.487/2025-TCU-Plenário permaneça sendo considerada como deliberação em implementação.

57. Quanto ao subitem 9.7.2 do Acórdão, a Aneel enviou tabela com atualização do processo de regulamentação dos temas relacionados ao Decreto 12.068/2024 e aos novos contratos, indicando o andamento de diversas atividades incluídas na Agenda Regulatória 2026–2027. Entre elas: abertura de mercado, desenvolvimento de indicadores de atendimento, resiliência de redes, avaliação da governança das distribuidoras e aprimoramento das regras de eletromobilidade. Parte das normas tem previsão de edição em 2026 e 2027 (peças 54 e 58).

58. Muito embora a tabela apresentada não possa ser equiparada com o plano estruturado de priorização recomendado pelo TCU à Agência, percebe-se esforço da entidade no sentido de dar previsibilidade e ritmo ao tratamento dos temas pendentes, quando inclui na Agenda Regulatória parte dos temas. Entende-se que é um passo importante, dado o alinhamento com o objetivo subjacente desta recomendação que é o de buscar que a Aneel trate de todos os temas relevantes associados às prorrogações de concessões.

59. Esse olhar sobre o grau de suficiência das ações de implementação dos temas, e consequentemente sobre o atendimento, ou não, da recomendação, leva em conta que a Aneel tem sido instada a regulamentar novos temas supervenientes ao Acórdão 1.487/2025-Plenário decorrentes, em vários casos, de novas leis e medidas provisórias. O fato explica, em parte, o ritmo de avanço e justifica a postergação de alguns temas constantes da recomendação de priorização.

60. No âmbito da auditoria operacional que avaliou a adequação da estrutura organizacional, da gestão e dos resultados da Aneel e de outras agências reguladoras, por exemplo (TC 022.280/2024-3, Acórdão 280/2026-TCU-Plenário, relator Min. Jorge Oliveira), o TCU identificou recorrência da necessidade de inclusão de atividades regulatórias urgentes e não previstas na agenda regulatória inicial das quatro agências avaliadas.

61. No caso da Aneel, foram recebidas diversas demandas normativas, consideradas de alta prioridade pela Agência, que se somaram aos itens inicialmente aprovados na Agenda Regulatória de 2023-2024. A quantidade de novas demandas não previstas parece explicar a escolha feita pela Aneel de prever uma quantidade menor de iniciativas em sua agenda regulatória. De um total de 55 iniciativas previstas para serem realizadas no ano de 2022, a Agência passou a prever oito iniciativas, no ano de 2024 (TC 022.280/2024-3, peça 265, p. 51-52; 61). O nível de execução da agenda no último período (2023-2024) foi de 85%, o mais elevado das quatro agências reguladoras examinadas.

62. Por fim, cabe mencionar que a regulamentação do plano de combate às perdas de energia em Áreas de Severa Restrição Operativa (ASRO), embora não prevista na Agenda Regulatória à época do Acórdão 1.487/2025-TCU-Plenário, está abrangida pela auditoria operacional do TCU sobre a sustentabilidade econômico-financeira das concessões de distribuição (TC 005.700/2024-8), cujo monitoramento ocorrerá em processo próprio.

63. Ademais, vale informar que, após a finalização da Tomada de Subsídios (TS) 25/2025, destinada à revisão da metodologia de perdas não técnicas e receitas irrecuperáveis – Submódulo 2.6 e 2.6A dos Procedimentos de Regulação Tarifária (Proret), está prevista a abertura de Consulta Pública (CP) para o primeiro semestre de 2026, com Decisão para o segundo semestre de 2026 (peça 55, p. 18-20).

64. Logo, entende-se que a recomendação relativa ao subitem 9.7.2 do Acórdão 1.487/2025-TCU-Plenário deve permanecer sendo considerada como deliberação em implementação.

65. Sobre o assunto, conclui-se, a partir das informações e dados apurados, que as recomendações expedidas pelo TCU, concernentes aos subitens 9.7.1 e 9.7.2 do Acórdão 1.487/2025-TCU-Plenário, estão em fase de implementação pela Aneel.

66. Também se verificam elementos fartos e suficientes nos autos, alguns deles fruto dos sucessivos monitoramentos de deliberações já realizados pelo TCU (TCs 015.726/2025-8, 020.672/2025-0, 001.123/2026-2 e 021.537/2025-9), para concluir que são bem compreendidos pela Agência Reguladora os riscos referentes: i) à não divulgação dos direitos dos consumidores com os aditivos contratuais; e ii) à não regulamentação e/ou demora na regulamentação de todos os temas do Decreto 12.068/2024 e seus efeitos para o serviço de distribuição.

67. Quanto à divulgação dos direitos dos consumidores com os aditivos contratuais, o processo SEI/Aneel 48500.001372/2026 96, de caráter público, armazena as comunicações às concessionárias com contrato renovado sobre a publicação dos direitos dos consumidores e suas comprovações de atendimento, e pode ser consultado para verificação dos avanços que forem sendo realizados.

68. Ademais, a Aneel possui relação detalhada de todos os temas pendentes de regulamentação e tem seguido um plano de providências público que visa endereçar todas as lacunas, na maioria dos casos com submissão prévia ao processo de consulta pública.

69. O plano, materializado em grande parte na Agenda Regulatória da Aneel, tem sido revisto periodicamente e passado por reavaliações que incorporam priorização de temas e outras escolhas de atualização de contexto. A tendência é que o assunto se resolva sem a imposição de medidas adicionais pelo Tribunal.

70. Esse cenário, aliado ao fato de que, após a conclusão do presente processo de acompanhamento das prorrogações dos contratos de concessão, restarão apenas os casos relacionados às concessões da Enel-CE e Enel-SP, as quais demandarão análises minuciosas a respeito de suas peculiaridades, indica, apesar da relevância da matéria, e em conformidade com a diretriz de racionalização das decisões prevista no art. 16, caput, da Resolução-TCU 315/2020, ser desnecessário expedir nova deliberação e novo monitoramento relacionado aos subitens 9.7.1 e 9.7.2 do Acórdão 1.487/2025-TCU-Plenário.

71. Nesses termos, propõe-se, simultaneamente, além de considerar que as recomendações dispostas nos subitens 9.7.1 e 9.7.2 do Acórdão 1.487/2025-TCU-Plenário sejam consideradas como deliberações em implementação:

i) dispensar a realização de novo monitoramento, com base na diretriz de racionalização das decisões do art. 16, caput, da Resolução-TCU 315/2020, e

ii) recomendar que a Aneel continue acompanhando, com auxílio de seus controles internos, os riscos referentes à não divulgação dos direitos dos consumidores com os aditivos contratuais e à não regulamentação e/ou demora na regulamentação de todos os temas do Decreto 12.068/2024, sem prejuízo de eventual fiscalização futura pelo TCU.

72. Vale registrar que, nos termos do art. 14, § 2º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, a proposta de recomendação foi submetida à apreciação de técnicos da Aneel e já incorporou a sugestão da Agência de ajuste na redação do texto para tornar sua leitura mais fluida (peça 71).

V. EXAME TÉCNICO

73. Conforme metodologia indicada anteriormente, o exame técnico realizado abrangeu as seguintes avaliações:

(i) análise dos atos processuais à luz do Decreto 12.068/2024;

(ii) análise dos Termos Aditivos aos Contratos quanto aos aspectos exigidos pelo Decreto 12.068/2024;

(iii) análise dos Termos Aditivos aos Contratos quanto aos aspectos exigidos pela Lei 8.987/1995 e pela Lei 9.074/1995, mas não mencionados explicitamente no Decreto 12.068/2024;

(iv) avaliação das análises realizadas pelos órgãos responsáveis quanto à regularidade fiscal, trabalhista, econômico-financeira, técnica e de qualificação jurídica das concessionárias; e

(v) avaliação quanto à conformidade do processo à luz da IN-TCU 81/2018.

V.1. Análise dos atos processuais à luz do Decreto 12.068/2024

74. A avaliação dos atos processuais relacionados à discussão e decisão de aprovação dos Termos Aditivos aos contratos em questão buscou verificar a conformidade dos procedimentos adotados pelos órgãos responsáveis, assegurando que as etapas previstas no Decreto 12.068/2024 fossem observadas ao longo do processo. O resultado da íntegra dos exames realizados pode ser encontrado no Apêndice C (peça 55, p. 9-12).

V.1.1. Exames de conformidade geral

75. Segundo o art. 7º, caput, do Decreto 12.068/2024, o requerimento de prorrogação do prazo da concessão será dirigido à Aneel, com a antecedência de, no mínimo, 36 meses do advento do termo contratual, acompanhado dos documentos comprobatórios de regularidade fiscal, trabalhista e setorial e das qualificações jurídica, econômico-financeira e técnica da concessionária.

76. Adicionalmente, o § 1º do art. 7º e o art. 10, ambos do Decreto 12.068/2024, asseveram que as concessionárias que tiverem apresentado o requerimento de prorrogação anteriormente à publicação deste Decreto e que mantiverem interesse na prorrogação deverão ratificá-lo no prazo de trinta dias, contado da publicação da minuta do Termo Aditivo ao contrato de concessão, e manifestar concordância integral com as condições estabelecidas.

77. Com a aprovação da minuta inicial pelo Despacho Aneel 517/2025 (peça 22, p. 49), após a conclusão da CP 27/2024, publicado no Diário Oficial da União (DOU) em 27/2/2025, o prazo limite para a apresentação da ratificação do requerimento de prorrogação do contrato foi definido em 31/3/2025, tendo em vista que 29/3/2025 não foi um dia útil.

78. Por ter seu contrato se encerrando em 27/8/2028, a Neoenergia Elektro foi a única das seis concessionárias em exame que não precisou manifestar seu interesse na prorrogação do contrato antes da publicação do Decreto 12.068/2024, de modo que, após a publicação do normativo, o único prazo ao qual deveria se atentar era o de requerer a prorrogação trinta dias após a publicação da minuta do Termo Aditivo citada no parágrafo anterior.

79. Isso posto, conforme pode ser conferido na Tabela 5, as concessionárias ora em apreço cumpriram as exigências do Decreto 12.068/2024 quanto aos prazos para manifestação de seu interesse nas prorrogações dos contratos.

80. Ademais, mediante notas técnicas acessíveis em seu site na Internet, junto ao acesso público aos respectivos processos SEI, a Aneel apurou e deu publicidade à sua análise, que considerou como adequada a prestação do serviço por parte de todas as concessionárias, quanto à continuidade do fornecimento, nos termos do art. 2º, § 1º, inciso I, § 2º, § 5º, inciso I, § 6º e § 7º, do Decreto 12.068/2024, e no tocante à gestão econômico-financeira, conforme dispõe o art. 2º, § 1º, inciso II, § 3º, § 5º, inciso II, § 6º e § 7º, do Decreto 12.068/2024. As referidas notas técnicas constam das peças 35 a 40 destes autos.

Tabela 5: Documentação das análises, nos termos do art. 2º do Decreto 12.068/2024.

Concessão de Distribuição	Data do requerimento de prorrogação do contrato	Data da ratificação do requerimento de prorrogação do contrato	Nota Técnica da Aneel apurando os critérios do art. 2º, § 1, do Decreto 12.068/2024º	Data da recomendação da Aneel ao MME	Processo Aneel
CPFL Paulista	18/10/2024 (peça 41, p. 1)	28/3/2025 (peça 42, p. 1)	Nota Técnica Conjunta 24/2025 -SCE-SFF-SFT-STR/ANEEL (peça 35)	25/11/2025 (Ofício 841/2025-SCE/ANEEL - peça 23, p. 4)	48500.903395/2024-73
Neoenergia Coelba	2/8/2024 (peça 43, p. 1)	28/3/2025 (peça 44, p. 1)	Nota Técnica Conjunta 23/2025 -SCE-SFF-SFT-STR/ANEEL (peça 36)	12/12/2025 (Ofício 883/2025-SCE/ANEEL - peça 24, p. 4)	48500.902525/2024-51
Energisa-MT	9/12/2024 (peça 45, p. 1)	28/3/2025 (peça 46, p. 1)	Nota Técnica Conjunta 26/2025 -SCE-SFF-SFT-STR/ANEEL (peça 37)	12/12/2025 (Ofício 884/2025-SCE/ANEEL - peça 25, p. 4)	48500.003615/2025-40
Neoenergia Cosern	12/12/2024 (peça 47, p. 1)	28/3/2025 (peça 48, p. 1)	Nota Técnica Conjunta 21/2025 -SCE-SFF-SFT-STR/ANEEL (peça 38)	12/12/2025 (Ofício 881/2025-SCE/ANEEL - peça 26, p. 4)	48500.003611/2025-61
Neoenergia Elektro	Não se aplica	28/3/2025 (peça 49, p. 1)	Nota Técnica Conjunta 20/2025 -SCE-SFF-SFT-STR/ANEEL (peça 39)	25/11/2025 (Ofício 840/2025-SCE/ANEEL - peça 27, p. 4)	48500.010834/2025-85
Energisa-SE	18/12/2023 (peça 50, p. 1)	28/3/2025 (peça 51, p. 1)	Nota Técnica Conjunta 28/2025 -SCE-SFF-SFT-STR/ANEEL (peça 40)	17/11/2025 (Ofício 823/2025-SCE/ANEEL - peça 28, p. 4)	48500.003592/2025-73

Fonte: Elaboração própria.

81. A respeito do prazo de trinta dias, contado da recomendação da Aneel, para que o MME comunique à concessionária sua decisão concernente à prorrogação, entende-se que esse prazo não se aplica, visto que o Ministério já havia externado, em processo anterior, seu entendimento de que os prazos do Decreto 12.068/2024 são impróprios (peça 30, p. 3, do TC 005.502/2025-0).

V.1.2. Exame dos critérios de continuidade do fornecimento e da gestão econômico-financeira das concessionárias

82. O Decreto 12.068/2024 condicionou a prorrogação das concessões, entre outros requisitos, à comprovação da prestação do serviço adequado pela concessionária.

83. Assim, os critérios para verificação da prestação do serviço adequado estão previstos no art. 2º do Decreto 12.068/2024 e são relativos à demonstração de dois tipos de eficiência: i) da continuidade do fornecimento; e ii) da gestão econômico-financeira.

84. O descumprimento do serviço adequado ocorre, no primeiro caso, quando os indicadores de frequência (FEC) e duração (DEC) médias de interrupção do fornecimento de energia aos consumidores não atendam aos limites anuais globais definidos pela Aneel, de forma isolada ou conjuntamente, por três anos consecutivos.

85. No segundo caso, ocorre quando não atendido o indicador de gestão econômico-financeira, previsto no Módulo VIII do Anexo VIII da REN Aneel 948/2021. A verificação deve tomar por base os cinco anos anteriores à recomendação de prorrogação da concessão pela Aneel, excluídos os anos anteriores a 2021, com o indicador não podendo ser desatendido por dois anos consecutivos.

86. Sobre o assunto, e conforme citado no Tópico III – Metodologia Utilizada, essa avaliação quanto ao cumprimento dos requisitos de prestação de serviço adequado foi objeto de orientação dada a esta AudElétrica, por meio do item 9.3.2 do Acórdão 555/2026-TCU-Plenário (TC 016.697/2025-1, relator Min. Antonio Anastasia), no sentido de que fosse incluída na metodologia de exame técnico a ser realizado em cada um dos processos de fiscalização relativos às renovações das concessões de distribuição.

87. No âmbito do TC 021.537/2025-9, a análise dos critérios de continuidade para a Enel RJ considerou, além das apurações da Aneel, investigações sobre possíveis manipulações de dados de interrupções, notadamente pelo aumento de suposta classificação indevida de eventos como expurgos decorrentes de Interrupção em Situação de Emergência (ISE) por parte da concessionária, entre 2022 e 2024, as quais foram objeto de representação ao TCU, no âmbito do TC 016.698/2025-8.

88. Cumpre esclarecer que expurgar uma interrupção significa retirá-la do cálculo dos indicadores de qualidade DEC e FEC que serão confrontados com as metas regulatórias, embora o evento continue existindo na base de dados histórica.

89. Assim, um dos objetivos da Enel-RJ na utilização desse procedimento no tocante aos expurgos seria atender artificialmente aos indicadores regulatórios (DEC/FEC) e garantir a prorrogação do seu contrato de concessão.

90. Naquele processo, a Unidade Técnica verificou que houve inconformidade processual na decisão da Aneel acerca da prorrogação do contrato dessa concessionária, pois a Agência deveria ter aguardado o desfecho de fiscalização relevante que poderia impactar os indicadores e, portanto, o atendimento ao Decreto 12.068/2024.

91. No entanto, também observou que, posteriormente, a própria Aneel reconheceu que a metodologia utilizada nessa fiscalização correlata (processo SEI 48500.901048/2023-25), responsável por apontar indícios de irregularidades na atuação da Enel-RJ quanto aos expurgos, ainda carece de validação regulatória.

92. Apesar de tal falha processual, não se identificaram evidências suficientes de descumprimento dos critérios de eficiência, nem de incorreção dos indicadores que inviabilizassem a prorrogação contratual, a qual se considerou convalidada por atos supervenientes e pelo papel técnico da Aneel na matéria.

93. Concluiu-se, assim, pela inexistência de óbice à prorrogação do contrato da Enel-RJ, embora tenha sido proposto dar ciência à Agência de que a deficiência de instrução e da motivação técnica da decisão, por não dispor de todos os elementos relevantes, especialmente as conclusões de fiscalização conexa, com potencial impacto nos indicadores de continuidade, eleva riscos de insegurança jurídica e prejudica a consistência e a qualidade da decisão da Diretoria Colegiada da Aneel.

94. Nessa toada, considerando a ausência de respaldo regulatório para limitar expurgos decorrentes de ISE, no presente processo são analisados os dados relativos ao DEC e FEC apurados no período de 2020 a 2024 em comparação com seus limites estabelecidos, para avaliar a conformidade da atuação da Aneel quanto aos critérios estipulados pelo art. 2º do Decreto 12.068/2024, sem que seja realizado o reexame sobre a correção ou não na utilização dos expurgos pelas distribuidoras.

95. As Tabelas 6 a 11 consolidam esses dados para cada uma das seis concessionárias ora em exame.

Tabela 6: DEC e FEC – CPFL Paulista – 2020 a 2024.

Ano	DEC Limite	DEC Apurado	Diferença entre DEC Limite e DEC Apurado	FEC Limite	FEC Apurado	Diferença entre FEC Limite e FEC Apurado
2020	7,19	6,81	0,38	6,04	4,27	1,77

2021	6,84	6,21	0,63	5,49	4,24	1,25
2022	6,77	5,25	1,52	5,47	3,56	1,91
2023	6,41	5,14	1,27	5,09	3,26	1,83
2024	6,42	4,78	1,64	5,09	3,01	2,08

Fonte: Elaboração própria, considerando os dados da ANEEL | Portal Reports Abertos.

Tabela 7: DEC e FEC – Neoenergia Coelba – 2020 a 2024.

Ano	DEC Limite	DEC Apurado	Diferença entre DEC Limite e DEC Apurado	FEC Limite	FEC Apurado	Diferença entre FEC Limite e FEC Apurado
2020	14,45	12,44	2,01	7,88	5,54	2,34
2021	13,75	11,44	2,31	7,54	5,18	2,36
2022	13,59	11,41	2,18	7,41	4,98	2,43
2023	13,14	10,70	2,44	6,86	4,97	1,89
2024	12,63	10,24	2,39	6,78	4,08	2,70

Fonte: Elaboração própria, considerando os dados da ANEEL | Portal Reports Abertos.

Tabela 8: DEC e FEC – Energisa-MT – 2020 a 2024.

Ano	DEC Limite	DEC Apurado	Diferença entre DEC Limite e DEC Apurado	FEC Limite	FEC Apurado	Diferença entre FEC Limite e FEC Apurado
2020	21,47	17,48	3,99	17,05	7,77	9,28
2021	20,39	20,01	0,38	15,86	8,18	7,68
2022	19,50	16,72	2,78	14,90	7,31	7,59
2023	18,27	16,16	2,11	13,46	6,83	6,63
2024	17,91	15,12	2,79	12,63	6,49	6,14

Fonte: Elaboração própria, considerando os dados da ANEEL | Portal Reports Abertos.

Tabela 9: DEC e FEC – Neoenergia Cosern – 2020 a 2024.

Ano	DEC Limite	DEC Apurado	Diferença entre DEC Limite e DEC Apurado	FEC Limite	FEC Apurado	Diferença entre FEC Limite e FEC Apurado
2020	11,97	9,20	2,77	8,03	3,85	4,18
2021	11,42	6,77	4,65	7,56	2,80	4,76
2022	10,85	7,93	2,92	7,09	3,04	4,05
2023	10,26	7,63	2,63	6,48	3,22	3,26
2024	10,27	8,30	1,97	6,48	2,95	3,53

Fonte: Elaboração própria, considerando os dados da ANEEL | Portal Reports Abertos.

Tabela 10: DEC e FEC – Neoenergia Elektro – 2020 a 2024.

Ano	DEC Limite	DEC Apurado	Diferença entre DEC Limite e DEC Apurado	FEC Limite	FEC Apurado	Diferença entre FEC Limite e FEC Apurado
2020	8,30	7,57	0,73	6,40	4,49	1,91
2021	8,16	7,38	0,78	6,20	4,21	1,99
2022	7,79	6,97	0,82	5,70	3,84	1,86
2023	7,73	7,32	0,41	5,68	3,73	1,95
2024	7,73	6,45	1,28	5,68	3,49	2,19

Fonte: Elaboração própria, considerando os dados da ANEEL | Portal Reports Abertos.

Tabela 11: DEC e FEC – Energisa-SE – 2020 a 2024.

Ano	DEC Limite	DEC Apurado	Diferença entre DEC Limite e DEC Apurado	FEC Limite	FEC Apurado	Diferença entre FEC Limite e FEC Apurado
2020	12,05	10,57	1,48	8,11	4,99	3,12
2021	11,66	10,55	1,11	7,89	4,79	3,10
2022	11,44	9,69	1,75	7,60	4,83	2,77
2023	11,11	9,58	1,53	7,01	4,70	2,31
2024	10,84	9,29	1,55	7,02	4,50	2,52

Fonte: Elaboração própria, considerando os dados da ANEEL | Portal Reports Abertos.

96. De acordo com os dados das Tabelas 6 a 11, verifica-se, com efeito, que as seis concessionárias cumpriram os critérios dos indicadores de continuidade dispostos no art. 2º, § 1º, inciso I, § 2º, § 5º, inciso I, § 6º e § 7º, do Decreto 12.068/2024, para o período analisado.

97. Quanto aos critérios de gestão econômico-financeira, a Aneel demonstrou, nas notas técnicas referentes a cada processo de prorrogação dos contratos de concessão, que todas as seis distribuidoras cumpriram os critérios descritos no art. 2º, § 1º, inciso II, § 3º, § 5º, inciso II, § 6º e § 7º, do Decreto 12.068/2024, sem que tenham sido necessários quaisquer aportes de capital (peças 35, p. 4-7; 36, p. 5-8; 37, p. 4-6; 38, p. 5-12; 39, p. 4-6; e 40, p. 4-8).

98. Portanto, considerando os arts. 2º, 7º, 8º, 9º e 10 do Decreto 12.068/2024, conclui-se que todos os atos processuais exigidos foram cumpridos pela Aneel e pelo MME.

V.2. Análise dos Termos Aditivos aos Contratos quanto aos aspectos exigidos pelo Decreto 12.068/2024

99. O Decreto 12.068/2024 representa avanço relevante no marco regulatório do setor elétrico brasileiro, cuja efetividade, contudo, depende da edição de regulamentações e diretrizes ainda pendentes. Esses pontos abrangem aspectos técnicos, operacionais e estruturais, como o compartilhamento de infraestrutura, a modernização das tarifas, a resiliência das redes e a adaptação dos modelos de negócio das distribuidoras.

100. Dada a complexidade dos temas e a relevância das concessões sujeitas à prorrogação ou nova licitação, o processo regulatório exige tratamento cuidadoso, capaz de equilibrar os interesses dos diversos agentes e assegurar qualidade do serviço, segurança jurídica e adequada prestação do serviço público.

101. Como alertado no relatório do voto condutor do Acórdão 1.487/2025–TCU–Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, há 22 itens que necessitam de regulamentação nas minutas dos Termos Aditivos de Contrato, conforme detalhado no Apêndice F (peça 55, p. 15-32).

102. Agrupando-se esses itens, podem-se definir sete grupos temáticos a serem regulamentados:

a) abertura de mercado e práticas concorrenciais;

b) Áreas de Severa Restrição Operativas (ASRO);

c) desenvolvimento de indicadores;

d) regime econômico e investimentos;

e) resiliência das redes de distribuição e Eventos Climáticos Extremos;

f) transparência; e

g) novas hipóteses para abertura de processos de caducidade.

*103. No mesmo **decisum**, o TCU ressaltou que a ausência de regulamentação desses temas compromete a efetividade contratual e recomendou à Aneel a elaboração de plano de priorização para inclusão desses temas em sua Agenda Regulatória.*

104. O atendimento a essa recomendação vem sendo monitorado (vide Tópico IV deste relatório), inclusive à luz das contribuições já formuladas por esta Corte, especialmente quanto às ASROs e aos investimentos intraciclos, que serão objeto de monitoramento em processo específico (TC 005.700/2024-8, nos termos do Acórdão 2.008/2025–TCU–Plenário, relator Ministro Benjamin Zymler).

105. Nesse sentido, para realizar as avaliações quanto às exigências contidas no Decreto 12.068/2024, foram levantados todos os itens apontados pelo Decreto como obrigatórios ao teor dos contratos, conforme Apêndice A (peça 55, p. 3-6).

106. Ademais, no relatório do voto condutor do Acórdão 1.487/2025–TCU–Plenário (TC 005.502/2025-0), de autoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, foram analisadas as manifestações da Aneel a respeito da necessidade de regulamentação desses itens, nos termos da Nota Técnica (NT) 1.056/2024- SCE-SFF-SFT-SMA-STE-STD-STR/ANEEL, especialmente aquelas constantes do quadro com o mapeamento das disposições do Decreto 12.068/2024 no Termo Aditivo (peça 22 daquele processo, p. 75-79). Tal análise culminou com a elaboração de uma tabela comparativa que constou como o Apêndice F ao citado relatório.

107. Por seu turno, na instrução da AudElétrica no âmbito do TC 015.726/2025-8, essa tabela foi atualizada com as informações encaminhadas pela Aneel em 11/9/2025, enquanto no bojo do TC 020.672/2025-0 essa mesma tabela apresentou as atualizações até o dia 10/11/2025 e nos TCs 021.537/2025-9 e 001.123/2026-2 até o dia 3/2/2026.

108. No presente processo, a resposta enviada pela Aneel em 20/3/2026, acostada à peça 54, foi incorporada ao Apêndice F desta instrução (peça 55, p. 15-32), contendo as atualizações conforme os textos dos dispositivos contratuais constantes dos Termos Aditivos (peças 29-34).

109. A seguir, são abordadas as principais atualizações ocorridas, em comparação aos últimos processos de prorrogação contratual analisados (TCs 021.537/2025-9 e 001.123/2026-2).

110. No grupo temático 'ASRO', no bojo da ação AR24-19 - Revisão dos Submódulos 2.6 e 2.6 A do Proret - Perdas não técnicas e Receitas irrecuperáveis, após a finalização da Tomada de Subsídios (TS) 25/2025, está prevista a abertura de Consulta Pública (CP) para o primeiro semestre de 2026, com Decisão para o segundo semestre de 2026 (peça 55, p. 18-20).

111. Já o tema relativo a 'Regime econômico e investimentos' teve avanços em duas ações constantes da Agenda Regulatória da Aneel.

112. A ação AR24-09 - Revisão do Submódulo 2.3 do Proret - Base de Remuneração Regulatória deve ter abertura de CP no segundo semestre de 2026 e conclusão no primeiro semestre de 2027, enquanto a ação ARR 24-03 - Avaliação de Resultado Regulatório do Submódulo 2.5 do Proret - Fator X - Componente Pd tem sua conclusão prevista para o segundo semestre de 2026 (peça 55, p. 22-25).

113. Por fim, no que concerne ao tema 'Transparência', a Aneel informou que, no âmbito da ação AR26 01 – Revisão do Anexo VII da REN 948/2021 – Avaliação da qualidade dos sistemas de governança das concessionárias de distribuição, iniciou-se a análise das contribuições apresentadas no âmbito da Tomada de Subsídio 4/2026, destinada a coletar manifestações acerca do relatório de Análise de Resultado Regulatório (ARR).

114. Logo, no aspecto regulatório, constatou-se que foram adotadas iniciativas relevantes pela Aneel, incluindo consultas públicas e revisões da Agenda Regulatória, o que possibilitou à Agência acelerar os trabalhos para regulamentar os temas relativos ao tratamento das ASROs e ao regime econômico e investimentos, além de avanços no tema transparência, que continuarão sendo acompanhados em outros processos de monitoramento.

115. Considerando os arts. 1º a 6º do Decreto 12.068/2024, conclui-se que todas as cláusulas obrigatórias exigidas foram encontradas nos Termos Aditivos aos Contratos propostas pelo Poder Concedente.

V.3. Análise dos Termos Aditivos aos Contratos quanto aos aspectos exigidos pela Lei 8.987/1995 e pela Lei 9.074/1995, mas não mencionados explicitamente no Decreto 12.068/2024

116. Tendo em vista que os contratos de concessão de distribuição de energia se submetem às Leis 8.987/1995 e 9.074/1995, foram levantadas obrigações contidas nestas leis que, porventura, não apareçam explicitamente no Decreto 12.068/2024 e nos Termos Aditivos aos Contratos. O resultado da íntegra dos exames realizados pode ser encontrado no Apêndice B (peça 43, p. 7-8).

117. Considerando os arts. 6º, 9º e 23 da Lei 8.987/1995 e o art. 4º, § 1º, da Lei 9.074/1995, conclui-se que todas as exigências foram atendidas nos Termos Aditivos aos Contratos propostas pelo Poder Concedente.

118. Vale relembrar, como examinado no Tópico IV, que o Acórdão 1.487/2025-TCU-Plenário apontou oportunidade de melhoria quanto à organização dos direitos e deveres dos usuários, que se encontram dispersos no texto contratual, em desacordo com o art. 23 da Lei 8.987/1995, do qual resultou recomendação à Aneel, ainda em implementação, a respeito da exigência de divulgação desses direitos aos consumidores.

V.4. Avaliação das análises realizadas pelos órgãos responsáveis quanto à regularidade fiscal, trabalhista, econômico-financeira, técnica e de qualificação jurídica das concessionárias

119. Por meio das notas técnicas acostadas às peças 35 a 40, conforme a Tabela 5 apresentada no Tópico V.1.1, a Aneel realizou as análises dos requerimentos de prorrogação dos Contratos de Concessão de Distribuição protocolados pelas concessionárias de que trata o presente processo. A avaliação dessas análises consta de forma detalhada no Apêndice D (peça 55, p. 13).

120. Segundo as aludidas notas técnicas, para a avaliação dos documentos comprobatórios de regularidade fiscal, trabalhista e setorial, bem como das qualificações jurídica, econômico-financeira e técnica das distribuidoras, a Aneel utilizou como referência os documentos mencionados no Anexo do Despacho Aneel 3.065, de 2/10/2012, uma vez que o Decreto 12.068/2024 não especificou quais documentos seriam necessários para essa análise (peças 35, p. 2-4; 36, p. 2-4; 37, p. 2-3; 38, p. 2-4; 39, p. 2-3 e 40, p. 2-3).

121. Nesse sentido, o Despacho Aneel 3.065/2012 apresenta a relação de documentos exigidos para a solicitação de prorrogação de prazo das concessões de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, conforme previsto nos arts. 17, § 5º, 19 e 22 da Lei 9.074/1995. Trata-se de uma lista completa e consolidada, que abrange os principais aspectos necessários para a verificação da regularidade e das qualificações exigidas em processos dessa natureza.

122. Conforme anotado no relatório do voto condutor do Acórdão 1.487/2025-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, essa escolha metodológica se mostrou adequada, considerando que o Decreto 12.068/2024 não especificou quais documentos seriam necessários para essa análise (peça 41, p. 21, do TC 005.502/2025-0).

123. Cumpre informar que o MME, antes de assinar os Termos Aditivos com as concessionárias, verificou que havia algumas certidões de regularidade vencidas e realizou tratativas com as distribuidoras, que efetuaram as atualizações de suas certidões de regularidade fiscal, trabalhista e setorial (peças 63-68).

124. O exame efetuado permite concluir que a Aneel e o MME conduziram de forma adequada a verificação da regularidade fiscal, trabalhista e setorial, bem como das qualificações jurídica, econômico-financeira e técnica das seis concessionárias, em consonância com o disposto no art. 7º do Decreto 12.068/2024, observando critérios que asseguram a conformidade das concessionárias com os requisitos legais e regulamentares aplicáveis ao processo de prorrogação da concessão.

V.5. Avaliação quanto à conformidade do processo à luz da IN-TCU 81/2018

125. A IN-TCU 81/2018 estabelece diretrizes e procedimentos para o acompanhamento, pelo TCU, dos processos de desestatização, prorrogação ou renovação de concessões e permissões de serviços públicos.

126. No presente trabalho, foram avaliados dois aspectos específicos relacionados ao cumprimento da IN-TCU 81/2018:

a) apresentação dos documentos previstos no art. 10 da IN-TCU 81/2018; e

b) encaminhamento da documentação ao TCU com antecedência mínima de 150 dias, conforme exigido pelo art. 10 da IN-TCU 81/2018.

127. A seguir, apresentam-se os principais pontos percebidos a partir dos resultados das avaliações realizadas. O resultado dos exames pode ser encontrado na íntegra no Apêndice E (peça 55, p. 14).

128. Quanto ao envio de documentação do processo, o MME encaminhou ao TCU o Ofício 30/2026/SE-MME (peça 2), de 10/2/2026, apresentando informações sobre as concessões impactadas e os procedimentos adotados.

129. As informações fornecidas demonstram alinhamento com o prescrito na referida instrução normativa, permitindo-se concluir pela conformidade neste aspecto da análise.

130. No que diz respeito à antecedência prescrita no art. 10 da IN-TCU 81/2018 para entrega da documentação, considerando os vencimentos dos contratos, conforme Tabela 2, apresentada no histórico dos autos, constatou-se que o MME cumpriu o prazo estabelecido na instrução normativa, que determina o encaminhamento ao TCU com no mínimo 150 dias de antecedência da assinatura do contrato ou termo aditivo.

VI. INFORMAÇÕES ADICIONAIS

Análise da existência de sanções administrativas não pagas pelas concessionárias e eventuais processos de caducidade

131. No âmbito do supracitado TC 015.726/2025-8, o debate sobre a prorrogação de concessões de distribuição não alcançadas pelo art. 7º da Lei 12.783/2013 evidenciou a controvérsia quanto à possibilidade de exigir o pagamento de multas administrativas como condição para a renovação contratual. À época, chamou atenção o elevado montante de multas não recolhidas no setor, estimado em R$ 944 milhões, muitas delas judicializadas, o que alimentava a percepção de impunidade (TC 015.726/2025-8, peça 51, p. 28-31).

132. Apesar da relevância do tema, a Procuradoria Federal junto à Aneel concluiu pela inexistência de fundamento legal para condicionar a prorrogação ao pagamento dessas multas (peça 61, p. 14), o que levou à exclusão das cláusulas correspondentes nas minutas dos Termos Aditivos.

133. Posteriormente, embora tenha sido sugerida a inclusão de compromisso de quitação das multas transitadas em julgado, o Ministério de Minas e Energia manifestou-se pela impossibilidade jurídica da exigência, diante da ausência de previsão na Lei 9.074/1995 e no Decreto 12.068/2024 (peça 62, p. 2).

134. De toda forma, questionada sobre o assunto no âmbito dos presentes autos, a Agência informou os valores e vencimentos de multas aplicadas e não quitadas para as distribuidoras ora em apreço (peça 53, itens não digitalizáveis). A Tabela 12, a seguir, apresenta a informação consolidada das multas de cada distribuidora, constando a situação quanto à suspensão por medida judicial ou não das respectivas cobranças.

Tabela 12: Valores (em R$) e situação de multas administrativas aplicadas às concessionárias.

Concessão de Distribuição	Valor Principal	Multa	Juros	Valor Atual
CPFL Paulista	***27.535.960,94***	***1.145.863,17***	***6.463.891,27***	***35.145.715,38***
Suspenso com Seguro Garantia	*2.881.106,06*	*576.221,21*	*3.581.502,94*	*7.038.830,21*
Suspenso com depósito judicial	*2.848.209,81*	*569.641,96*	*2.882.388,33*	*6.300.240,10*
Em Cobrança	*21.806.645,07*	*-*	*-*	*21.806.645,07*
Neoenergia Coelba	***109.907.907,42***	***10.276.184,74***	***51.295.985,89***	***171.480.078,05***
Suspenso com depósito judicial	*23.001.716,21*	*4.600.343,24*	*29.527.124,37*	*57.129.183,82*
Suspenso com Seguro Garantia	*86.906.191,21*	*5.675.841,50*	*21.768.861,52*	*114.350.894,23*
Energisa-MT	***72.845.427,65***	***14.321.857,49***	***26.270.755,07***	***113.438.040,22***
Suspenso com depósito judicial	*37.679.972,96*	*7.535.994,60*	*17.209.832,19*	*62.425.799,75*
Suspenso com Seguro Garantia	*12.790.088,72*	*2.558.017,74*	*2.684.639,62*	*18.032.746,09*
Inscrito em Dívida Ativa	*289.435,49*	*57.887,10*	*744.754,92*	*1.092.077,51*
Em Cobrança	*20.849.790,23*	*4.169.958,05*	*5.631.528,34*	*30.651.276,62*
Parcelamento	*1.236.140,25*	*-*	*-*	*1.236.140,25*
Neoenergia Elektro	***44.180.004,21***	***4.867.775,06***	***11.118.896,90***	***60.166.676,19***
Suspenso com depósito judicial	*1.866.597,82*	*373.319,56*	*2.031.107,88*	*4.271.025,28*
Suspenso com Seguro Garantia	*22.472.277,50*	*4.494.455,50*	*9.087.789,02*	*36.054.522,02*
Em Cobrança	*19.841.128,89*	*-*	*-*	*19.841.128,89*
Energisa-SE	***8.236.364,09***	***1.647.272,82***	***1.131.638,40***	***11.015.275,30***
Suspenso com depósito judicial	*1.732.746,03*	*346.549,20*	*534.598,48*	*2.613.893,71*
Suspenso com Seguro Garantia	*1.687.610,28*	*337.522,06*	*444.854,07*	*2.469.986,41*
Em Cobrança	*4.816.007,78*	*963.201,56*	*152.185,85*	*5.931.395,18*
TOTAL GERAL	***262.705.664,31***	***32.258.953,28***	***96.281.167,53***	***391.245.785,14***

Fonte: Elaboração própria a partir de informações da Aneel (peça 53, itens não digitalizáveis).

135. Destaca-se que, do valor total levantado (mais de R$ 391 milhões com multas e juros), cerca de 79% encontram-se com a exigibilidade suspensa por algum tipo de medida judicial e quase 20% estão em cobrança. Há valores inscritos em dívida ativa e em parcelamento para o caso da Energisa-MT. Por fim, em relação à Neoenergia Cosern, a Aneel não informou a existência de valores de multas que ainda não foram quitados.

136. Importa registrar que tramitam no TCU processos relevantes, ainda sem decisão de mérito, envolvendo questionamentos sobre a avaliação da prestação do serviço e a fiscalização regulatória.

137. O TC 020.546/2025-4 trata de denúncia acerca de suposta ausência de adequada avaliação prévia de conformidade da atual prestação contratual no processo de renovação da concessão da Energisa-SE, ao passo que o TC 008.875/2026-0 cuida de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pelo Município de Rondonópolis/MT, por intermédio de sua Prefeitura e de seu Procon, a respeito de alegada insuficiência da fiscalização regulatória e na governança setorial, atribuídas à Aneel e ao MME, no acompanhamento da concessão da Energisa-MT.

138. Ademais, o TCU recebeu requerimento, apresentado pela Câmara Municipal de Mogi Mirim, em que este Tribunal é cientificado a respeito de solicitação de informações à Neoenergia Elektro sobre frequentes oscilações e interrupções no fornecimento de energia em Mogi Mirim, especialmente na Zona Norte, com registros recorrentes de reclamações e baixa efetividade de audiências públicas. No documento, questionam-se as causas do problema e as medidas adotadas pela concessionária, requerendo também o acionamento de órgãos (MME, Ministério Público Federal – MPF e TCU) para fiscalização e eventual adoção de providências (peças 69-70).

139. Embora não haja decisão de mérito definitiva, no TC 008.875/2026-0, o Ministro-relator Walton Alencar Rodrigues, em Despacho de 7/5/2026, asseverou que o procedimento de prorrogação da concessão, regido pelo Decreto 12.068/2024, baseia-se em critérios de eficiência previamente definidos, não havendo, em exame preliminar, amparo legal para condicionar a prorrogação ao pagamento de multas municipais ou a indicadores distintos daqueles estabelecidos na norma federal (peça 12 daquele processo).

140. Vale acrescentar que, no Acórdão 555/2026-TCU-Plenário, relator Ministro Antonio Anastasia, (TC 016.697/2025-1), o Tribunal assentou que, no exame das prorrogações das concessões, a avaliação deve se concentrar nos requisitos normativos vigentes, notadamente: (i) a existência de processo de caducidade em curso, nos termos dos §§ 9º a 11 do art. 2º do Decreto 12.068/2024; e (ii) o cumprimento dos requisitos de prestação de serviço adequado previstos no mesmo dispositivo.

141. Tal orientação busca assegurar que os instrumentos legalmente disponíveis para coibir a prestação inadequada dos serviços sejam efetivamente considerados, sem criar condicionantes não previstas em lei.

142. Nesse cenário, em que pese a forma costumeira com que as penalidades impostas pelo regulador são proteladas judicialmente e, na prática, dificilmente são quitadas, reforçando o sentimento de impunidade que pode prejudicar a melhoria dos serviços para o consumidor, não é juridicamente possível impedir a prorrogação das concessões exclusivamente em razão da existência de multas não quitadas.

143. Conforme os entendimentos consolidados do MME, da Aneel e do TCU (votos condutores dos Acórdãos 555/2026-TCU-Plenário e Acórdão 2.762/2025-TCU-Plenário), inexiste respaldo normativo para exigir a quitação dessas penalidades como condição para a prorrogação contratual.

144. Destaca-se que as seis distribuidoras ora em apreço não se encontram inadimplentes, tendo em vista que as penalidades se encontram com exigibilidade suspensa, em decorrência de medidas judiciais. Caso fosse constatada a inadimplência de multas, tal situação deveria estar registrada no Cadastro de Inadimplentes da Aneel, conforme art. 3º, inciso XXIII, da REN Aneel 917/2021, e nenhuma das seis distribuidoras está inscrita nesse cadastro.

145. Assim, para fins de prorrogação, permanecem aplicáveis os critérios objetivos previstos no art. 2º, § 5º, incisos I e II, do Decreto 12.068/2024, relativos à continuidade do fornecimento (DEC e FEC globais) e à eficiência da gestão econômico-financeira.

146. Adicionalmente, conforme voto condutor do Acórdão 555/2026-TCU-Plenário, nos casos de falhas graves, o art. 2º, §§ 9º a 11, do Decreto 12.068/2024 prevê como instrumento próprio a instauração de processo administrativo de caducidade, cuja abertura e decisão definitiva podem suspender ou indeferir o pedido de renovação.

147. Nesse contexto, em atendimento ao item 9.3.1 do Acórdão 555/2026-TCU-Plenário, a Aneel informou inexistirem, no momento, processos administrativos em curso com vistas à caducidade das concessões (peça 53, p. 2).

148. Dessa forma, à luz do entendimento consolidado e em observância às determinações deste Tribunal, conclui-se pela inexistência de óbices ao prosseguimento dos processos de prorrogação dessas seis concessões, em razão da existência de multas ainda não pagas.

VII. CONCLUSÃO

149. Trata-se de acompanhamento da prorrogação dos contratos de concessão das empresas Companhia Paulista de Força e Luz (CPFL Paulista) – Contrato 14/1997-Aneel, Neoenergia Coelba – Contrato 10/1997-Aneel, Energisa Mato Grosso (Energisa-MT) – Contrato 3/1997-Aneel, Neoenergia Cosern – Contrato 8/1997-Aneel, Neoenergia Elektro – Contrato 187/1998-Aneel e Energisa Sergipe (Energisa-SE) – Contrato 7/1997-Aneel, em conformidade com a Instrução Normativa – TCU 81/2018 (IN-TCU 81/2018), e por um período de trinta anos, nos termos do art. 4º, § 3º, da Lei 9.074/1995 e do Decreto 12.068/2024.

150. A presente fiscalização retomou, com as adaptações pertinentes, a metodologia utilizada nos TCs 005.502/2025-0, 015.726/2025-8, 020.672/2025-0, 001.123/2026-2 e 021.537/2025-9, em que foram realizados os cinco primeiros acompanhamentos, pelo TCU, de prorrogação dos contratos das concessões de distribuição.

151. Adicionalmente, efetuou o monitoramento das recomendações dirigidas à Aneel, constantes do Acórdão 1.487/2025-TCU-Plenário (TC 005.502/2025-0, relator Min. Walton Alencar Rodrigues) que tratou do acompanhamento do primeiro caso de prorrogação dos contratos de concessão do serviço público de distribuição de energia elétrica, cuja signatária foi a empresa EDP Espírito Santo Distribuição de Energia S.A. (EDP-ES).

152. Nesse monitoramento, concluiu-se que as duas recomendações destinadas à Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) permanecem em implementação, conforme exposto na Tabela 13, a seguir.

Tabela 13: Monitoramento da implementação de recomendações do Acórdão 1487/2025-TCU-Plenário.

Deliberação	***Cumprida ou implementada***	***Em cumprimento ou Em implementação***	***Parcialmente cumprida ou Parcialmente implementada***	***Não cumprida ou Não implementada***	***Não aplicável***
Item 9.7.1 do Acórdão, destinado à Aneel (item III.2 do relatório		*x*			
Item 9.7.2 do acórdão, destinado à Aneel (item III.2 do relatório		*x*			

Fonte: Elaboração própria.

153. Relativamente ao subitem 9.7.1, a Agência já determinou a divulgação, em documento único e acessível, dos direitos dos consumidores e deveres dos usuários pelas distribuidoras com contratos prorrogados, devendo estender a medida às futuras renovações. O processo SEI/Aneel 48500.001372/2026 96, de caráter público, armazena as comunicações às concessionárias com contrato renovado sobre a publicação dos direitos dos consumidores e suas comprovações de atendimento, e pode ser consultado para verificação dos avanços que forem sendo realizados.

154. No que concerne ao subitem 9.7.2, a maior parte dos temas do Decreto 12.068/2024 e do Termo Aditivo ainda pendentes de regulamentação foi incorporada às atividades regulatórias da Agência. A Aneel mantém levantamento detalhado dos temas ainda pendentes de regulamentação e vem executando plano de ação público para tratar essas lacunas, em geral precedido de consulta pública. Esse plano, refletido principalmente em sua Agenda Regulatória, é periodicamente revisado e atualizado para definir a priorização de temas e ajustes decorrentes da evolução do contexto regulatório. Diante desse acompanhamento contínuo, há expectativa de que as pendências sejam solucionadas sem necessidade de novas deliberações do TCU.

155. Portanto, os elementos constantes dos autos e dos monitoramentos efetuados em processos anteriores (TCs 015.726/2025-8, 020.672/2025-0, 001.123/2026-2 e 021.537/2025-9) demonstram que a Aneel compreende os riscos relacionados à falta de divulgação dos direitos dos consumidores e à demora ou ausência de regulamentação dos temas previstos no Decreto 12.068/2024.

156. Considerando esse contexto, bem como a diretriz de racionalização das decisões prevista na Resolução-TCU 315/2020, entendeu-se desnecessária a realização de novo monitoramento, recomendando-se

apenas que a Aneel continue acompanhando esses riscos por meio de seus controles internos, sem prejuízo de futura fiscalização pelo TCU.

157. Quanto à avaliação da regularidade dos Termos Aditivos das concessões em análise, os exames realizados concluíram que, sob o ponto de vista formal, os atos processuais vinculados às prorrogações dos contratos estão em conformidade com as disposições das Leis 9.074/1995 e 8.987/1995, bem como do Decreto 12.068/2024.

158. A análise dos atos processuais identificou que a Aneel apurou e deu publicidade à demonstração da prestação do serviço adequado pelas concessionárias, tanto em relação à continuidade do fornecimento quanto à gestão econômico-financeira, mediante notas técnicas acostadas às peças 35 a 40, as quais também podem ser acessadas no site da Agência na Internet, por meio do acesso público ao respectivo processo, garantindo a transparência dos autos.

159. Além disso, constatou-se que as concessionárias apresentaram os seus requerimentos de prorrogação dentro dos prazos previstos no § 4º do art. 4º da Lei 9.074/1995 e nos arts. 7º e 10 do Decreto 12.068/2024, acompanhados dos documentos comprobatórios de regularidade fiscal, trabalhista e setorial, bem como das qualificações jurídica, econômico-financeira e técnica.

160. Em atenção ao item 9.3.2 do Acórdão 555/2026-TCU-Plenário, relator Ministro Antonio Anastasia, (TC 016.697/2025-1), realizou-se a avaliação do cumprimento dos requisitos de prestação de serviço adequado definidos no art. 2º do Decreto 12.068/2024, nomeadamente as eficiências de continuidade do fornecimento de energia elétrica e da gestão econômico-financeira.

161. No tocante aos critérios relativos à eficiência da continuidade do fornecimento de energia elétrica, verificou-se que as seis concessionárias cumpriram o disposto no art. 2º, § 1º, inciso I, § 2º, § 5º, inciso I, § 6º e § 7º, do Decreto 12.068/2024, uma vez que nenhuma delas deixou de atingir os limites dos indicadores de frequência (FEC) e duração (DEC) médios de interrupção do fornecimento de energia aos consumidores por três anos consecutivos.

162. Em relação à gestão econômico-financeira, constatou-se que a Aneel examinou o cumprimento dos indicadores para o período entre os anos 2021 e 2024 para as seis distribuidoras, demonstrando que as empresas cumpriram os critérios descritos no art. 2º, § 1º, inciso II, § 3º, § 5º, inciso II, § 6º e § 7º, do Decreto 12.068/2024, sem que nenhuma delas necessitasse da realização de aportes de capital.

163. A respeito da análise da regularidade fiscal, trabalhista, econômico-financeira, técnica e de qualificação jurídica das concessionárias, a Aneel utilizou como referência os documentos previstos no Despacho Aneel 3.065/2012, uma vez que o Decreto 12.068/2024 não especificou quais documentos seriam necessários para essa avaliação. Essa escolha demonstrou alinhamento com boas práticas regulatórias e já havia sido entendida adequada pelo TCU (voto condutor do Acórdão 1.487/2025-TCU-Plenário, TC 005.502/2025-0, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues).

164. Por seu turno, o Ministério de Minas e Energia (MME), antes de assinar os Termos Aditivos com as concessionárias ora em apreço, identificou que havia algumas certidões de regularidade vencidas e realizou tratativas com as concessionárias, que efetuaram as atualizações de suas certidões de regularidade fiscal, trabalhista e setorial

165. Desse modo, concluiu-se que, considerando os arts. 2º, 7º, 8º, 9º e 10 do Decreto 12.068/2024, todos os atos processuais exigidos foram cumpridos pela Aneel e pelo MME.

166. Adicionalmente, constatou-se que os Termos Aditivos aos Contratos atendem às cláusulas obrigatórias previstas nos arts. 1º a 6º do Decreto 12.068/2024.

167. Sobre o assunto, para assegurar a efetividade das disposições contratuais e o aprimoramento da prestação do serviço público, foram identificados 22 itens que necessitam de regulamentação posterior pela Aneel. A pendência abrange temas como abertura de mercado e práticas concorrenciais, Áreas de Severa Restrição Operativas (ASRO), desenvolvimento de indicadores, regime econômico e investimentos, resiliência das redes de distribuição frente a eventos climáticos extremos, transparência e novas hipóteses para abertura de processos de caducidade.

168. A Aneel apresentou informações atualizadas das regulamentações desses itens com a revisão da Agenda Regulatória atual e com as propostas para o biênio 2026-2027 que foram discutidas no âmbito da Audiência Pública 7/2025 e consubstanciadas na publicação da Portaria Aneel 7.030/2025.

169. Logo, no aspecto regulatório, observou-se que foram adotadas iniciativas relevantes pela Aneel, incluindo consultas públicas e revisões da Agenda Regulatória, o que possibilitou à Agência acelerar os trabalhos para regulamentar os temas relativos ao tratamento das ASROs e a regime econômico e investimentos, além de avanços no tema transparência.

170. Por fim, foi realizado o levantamento dos valores e situação de multas administrativas aplicadas pela Aneel às seis concessionárias sob exame e, em atendimento ao item 9.3.1 do Acórdão 555/2026-TCU-Plenário (rel. Ministro Antonio Anastasia), verificou-se a inexistência de processos de caducidade instaurados para a distribuidora.

171. Dessa forma, conforme os entendimentos consolidados do MME, da Aneel e do TCU (votos condutores dos Acórdãos 555/2026-TCU-Plenário e Acórdão 2.762/2025-TCU-Plenário), não se identificaram óbices ao prosseguimento dos processos de renovação dos contratos das aludidas concessões de distribuição, em função da existência de multas ainda não pagas pela concessionária, por não haver atualmente previsão na Lei 9.074/1995, nem no Decreto 12.068/2024, que autorize condicionar a prorrogação das concessões à quitação dessas multas.

172. Para o contrato ser renovado, os critérios a serem obedecidos são aqueles descritos no art. 2, § 5º, incisos I e II, do Decreto 12.068/2024, e o recurso apropriado e previsto na regulamentação para os casos em que a Aneel considere que as infrações cometidas implicam a caracterização de serviço inadequado e, consequentemente, não ensejariam a renovação da concessão, é a abertura do processo de caducidade, conforme disposto no art. 2º, §§ 9º a 11, do Decreto 12.068/2024.

173. Ante todo o exposto, considerando-se as informações disponíveis quando das análises realizadas, conclui-se que os processos de prorrogação das concessões das empresas Companhia CPFL Paulista – Contrato 14/1997-Aneel, Neoenergia Coelba – Contrato 10/1997-Aneel, Energisa-MT – Contrato 3/1997-Aneel, Neoenergia Cosern – Contrato 8/1997-Aneel, Neoenergia Elektro – Contrato 187/1998-Aneel e Energisa-SE – Contrato 7/1997-Aneel estão em conformidade com os normativos aplicáveis em aspectos essenciais.

VIII. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

174. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, para posterior encaminhamento ao gabinete do Ministro-Relator, com as seguintes propostas:

174.1. considerar que os processos de prorrogação das concessões das empresas Companhia Paulista de Força e Luz (CPFL Paulista), Neoenergia Coelba, Energisa Mato Grosso (Energisa-MT), Neoenergia Cosern, Neoenergia Elektro e Energisa Sergipe (Energisa-SE) atendem, em seus aspectos essenciais, aos requisitos estabelecidos nas Leis 8.987/1995 e 9.074/1995, bem como no Decreto 12.068/2024;

174.2. considerar em implementação as recomendações constantes dos subitens 9.7.1 e 9.7.2 do Acórdão 1.487/2025-TCU-Plenário;

174.3. dispensar a realização de novo monitoramento das recomendações constantes dos subitens 9.7.1 e 9.7.2 do Acórdão 1.487/2025-TCU-Plenário, com base na diretriz de racionalização das decisões do art. 16, caput, da Resolução-TCU 315/2020;

174.4. recomendar, nos termos do art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que a Aneel continue acompanhando, com auxílio de seus controles internos, os riscos referentes à não divulgação dos direitos dos consumidores com os aditivos contratuais e à não regulamentação e/ou demora na regulamentação de todos os temas do Decreto 12.068/2024, sem prejuízo de eventual fiscalização futura pelo TCU;

174.5. nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315/2020, fazer constar comunicação do relator ao colegiado, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, no sentido de encaminhar cópia do Acórdão que vier a ser proferido pelo Tribunal ao Ministério de Minas e Energia (MME) e à Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos e que, caso tenha interesse, o Tribunal pode encaminhar-lhe cópia desses documentos sem quaisquer custos (consoante disposto no Memorando-Circular 45/2017-Segecex).

174.6. arquivar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU."

É o relatório.

VOTO

Trago à apreciação deste Plenário processo de acompanhamento da prorrogação dos contratos de concessão de distribuição de energia elétrica de seis concessionárias, a saber: Companhia Paulista de Força e Luz (Contrato 14/1997-Aneel); Neoenergia Coelba (Contrato 10/1997-Aneel); Energisa Mato Grosso (Contrato 3/1997-Aneel); Neoenergia Cosern (Contrato 8/1997-Aneel);

Neoenergia Elektro (Contrato 187/1998-Aneel); e Energisa Sergipe (Contrato 7/1997-Aneel). A prorrogação será pelo prazo de trinta anos, em conformidade com o art. 4º, § 3º, da Lei 9.074/1995.

2. Essas concessões atendem aproximadamente 20,8 milhões de unidades consumidoras, com faturamento anual de cerca de R$ 79 bilhões, e as outorgas expirarão até 2031. Considerando-se a prorrogação por trinta anos, o valor estimado acumulado dos contratos alcança cerca de R$ 2,3 trilhões, o que evidencia a elevada materialidade econômica envolvida. A título de ilustração, a Companhia Paulista de Força e Luz (CPFL Paulista), maior concessionária entre as analisadas nestes autos, atende mais de 5 milhões de consumidores, com faturamento anual de R$ 21,3 bilhões.

3. O atual contexto de renovação das concessões de distribuição de energia é disciplinado pelo Decreto 12.068/2024, que estabelece critérios para análise dos pedidos de prorrogação, condicionando a extensão contratual ao cumprimento de requisitos técnicos, econômico-financeiros, jurídicos e fiscais. Nos termos dessa norma, compete à Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) realizar a análise técnica, inclusive quanto aos indicadores de continuidade, qualidade do serviço e regularidade fiscal, e ao Ministério de Minas e Energia (MME) cabe a decisão sobre a prorrogação.

4. O modelo instituído pelo referido decreto permite a prorrogação, desde que demonstrado o atendimento aos requisitos regulatórios e assumidos compromissos adicionais voltados à modernização do sistema, ao aumento da resiliência das redes e à melhoria da qualidade do serviço prestado.

5. Dezenove concessionárias enquadradas nesse regime requereram renovação antecipada à Aneel, entre as quais se inserem as seis distribuidoras aqui referidas.

6. O presente procedimento observa a sistemática de controle concomitante prevista na Instrução Normativa-TCU 81/2018, que disciplina o acompanhamento de concessões e desestatizações mediante exame da documentação encaminhada pelo poder concedente. Além disso, em atenção à diretriz estabelecida pelo Ministro Antonio Anastasia em despacho de 12/3/2024, no âmbito do TC 006.591/2023-0, o TCU vem realizando exames individualizados de cada prorrogação. Os processos anteriores resultaram nos Acórdãos 1.487/2025 (relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues), 2.672/2025 (relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues), 538/2026 (da minha relatoria) e 802/2026 (relator: Ministro Bruno Dantas), todos do Plenário do TCU.

7. Neste processo, o MME encaminhou ao TCU, em 10/2/2026, as notas técnicas e os pareceres jurídicos favoráveis à prorrogação das concessões, acompanhados das respectivas minutas de Termo Aditivo (peças 2 a 14).

8. Cumpre destacar que essas minutas introduzem inovações relevantes em relação aos contratos vigentes, dentre as quais o reforço do compromisso com a sustentabilidade econômico-financeira das concessões, a modernização das cláusulas relativas à qualidade do serviço e à satisfação do consumidor e a previsão de critérios adicionais que podem ensejar a instauração de processo de caducidade.

9. Entre as inovações regulatórias, sobressaem a possibilidade de migração do regime de regulação por teto de preço (*price cap*) para o de teto de receita (*revenue cap*) – conferindo maior flexibilidade tarifária à concessionária –, a adoção do IPCA como indexador contratual e a obrigação de universalização do atendimento e melhoria da prestação do serviço em áreas rurais.

10. O escopo do presente acompanhamento é a análise de conformidade das minutas contratuais e dos atos procedimentais praticados pela Aneel e pelo MME, **não abrangendo a avaliação da decisão do poder concedente quanto à opção pela prorrogação em detrimento da realização de nova licitação, matéria já examinada no âmbito do TC 006.591/2023-0**.

11. A metodologia adotada replica aquela utilizada nos acompanhamentos anteriores, estruturando-se em cinco questões de auditoria voltadas à verificação da conformidade normativa e procedimental: a) compatibilidade das minutas com o Decreto 12.068/2024; b) compatibilidade com as Leis 8.987/1995 e 9.074/1995; c) regularidade dos atos processuais praticados pela Aneel e pelo MME; d) realização das análises relativas à regularidade fiscal, trabalhista, econômico-financeira, técnica e jurídica das concessionárias; e e) atendimento às exigências da Instrução Normativa-TCU (IN-TCU) 81/2018.

12. Após as análises pertinentes, a Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear (AudElétrica) concluiu que os termos aditivos e os atos processuais observaram, sob o aspecto formal, as normas de regência aplicáveis. Além disso, a unidade analisou também as medidas adotadas pelos auditados para cumprimento das deliberações expedidas pelo Acórdão 1.487/2025-Plenário (relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues), concluindo que se encontram em implementação.

13. Acompanho as conclusões da AudElétrica, incorporando seus fundamentos às minhas razões de decidir, sem prejuízo de tecer considerações sobre o caso.

14. Inicialmente, verificou-se que foram observadas as etapas processuais previstas nos arts. 2º, 7º, 8º, 9º e 10 do Decreto 12.068/2024. As concessionárias apresentaram tempestivamente seus requerimentos de prorrogação, acompanhados da documentação exigida, e a Aneel promoveu a verificação do atendimento aos critérios de continuidade do fornecimento e de gestão econômico-financeira. Assim, **todos os atos processuais exigidos pela norma foram cumpridos pelos órgãos competentes**.

15. Com relação à comprovação da prestação do serviço adequado pela concessionária, no que concerne à continuidade do fornecimento, restou demonstrado que **as seis concessionárias cumpriram os limites regulatórios dos indicadores frequência (FEC) e duração (DEC) médias de interrupção do fornecimento de energia aos consumidores**. Da mesma forma, todas as distribuidoras atenderam aos critérios de gestão econômico-financeira exigidos nas normas.

16. A unidade técnica verificou, também, que todas as cláusulas obrigatórias previstas nos arts. 1º a 6º do Decreto 12.068/2024 foram encontradas nos termos aditivos e que as exigências dos arts. 6º, 9º e 23 da Lei 8.987/1995 e do art. 4º, § 1º, da Lei 9.074/1995 foram igualmente atendidas. Além disso, a Aneel adotou medidas relevantes, como consultas públicas, revisões da agenda regulatória e avanços quanto à transparência, que continuarão sendo acompanhados em futuras fiscalizações.

17. Noutra vertente, verificou-se que a Aneel avaliou a conformidade documental da regularidade fiscal, trabalhista, setorial, jurídica, econômico-financeira e técnica das distribuidoras, tendo como referência o rol de documentos exigidos no Despacho-Aneel 3.065/2012, escolha metodológica já validada pelo TCU no âmbito do Acórdão 1.487/2025-Plenário. Foram analisadas certidões fiscais e trabalhistas, demonstrações financeiras, além de atos constitutivos e registros no CREA, entre outros documentos. O MME identificou, antes da assinatura dos termos aditivos, a existência de algumas certidões de regularidade vencidas e realizou as tratativas necessárias, sendo as certidões devidamente atualizadas pelas concessionárias. Assim, constatou-se que a Aneel e o MME conduziram adequadamente esse processo de verificação, considerando as normas aplicáveis.

18. Sobre os requisitos da IN-TCU 81/2018, que disciplina o acompanhamento de prorrogações de concessões pelo Tribunal, foram encaminhados todos os documentos previstos no art. 10 da norma, respeitando a antecedência mínima de 150 dias.

19. Com relação a eventuais sanções aplicadas às concessionárias, a Aneel informou que, no caso das seis concessionárias cujas prorrogações de contrato são analisadas neste processo, as multas aplicadas e não quitadas totalizam aproximadamente R$ 391 milhões, incluídos principal, multa e juros. Desse montante, cerca de 79% têm a exigibilidade suspensa por decisão judicial e quase 20% estão em cobrança.

20. Recordo que, no debate sobre a prorrogação das concessões neste Tribunal, suscitou-se a possibilidade de condicionar a renovação ao pagamento de multas administrativas aplicadas às distribuidoras. Conforme registrado no TC 015.726/2025-8 (peça 51), havia, à época, cerca de R$ 944 milhões em multas não recolhidas no setor. Contudo, a Procuradoria Federal junto à Aneel apontou **ausência de base legal para vincular a prorrogação à quitação dessas penalidades, entendimento acolhido pelo MME, à luz da Lei 9.074/1995 e do Decreto 12.068/2024**, culminando na exclusão de cláusulas que impunham tal exigência nas minutas dos termos aditivos. Nesse sentido, no voto do Acórdão 2.672/2025-Plenário, o relator, Ministro Walton Alencar Rodrigues, avaliou que:

"*Entendo que, em tese, é plenamente factível condicionar as prorrogações dos contratos à quitação das multas, bastando, para tanto, a alteração do Decreto 12.068/2024. Todavia, não se revela adequado criar ou alterar os*

critérios de renovação no curso do procedimento, ante o elevado grau de incerteza e insegurança que isso acarreta.

Eventual modificação de critério de renovação, para exigir de quitação de débitos, até por motivos de segurança jurídica, haveria de valer apenas para processos de renovação ainda não iniciados.

Assim, a existência de multas ainda não pagas pelas concessionárias não constitui óbice ao prosseguimento dos processos de renovação dos contratos de concessões em exame."

21. Ademais, em atendimento ao subitem 9.3.1 do Acórdão 555/2026-TCU-Plenário, a Aneel informou inexistirem, no momento, processos administrativos em curso com vistas à caducidade das concessões.

22. Por fim, realizou-se monitoramento das seguintes deliberações do Acórdão 1.487/2025-Plenário:

"*9.7. recomendar à Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), com fundamento no artigo 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:*

9.7.1. com fulcro no princípio da publicidade, previsto no artigo 37 da Constituição Federal, exija das distribuidoras de energia elétrica a divulgação dos direitos que os consumidores ganharam a partir do novo contrato que agora os vincula às concessionárias, por meio da consolidação desses direitos e dos deveres dos usuários em apenas um documento, agrupando-os de forma lógica e acessível, com vistas a dar maior efetividade ao previsto no inciso VI, do artigo 23, da Lei 8.987/1995;

9.7.2. elabore plano de priorização para inclusão em sua Agenda Regulatória dos temas previstos no Decreto 12.068/2024 e na minuta do Termo Aditivo ao Contrato de Concessão, mas que ainda não foram contemplados na agenda de regulamentações a serem realizadas pela Agência, quais sejam: aprimoramento das condições econômicas para abertura de atividades concorrenciais; desenvolvimento de indicadores de atendimento do mercado; e avaliação da qualidade de governança, incluindo a disponibilização de informações técnicas pelas concessionárias em seus sítios eletrônicos;"

23. Em relação ao subitem 9.7.1, a Aneel encaminhou comunicações às distribuidoras com contratos já prorrogados (EDP-ES e Neoenergia-PE), determinando a publicação, em documento único e acessível, dos direitos e deveres dos usuários. Além disso, informou que comunicações semelhantes serão enviadas às demais distribuidoras à medida que ocorrerem novas renovações.

24. Quanto ao subitem 9.7.2, os temas pendentes de regulamentação do Decreto 12.068/2024 foram majoritariamente incorporados à agenda regulatória 2026-2027, como abertura de mercado, desenvolvimento de indicadores de atendimento, resiliência de redes, avaliação da governança das distribuidoras e aprimoramento das regras de eletromobilidade.

25. Ainda sobre esse ponto, verificou-se que a Aneel mantém mapeamento dos aspectos pendentes de regulamentação e está executando plano de ação para tratar essas lacunas, o qual é periodicamente revisado para priorizar os temas e promover os ajustes porventura necessários.

26. Diante do progresso identificado e do princípio de racionalização das decisões previsto na Resolução-TCU 315/2020, as recomendações devem ser consideradas em implementação, dispensando-se a realização de novo monitoramento.

27. No entanto, cabe recomendar à Aneel que prossiga acompanhando os riscos associados à divulgação dos direitos dos consumidores com os aditivos contratuais e à regulamentação plena dos temas do Decreto 12.068/2024 por meio de seus próprios controles internos, sem prejuízo de eventual fiscalização futura pelo TCU.

28. Destarte, conclui-se que **os processos de prorrogação das concessões examinadas neste acompanhamento observaram os normativos aplicáveis**. Verificou-se a incorporação, nas minutas dos termos aditivos, de todas as cláusulas obrigatórias constantes do Decreto 12.068/2024 e das exigências previstas nas Leis 8.987/1995 e 9.074/1995. Dessa forma, não se identificam óbices formais ao prosseguimento dos processos de prorrogação das concessões examinadas.

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 26 de agosto de 2026.

JORGE OLIVEIRA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2330/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 004.439/2026-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Desestatização
3. Interessados/Responsáveis: não há
4. Unidades: Agência Nacional de Energia Elétrica; Ministério de Minas e Energia
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear (AudElétrica)
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido o acompanhamento de desestatização realizado pelo Tribunal de Contas da União acerca da prorrogação dos contratos de concessão de distribuição de energia elétrica das empresas Companhia Paulista de Força e Luz (Contrato 14/1997-Aneel), Neoenergia Coelba (Contrato 10/1997-Aneel), Energisa Mato Grosso (Contrato 3/1997-Aneel), Neoenergia Cosern (Contrato 8/1997-Aneel), Neoenergia Elektro (Contrato 187/1998-Aneel) e Energisa Sergipe (Contrato 7/1997-Aneel);

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento nos arts. 11 e 16, *caput*, da Resolução-TCU 315/2020 e 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU, e ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. considerar que os processos de prorrogação das concessões das empresas Companhia Paulista de Força e Luz, Neoenergia Coelba, Energisa Mato Grosso, Neoenergia Cosern, Neoenergia Elektro e Energisa Sergipe atendem, em seus aspectos essenciais, aos requisitos estabelecidos nas Leis 8.987/1995 e 9.074/1995, bem como no Decreto 12.068/2024;

9.2. considerar em implementação as recomendações constantes dos subitens 9.7.1 e 9.7.2 do Acórdão 1.487/2025-TCU-Plenário;

9.3. dispensar a realização de novo monitoramento das recomendações constantes dos subitens 9.7.1 e 9.7.2 do Acórdão 1.487/2025-TCU-Plenário;

9.4. recomendar à Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) que continue acompanhando, com auxílio de seus controles internos, os riscos referentes: (i) à não divulgação dos direitos dos consumidores com os aditivos contratuais; e (ii) à não regulamentação e/ou demora na regulamentação de todos os temas do Decreto 12.068/2024, sem prejuízo de eventual fiscalização futura pelo TCU;

9.5. comunicar esta decisão ao Ministério de Minas e Energia (MME) e à Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel); e

9.6. arquivar o presente processo.

10. Ata n° 33/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 26/8/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2330-33/26-P.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), 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 tagGrupo – CLASSE V – tagColegiado
TC 006.058/2026-4
Natureza: Relatório de Auditoria
Unidades: Eletronuclear S.A.; Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional S.A. – ENBPar e Ministério de Minas e Energia
Interessado: Congresso Nacional

SUMÁRIO: AUDITORIA DE CONFORMIDADE. FISCOBRAS 2026. IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE EXTENSÃO DA VIDA ÚTIL DA USINA TERMONUCLEAR ANGRA 1. RISCO DE INSUFICIÊNCIA DE RECURSOS FINANCEIROS PARA EXECUÇÃO DO PROGRAMA. FRAGILIDADES EM PROCESSO DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. RECOMENDAÇÃO. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório, com ajustes de forma, o relatório de fiscalização elaborado pela Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear (AudElétrica), que obteve a concordância dos dirigentes da unidade (peças 66-68):

"***I. Apresentação***

1. Trata-se de auditoria de conformidade realizada na empresa Eletronuclear S.A. (Eletronuclear), subsidiária da Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional (ENBPar), ambas vinculadas ao Ministério de Minas e Energia (MME), executada no período compreendido entre 16/3/2026 e 15/7/2026.

2. A auditoria teve por objetivo fiscalizar os principais contratos associados à implementação do Programa de Extensão da Vida Útil – LTO Angra 1, na Central Nuclear Almirante Álvaro Alberto (CNAAA), em Angra dos Reis/RJ. O referido programa é destinado à extensão de vida útil da usina termonuclear (UTN) Angra 1 por mais vinte anos. Buscou-se verificar a conformidade desses contratos à Lei 13.303/2016 e ao Regulamento de Licitações e Contratos da Eletronuclear (RLCE). Em suma, foi avaliada a aderência dos contratos selecionados a critérios orçamentários, de contratação e de execução contratual, conforme os requisitos previstos nos referidos normativos.

I.1. <u>Importância socioeconômica</u>

3. Conforme previsto no PPA 2024-2027, o Programa de Extensão da Vida Útil – LTO Angra 1 tem como objetivo geral 'assegurar o suprimento de energia elétrica no mercado brasileiro com justiça social e sustentabilidade econômica e ambiental'. O Programa LTO Angra 1 está também inserido no contexto da Política Nuclear Brasileira (Decreto 9.600, de 5/12/2018) como base para fortalecer a sustentabilidade do setor, visando atender às decisões futuras do setor energético quanto ao fornecimento de energia limpa e firme.

4. A utilização de plantas nucleoelétricas por prazo superior ao considerado no projeto inicial ou ao estabelecido por sua licença vigente vem sendo adotada por outros países. Nos Estados Unidos, a extensão de vida útil para além de quarenta anos já alcançou cerca de 90% das usinas nucleares e já está em estudo a extensão da vida útil de usinas nucleares para além de 60 anos de operação. A medida tem sido considerada tanto como uma forma de otimizar o ciclo de vida das usinas em operação, quanto como uma alternativa para

preservar os níveis de geração nuclear no país, enquanto novos empreendimentos ainda se encontram em fase de projeto ou de implementação.

5. Além disso, a energia nuclear tem se apresentado não só como fonte que contribui para a redução das emissões de gases de efeito estufa, mas também como fonte de energia confiável, cuja geração ocorre independentemente de eventos climáticos e atua de forma complementar às fontes renováveis.

6. Os contratos objetos da presente auditoria contemplam serviços essenciais para o alcance dos objetivos do Programa LTO Angra 1, que permitirão a operação da usina por mais vinte anos. Destaca-se que o empreendimento apresenta significativa relevância para o setor elétrico brasileiro, dada a natureza de geração firme de energia da fonte nucleoenergética, bem como para a cadeia de suprimento do combustível nuclear. Ademais, Angra 1 apresenta-se fundamental para a sustentabilidade da Eletronuclear, já que representa fonte de aproximadamente um terço das receitas da Estatal.

II. Introdução

II.1. Deliberação que originou o trabalho

7. A fiscalização foi autorizada pelo Acórdão 2.304/2025-TCU-Plenário, relator Min. Vital do Rêgo, TC 018.148/2025-5, que cuidou da seleção das obras que devem compor o plano de fiscalização de obras de 2026 deste Tribunal (Fiscobras 2026).

II.2. Visão geral do objeto

8. A UTE Angra 1 faz parte do Complexo Nuclear Almirante Álvaro Alberto (CNAAA), sendo a Eletronuclear a empresa responsável pelas usinas que formam o complexo (Angra 1, Angra 2 e Angra 3, em construção). A Eletronuclear é uma empresa de economia mista que, apesar de ter a ENBPar como acionista controladora (com 64,10% das ações ordinárias), tem a empresa privada Axia Energia (Centrais Elétricas Brasileiras S.A. – Eletrobras) como detentora da maior parcela do capital social (67,95%).

Figura 6- Composição acionária da Eletronuclear em dez/2025

Composição Acionária

Acionistas	% Ações Ordinárias	% Total de Ações da Empresa
ENBPar (Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional S.A - Controladora)	64,10%	32,05%
Axia Energia[1] (Centrais Elétricas Brasileiras S.A. - ELETROBRAS)	35,90%	67,95%
Outros[2]	0,00%	0,00%
TOTAL	100%	100%

Fonte: Relatório Anual Eletronuclear 2025 (disponível em: Eletronuclear/Relatórios Anuais, acesso em 8/7/2026)

*9. Além da finalização das obras da UTN Angra 3, a Eletronuclear estabeleceu como um dos seus principais projetos institucionais a obtenção da renovação da licença de Angra 1 e, por consequência, a sua operação estendida por mais vinte anos (LTO - **Long Term Operation** – do inglês) até 2044.*

10. A usina Angra 1, primeira planta termonuclear brasileira, está em operação desde 1985 e foi licenciada para operar por quarenta anos, até dezembro de 2024. A usina tem tecnologia PWR Westinghouse (EUA), capacidade de geração de 640 MW, e juntamente com Angra 2, que iniciou operação em setembro/2000 (1.350 MW), oferecem energia firme ao Sistema Elétrico Brasileiro.

11. O Programa LTO Angra 1 consta no PPA 2024-2027 (Ação Orçamentária '160T – Programa de Extensão da Vida Útil – LTO Angra 1' vinculada ao programa temático '3101 – Energia Elétrica'), e faz parte do novo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2023.

12. A Eletronuclear fez a Solicitação de Renovação de Licença Operacional (SRL) de Angra 1 em outubro de 2019, cinco anos antes da data final da Autorização de Operação Permanente (AOP). Naquele momento, iniciaram-se os programas prioritários, requisitos para renovação do licenciamento: i) o Programa de Gerenciamento de Envelhecimento (PGE), que englobou a Análise Integrada da Planta (IPA), ii) Ações decorrentes da Reavaliação Periódica de Segurança (2ª RPS/2014), e iii) Qualificação Ambiental dos Equipamentos Elétricos e de I&C. Na sequência, foi realizada a 3ª Reavaliação Periódica de Segurança (3ª RPS), concluída em 2023.

13. Anteriormente à SLR, foram executados, com a participação da empresa americana Westinghouse, projetista original de Angra 1, a Avaliação Integrada da Planta (IPA) e as Avaliações de Envelhecimento Dependentes de Tempo (TLAAs), que constituem a espinha dorsal do processo de renovação de licença de usinas nucleares segundo as normas da US NRC (Agência Nuclear dos Estados Unidos).

14. Em decorrência das atividades desenvolvidas pela Eletronuclear, em 19/12/2019, a Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen) emitiu a Resolução 258, que revisitou a licença de operação da usina e concedeu a Autorização de Operação Permanente até 23/12/2024 (Eletronuclear/Angra 1, acesso em 14/7/2026). No mesmo ano, em 25/11/2024, foi publicada no Diário Oficial da União a Resolução-Cnen 331 (acesso em 14/7/2026), concedendo à Eletronuclear a Autorização para Operação a Longo Prazo, prorrogando a vigência da Autorização de Operação Permanente concedida pela Resolução 258 pelo prazo de vinte anos, condicionada a implantação do Programa LTO Angra 1.

15. O cronograma apresentado pela Eletronuclear para implantação do programa se entende até 2028 e prevê subprogramas a serem implementados nas paradas obrigatórias programadas para 2025 a 2028. A Eletronuclear estima um custo superior a R$ 3,5 bilhões para a execução das atividades nesse período. Para tanto, estabeleceu uma estrutura organizacional com equipe multidisciplinar dedicada ao programa, que conta a participação da Westinghouse, projetista da usina. A execução financeira do projeto, computada até 2/2026 (peça 63), é de aproximadamente R$ 1,3 bilhão.

16. Por fim, registra-se que, em relação à LTO de Angra 1, o TCU realizou: i) uma auditoria operacional (TC 002.077/2024-8) que examinou, em linhas gerais, o processo de Extensão de Vida Útil de Angra 1 e a gestão do Fundo de Descomissionamento das usinas nucleares (Acórdão 2.502/2024-TCU-Plenário, da relatoria do Min. Antonio Anastasia); e (ii) duas auditorias de conformidade (TCs 016.296/2024-9 e 004.103/2025-4) associadas aos Fiscobras de 2024 e 2025, realizadas com o objetivo de examinar os principais contratos associados à implementação do Programa de Operação de Longo Prazo em 2024 e 2025 (Acórdão 1.932/2024-TCU-Plenário do relator Min. Jhonatan de Jesus e 2.392/2025 do relator Min. Augusto Sherman, respectivamente).

II.3. <u>Objetivo e questões de auditoria</u>

17. A presente auditoria teve por objetivo fiscalizar a aplicação de recursos destinados à implantação da LTO de Angra 1. Para tanto, formularam-se as questões adiante indicadas:

a) Questão 1: A previsão orçamentária e financeira para a execução do projeto de extensão da vida útil da UTN Angra 1 é adequada?

b) Questão 2: Os processos de contratação foram regulares?

c) Questão 3: A formalização dos contratos atendeu aos preceitos legais e sua execução está sendo adequada?

II.4. <u>Metodologia utilizada</u>

18. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280/2010) e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex 26/2009).

19. Para a realização deste trabalho, foram utilizadas as diretrizes do roteiro de auditoria de conformidade do TCU, tendo sido elaboradas matrizes de planejamento e de achados. Além disso, para responder às questões de auditoria levantadas, foram utilizadas técnicas de análise documental, conferência de cálculos, pesquisas em sistemas informatizados, confronto de informações e documentos, bem como foram efetuadas comparações com a legislação pertinente e com a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, a respeito de licitação e contratação de obras públicas.

20. Para selecionar os cinco contratos objeto dos trabalhos, aplicaram-se critérios de materialidade, relevância e risco nos contratos em curso na estatal que tratavam da implantação do Programa LTO Angra 1. Excetuou-se o Contrato 4500062154, referente à Unidade de Armazenamento a Seco (UAS), que já foi objeto de avaliação mediante o TC 036.817/2017-1.

21. A seguir, são detalhados os objetos dos contratos selecionados:

a. Contrato DAI.A/CT - 4500069307 firmado com a Siemens Energy, Inc., 3/5/2024, no valor de USD 54.602.974,00, equivalente a aproximadamente R$ 276.291.048,00, ao câmbio da época, tem como objeto o fornecimento de equipamento para a modernização das turbinas 1 e 2 de baixa pressão (peça 40);

b. Contrato DAI.A/CT - 4500069450 firmado com a Flowserve do Brasil Ltda. em 16/8/2024, no de R$ 24.499.633,52, tem como objeto a aquisição de 29 (vinte e nove) atuadores elétricos de válvula (MOVs), incluindo os serviços de consultoria para sua instalação (peça 41). O valor do contrato foi corrigido por três apostilamentos realizados para a correção cambial, implicando no acréscimo de R$ 1.402.032,13 ao valor

inicial;

c. *Contrato DAI.A/CT - 4500069937 firmado com a Westinghouse Electric Company LLC, em 6/8/2024, no valor de USD 18.000.000,00, equivalente a aproximadamente R$ 89.641.800,00, ao câmbio da época, tem como objeto Fornecimento de Sistemas de Instrumentação (SMIR/SMMRN/SEQ), todos relacionados com segurança nuclear e instalados na sala de controle de Angra 1 (peça 42);*

d. *Contrato DAI.A/CT – 4500065915 firmado com a Westinghouse Electric Company LLC, em 17/2/2026, no valor de USD 6.934.348,00, equivalente a aproximadamente R$ 37.100.149,00, ao câmbio da época, tem como objeto os serviços de engenharia para projeto, fornecimento e suporte à instalação do Sistema de Venting Filtrado na Contenção de Angra 1, incluindo aquisição de **hardware** e sobressalentes associados (peça 43);*

e. *Contrato DAI.A/CT - 4500067721 firmado com a Alvarez & Marçal Consultoria em Engenharia Ltda., em 17/11/2023, no valor de R$ 9.555.000,00, tem como objeto serviços de consultoria especializada em gestão de planejamento de caixa da Eletronuclear, assessoria na captação de recursos, gestão de projeto e **valuation** de Angra 3, assessoria na captação de recursos para o LTO de Angra 1 e assessoria financeira (peça 44).*

22. Ao longo da etapa de execução da auditoria, aplicaram-se os procedimentos estabelecidos na Matriz de Planejamento (peça 39). Dados, informações e documentos complementares foram solicitados aos principais envolvidos por meio de ofícios de requisição e reuniões específicas com os gestores de cada contrato selecionado.

23. Não fizeram parte do escopo da fiscalização: (i) a análise de viabilidade (EVTE) do Programa LTO Angra 1; (ii) a análise dos aspectos técnicos (projeto de engenharia e especificações técnicas) e dos custos estimados para execução dos contratos objeto da fiscalização relativos à área nuclear, dada a ausência de referenciais oficiais para serem utilizados como critérios. No entanto, foi avaliada a metodologia utilizada pela empresa para definição dos orçamentos, tendo como critério o RLCE.

II.5. Limitações inerentes à auditoria

24. Nenhuma restrição significativa foi imposta aos exames realizados e à aplicação dos procedimentos estabelecidos na Matriz de Planejamento (peça 39).

II.6. Volume de recursos fiscalizados

25. O volume contratual de recursos fiscalizados alcançou o montante em dólares de USD 79.537.322, equivalente a aproximadamente R$ 403.421.250,92, ao câmbio atual (conversão realizada em 15/7/2025 no sítio do Banco Central do Brasil), e em reais de R$ 35.456.665,65, valores obtidos pela soma dos valores monetários registrados nos contratos, totalizando um VRF de cerca de R$ 438.877.916,57, em valores históricos.

II.7. Benefícios estimados da fiscalização

26. Como resultado desta fiscalização, têm-se maior transparência nos gastos com o programa LTO de Angra 1.

27. Em função das propostas de encaminhamento do achado, espera-se contribuir para a agilidade no processo de viabilizar a captação de recursos de financiamento de longo prazo de Angra 1, o que, por sua vez, reduz a necessidade de celebração de novos empréstimos-ponte para realização das despesas do projeto e contribui para a racionalização das despesas com o Programa LTO Angra 1.

28. Adicionalmente, espera-se promover o fortalecimento dos procedimentos adotados pela Eletronuclear para comprovar a inviabilidade de competição em contratações diretas por inexigibilidade de licitação, com aumento de transparência no processo e redução do risco de se suprimir indevidamente o processo licitatório e/ou de fraude de licitação.

III. Achados de auditoria

III.1. Risco de insuficiência de recursos financeiros para a conclusão das obras destinadas a LTO

III.1.1. Tipificação

29. Falhas/impropriedades (FI). Classificação dada a falhas de natureza formal ou outras impropriedades que não configurem indício de débito ou que não ensejem a aplicação de multa aos responsáveis, mas tão somente determinação de medidas corretivas, recomendações ou expedição de ciência.

III.1.2. Justificativa de não enquadramento no conceito de IGP, IGR e IGC da LDO

30. As impropriedades apontadas não atendem à conceituação contida no art. 150, § 1º, incisos IV a VI, da Lei 15.321/2025 (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO 2026).

III.1.3. Situação encontrada

31. Constatou-se que o projeto de extensão da vida útil da usina de Angra 1 permanece sob o risco de

*insuficiência de recursos financeiros para a conclusão das obras destinadas ao projeto LTO, o que pode colocar em risco a implementação completa do programa. Embora haja a expectativa de emissão de debêntures visando o **funding** de longo prazo, essa solução ainda não foi concretizada, o que tem gerado custos adicionais para a Eletronuclear.*

32. As principais obras e projetos para viabilizar o funcionamento da usina por mais vinte anos e atender às condicionantes do licenciamento nuclear estão sendo executados desde 2023. Contudo, como a LTO de Angra 1 não possui a definição completa de quais fontes promoverão o financiamento de longo prazo do projeto, a empresa tem realizado empréstimos pontes, mais onerosos que uma alternativa de financiamento a longo prazo.

33. Para a execução do projeto em 2025, além da concessão de um mútuo de R$ 400 milhões pela ENBPar, empresa controladora, a Eletronuclear necessitou contratar empréstimos pontes que somavam o montante de R$ 450 milhões, sendo de R$ 150 milhões com o Banco ABC e de R$ 300 milhões com o Banco BTG (peça 60).

34. Tais empréstimos com bancos privados foram renovados no final de 2025, com vencimento em junho de 2026. O montante contratado no final de 2025 foi de R$ 562 milhões, sendo R$ 190 milhões com o Banco ABC e R$ 372 milhões com o Banco BTG (peça 61).

35. Em 26/3/2025, a União e as Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras) celebraram acordo objeto do Termo de Conciliação 7/2025/CCAF/CGU/AGU-GVDM, homologado em 11/12/2025 pelo STF, que previu em sua cláusula 7ª a emissão de debêntures no valor total de R$ 2,4 bilhões, conversíveis em ações, a serem subscritas pela empresa Axia Energia S.A. (antiga Eletrobras), as quais irão prover a maior parte dos recursos de longo prazo necessários para este projeto.

36. Abaixo, são destacados os principais marcos identificados desse processo de emissão após a homologação pelo STF do acordo celebrado entre a União e Eletrobras:

a) Parecer 7/2026/CONJUR/PR, de 20/1/2026, da ENBPar concluindo pela possibilidade de adoção das providências previstas no Termo de Conciliação antes do trânsito em julgado, fundada na eficácia imediata da decisão homologatória e na ausência de efeito suspensivo automático dos embargos de declaração;

b) Renúncia da ENBPar, durante a 14ª Assembleia Geral Extraordinária (AGE), realizada no dia 6/3/2026, dos direitos de subscrição das debêntures conversíveis em ações a serem emitidas pela Eletronuclear, com a recomendação para que a companhia acompanhe o risco de diluição da participação acionária;

c) Autorização da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) para a Eletronuclear emitir debêntures conversíveis em ações no valor de R$ 2,4 bilhões, por meio do Despacho 945, de 17/3/2026;

d) Aprovação da Eletronuclear, para a emissão de debêntures conversíveis em ações no valor de R$ 2,4 bilhões, ocorrida durante a 114ª AGE, realizadas nos dias 19, 24 e 31/3/2026;

e) Aprovação da ENBPar, na qualidade de interveniente-anuente, para a emissão de debêntures conversíveis em ações pela Eletronuclear, ocorrida durante a 58ª AGE, realizada em 3/6/2026. A ENBPar definiu que a emissão observará os parâmetros essenciais do Termo de Conciliação, sendo admitidas as complementações operacionais e contratuais a serem definidas na Escritura de Emissão, em conformidade com a legislação aplicável, a prática de mercado e as deliberações societárias pertinentes, bem como que a delegação de poderes à Diretoria Executiva se dará nos termos do art. 59, § 4º, da Lei 6.404/1976;

f) Aprovação da Eletronuclear, ocorrida na 116ª AGE, realizada no dia 18/6/2026, para a emissão de debêntures conversíveis em ações no valor de R$ 2,4 bilhões nos termos revisados, com observância dos parâmetros essenciais do Termo de Conciliação e abertura para as complementações operacionais e contratuais necessárias à delegação de poderes à Diretoria Executiva para a prática dos atos necessários à Emissão, nos termos do art. 59, § 4º, da Lei das Sociedades por Ações.

37. Não obstante a homologação do acordo pelo STF, a aprovação da alta administração da Eletronuclear e da ENBpar para a emissão das debêntures, a operação ainda não foi realizada.

38. Em junho de 2026, a Eletronuclear rolou novamente o empréstimo para evitar o vencimento cruzado das dívidas. Foi contratado o montante total de R$ 522 milhões, sendo R$ 150.000.000,00 com o banco ABC e R$ 372.000.000,00 com o Banco BTG, ambos com vencimento em dezembro de 2026 (peça 34, p 3).

39. Dessa forma, considerando o empréstimo inicial e as duas rolagens, o custo financeiro estimado para a Eletronuclear foi de R$ 185.297.231,00, sendo que a última rolagem poderia ter sido evitada caso a ENBPar tivesse sido mais célere na aprovação da escritura de emissão de debêntures (note-se que entre os eventos 'd' e 'e' transcorreram-se mais de dois meses).

*40. Em suma, a Eletronuclear ainda não concluiu a solução de longo prazo para a totalidade do **funding** da LTO, assim, a adoção de empréstimos de curto prazo vem trazendo ônus ao custo global da obra, o*

*que contraria o princípio da eficiência disposto no art. 37, da Constituição Federal, e no **caput** do art. 31 da Lei 13.303/2016, e traz impacto no fluxo de caixa da empresa, que em 2025 registrou prejuízo líquido de R$ 142 milhões.*

41. Assim, até que as debêntures sejam emitidas, a Eletronuclear permanece sem uma solução de longo prazo para financiar a LTO, incorrendo em onerosos encargos na contratação de empréstimos ponte e sob o risco crescente de insolvência.

42. Entre as causas do problema, destaca-se que a baixa liquidez e a fragilidade da estrutura de capital da empresa comprometem sua capacidade de ofertar garantias adequadas e acessar financiamento de longo prazo junto a bancos, nacionais ou internacionais, condição necessária à execução da LTO de Angra 1. O caixa da Companhia vem sendo comprimido em razão dos impactos decorrentes da falta de decisão do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) sobre a tarifa e a outorga de concessão da UTN Angra 3, tema objeto de trabalho em andamento (TC 023.368/2025-0, da relatoria do Min. Benjamin Zymler). Por fim, destaca-se a demora da ENBPar na aprovação da escritura de debêntures, que levou a necessidade de nova rolagem da dívida de curto prazo em junho deste ano.

43. Destaca-se que a ausência de recursos pode levar à paralisação das obras e ao não cumprimento das condicionantes estabelecidas pela Cnen na Resolução Cnen 331/2024, que renovou a licença de operação de Angra 1 por mais vinte anos. Além de interromper o funcionamento da usina, no limite, o não cumprimento das condicionantes pode vir a implicar a revogação da licença de operação estendida.

*44. Registra-se, ainda, que embora a emissão de debêntures no valor de R$ 2,4 bilhões equacione a maior parte o **funding** do LTO de Angra 1, segundo informações trazidas pela Eletronuclear ainda são necessários cerca de R$ 500 milhões em recursos próprios para integralizar todo o capital necessário ao projeto (peça 62). Para este valor não foi apresentado nenhuma fonte de recurso, sendo improvável que a Eletronuclear, em função de sua baixa liquidez corrente, tenha caixa para prover estes recursos.*

45. Durante a reunião de encerramento da auditoria, realizada em 14/7/2026, os gestores da Eletronuclear informaram que o processo de emissão das debêntures estava em etapa avançada, já tendo sido contratado o Banco do Brasil para estruturar a operação, com conclusão prevista ainda para o mês de julho deste ano. Além disso, assinalaram a possibilidade de nacionalizar algumas das futuras contratações da LTO, tendo em vista que não serão utilizados novos recursos do Exim Bank, o que abriria a possibilidade de redução do custo global do restante do projeto.

*46. Do exposto, persevera o diagnóstico identificado no âmbito dos TCs 002.077/2024-8 (Acórdão 2.502/2024-TCU-Plenário, relator Min. Antonio Anastasia) e 004.103/2025-4 (Acórdão 2392/2025-TCU-Plenário, relator Min. Augusto Sherman), de que o programa de extensão de vida útil da Usina Térmica Nuclear UTE Angra 1 está exposto ao risco de não alcançar seus objetivos em vista da baixa disponibilidade de recursos financeiros para o projeto, em razão da não conclusão da operação que fornecerá o **funding** de longo prazo.*

*47. Ante o exposto, propõe-se: **dar ciência** à Eletronuclear, à Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional (ENBPar), ao Ministério de Minas e Energia (MME) e ao Comitê de Desenvolvimento do Programa Nuclear Brasileiro (CDPNB) que a insuficiência de recursos financeiros para a execução dos contratos associados ao Programa de Extensão de Vida Útil da Usina Nuclear Angra 1, contraria o princípio da eficiência disposto no art. 37 da Constituição Federal, e no **caput** do art. 31 da Lei 13.303/2016, ao contribuir para aumentar o custo global do empreendimento, alertando, ainda, que que pode conduzir à paralisação ou redução do ritmo das obras.*

*48. Por fim, propõe-se **informar** à Autoridade Nacional de Segurança Nuclear (ANSN) do acórdão que vier a ser proferido, para fins de conhecimento, por se tratar da entidade responsável pela fiscalização da implantação das condicionantes do programa de extensão de vida útil de Angra 1.*

III.2. <u>Fragilidade na demonstração da inviabilidade de competição em contratações diretas por inexigibilidade de licitação</u>

<u>III.2.1. Tipificação</u>

49. Falhas/impropriedades (FI). Classificação dada a falhas de natureza formal ou outras impropriedades que não configurem indício de débito ou que não ensejem a aplicação de multa aos responsáveis, mas tão somente determinação de medidas corretivas, recomendações ou expedição de ciência.

<u>III.2.2. Justificativa de não enquadramento no conceito de IGP, IGR e IGC da LDO</u>

50. As impropriedades apontadas não atendem à conceituação contida no art. 150, § 1º, incisos IV a VI, da Lei 15.321/2025 (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO 2026).

III.2.3. Situação encontrada

51. Constatou-se fragilidade nos procedimentos adotados pela Eletronuclear para comprovar a inviabilidade de competição em contratações diretas por inexigibilidade de licitação, com possibilidade de melhoria nos padrões adotados pela empresa para essa finalidade.

*52. Inicialmente, verificou-se que o Contrato 4500067721 (peça 44), celebrado com a empresa Alvarez & Marsal Consultoria em Energia Ltda., no valor de R$ 9.555.000,00 (data-base julho/2023), não contempla a adequada comprovação de inviabilidade de competição, situação que afronta o art. 30, **caput**, da Lei 13.303/2016.*

*53. A Eletronuclear aprovou o Ato de Inexigibilidade de Licitação DSE.A/IL-044/2023 (peça 49), que teve por objeto a contratação da empresa Alvarez & Marsal para a prestação de serviços de consultoria especializada em gestão de Planejamento de Caixa da Eletronuclear, Assessoria na Captação de Recursos, Gestão de Projeto e **Valuation** de Angra 3, Assessoria na Captação de Recursos para o Programa de Extensão de Vida Útil de Angra 1 e Assessoria Financeira. Esse Ato de Inexigibilidade suportou a celebração do Contrato 4500067721.*

54. De acordo com o referido Ato, a possibilidade de contratação direta foi fundamentada no art. 30, inciso II, alínea 'c' e § 1º, da Lei 13.303/2016, c/c os arts. 6º e 7º do Regulamento de Licitações e Contratos da Eletronuclear (RLCE), com base com base na presença de três requisitos: serviço técnico especializado, notória especialização do contratado e singularidade do objeto.

*55. Tecnicamente, o Ato de Inexigibilidade de Licitação DSE.A/IL-044/2023 (peça 49) apontou a natureza singular do serviço, por se tratar de: (i) apoio ao gerenciamento de projeto (PMO) de estruturação de Angra 3; (ii) assessoria na captação de recursos, negociação com credores e **valuation** para Angra 3; (iii) assessoria financeira de gestão e planejamento de caixa da Eletronuclear, com o acompanhamento das contratações de financiamentos e da apreciação dos materiais fornecidos, incluindo a simulação de cenários; (iv) assessoria na captação de recursos para o LTO de Angra 1, com emissão de relatórios de PMO, bem como relatórios que atualizassem o modelo financeiro da LTO, bem como assessoria nas diligências técnicas do **Long-Term Loan** (LTL).*

56. O entendimento do Ato de Inexigibilidade de Licitação DSE.A/IL-044/2023 foi corroborado pelo Parecer Jurídico SJ.P-DM-0787/2023 (peça 54, pp. 3-8), cujo argumento é de que, embora o art. 30 da Lei 13.303/2016, inciso II, não se refira à contratação de serviços técnicos-profissionais especializados de natureza singular, as decisões exaradas pelo TCU sob a égide da Lei 8.666/1993 possuiriam racional aplicável a Lei 13.303/2016. No entendimento da Eletronuclear, a contratação de serviços especializados com amparo no art. 30, inciso II, da Lei 13.303/2016, é possível se o objeto envolver, além de técnico-profissional especializado, singularidade e, ainda, demandar a atuação de um notório especialista. Como base para a tese, o Parecer Jurídico se ampara nas Súmulas TCU 39/1973 e 252/2010.

57. De acordo com o Parecer Jurídico (peça 54, p. 4), a contratação direta com base em inexigibilidade de licitação estaria pautada na inviabilidade de se estabelecer um procedimento competitivo baseado critério objetivo relevante e diretamente relacionado com a satisfação da demanda da estatal, o que está em linha com a referidas súmulas do TCU. Ainda segundo o parecer (peça 54, p. 6):

'Embora as decisões acima citadas do Tribunal de Contas da União tenham sido exaradas na égide da Lei 8.666/93, possuem racional aplicável à Lei das Estatais. Seguindo este entendimento, apenas será possível contratar serviços especializados com amparo no art. 30, inc. II, da Lei nº 13.303/2016 se, além de técnico-profissional especializados, forem singulares e, ainda, demandarem a atuação de um notório especialista.'

*58. Ocorre que, no novo arcabouço legal aplicável às estatais (Lei 13.303/2016), bem como na nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021), o pressuposto de singularidade para a contratação direta por inexigibilidade sequer é mencionado pelo legislador. Em outras palavras, a legislação atual suprimiu a singularidade como requisito expresso da inexigibilidade para serviços técnicos especializados e a lógica passou a se concentrar na demonstração da **inviabilidade de competição** no caso concreto.*

59. Assim, embora a jurisprudência do TCU produzida sob a Lei 8.666/1993 constitua importante referência interpretativa, não se mostra juridicamente adequado transportar automaticamente para a Lei 13.303/2016 requisito que o próprio legislador optou por não reproduzir.

60. No presente caso, a Eletronuclear adotou como justificativa para a inexigibilidade uma premissa jurídica discutível, a de que a impossibilidade de fixação de critérios objetivos de julgamento para o objeto conduziria à inviabilidade de competição. No entanto, não foi demonstrado nos autos por que motivos a experiência, a qualificação técnica, a metodologia de trabalho e outros aspectos relevantes da execução contratual não poderiam ser traduzidos em critérios técnicos objetivos de habilitação ou julgamento,

circunstância que enfraquece a argumentação da estatal de que a competição seria inviável em razão da suposta singularidade do objeto.

61. Nesse sentido, destaca-se que a comprovação da inviabilidade de competição não se satisfaz com a mera declaração da Administração. Por se tratar de hipótese excepcional ao dever de licitar, exige-se motivação que evidencie a impossibilidade fática e jurídica de realização de um certame competitivo.

62. Assim, o que deve ser demonstrado é a inviabilidade competição exigida pelo art. 30 da Lei 13.303/2016, não se confundido esse requisito com a mera caracterização da singularidade do objeto, que, por si só, não é suficiente para caracterizar tal pressuposto.

63. Parte das justificativas do Ato de Inexigibilidade de Licitação DSE.A/IL-044/2023 para a escolha da Alvarez & Marsal para o Contrato 4500067721 também estavam presentes nas justificativas anteriores das outras duas contratações desse mesmo escritório de consultoria, com foco na notoriedade da contratada e singularidade do objeto: Ato de Inexigibilidade de Licitação DAN.A/IL-014/2020 (peça 50) relativo ao Contrato 4500029948 e Ato de Inexigibilidade DAN.A/IL 006/2021 (peça 53), referente ao Contrato 4500041083. Levantando-se todas as contratações firmadas pela Eletronuclear com a consultoria Alvarez & Marsal, nota-se que todas elas se deram por suposta inviabilidade de competição, mesmo com objetos diferentes.

Tabela 1: Contratos celebrados entre a Eletronuclear e a consultoria Alvarez & Marsal

Contrato	*Ano / Duração*	*Valor (R$)*
4500029948	*2020 / 24 meses*	*4.750.000,00*
4500027828	*2020 / 60 meses*	*1.002.142,86*
4500041083	*2021 / 24 meses*	*4.728.881,65*
4500056418	*2023/ 24 meses*	*8.018.446,00*
4500067721	*2023 / 24 meses*	*9.555.000,00*

Fonte: Equipe TCU, elaborado a partir das informações dos contratos.

*64. Nota-se, portanto, a possível existência de conduta reiterada de contratações que não contemplam a adequada comprovação de inviabilidade de competição, contrariando o **caput** do art. 30 da Lei 13.303/2016.*

65. Corroborando esse entendimento, deve ser mencionado que o Relatório de Auditoria Interna 5/2024, emitido pela Auditoria Interna da Eletronuclear, identificou falhas na elaboração de processos de inexigibilidade de licitação por parte do requisitante, Achado 7.5 (peça 64, pp. 40-75), e a necessidade de aprimoramento na análise dos processos com essa modalidade de contratação, Achado 7.4 (peça 64, pp. 16-39), sendo que o último foi qualificado como de alta criticidade.

66. De modo resumido, a Auditoria Interna da Eletronuclear constatou as seguintes falhas na fundamentação dos atos de inexigibilidade de licitação: (i) falta de análise crítica sobre a singularidade do serviço, confundindo esse conceito com a alegada natureza técnica e notória especialização da empresa ou prestador de serviço; (ii) falta de análise crítica sobre o escopo da contratação, havendo a incorporação de serviços que poderiam ser licitados; (iii) falha de análise crítica sobre a orçamentação da proposta, com diversas falhas apontadas pela Auditoria Interna sobre a deficiência de avaliação dos custos e dos itens orçados; (iv) e falta de especificação da capacitação técnica dos profissionais indicados para realização das atividades do serviço, sendo justificada a contratação apenas levando em consideração a capacidade técnica da empresa.

67. No caso em exame, em que pese a complexidade do objeto contratado, não se vislumbra a inexistência de outros concorrentes de mercado ou a impossibilidade de elaboração de critérios objetivos de julgamento, uma vez que se constatou a existência de processo de contratação de objeto semelhante realizado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e que contou com a participação de diversas empresas de consultoria.

*68. Em 2021, o BNDES realizou processo de contratação de consultores para o estudo de viabilidade da Usina Nuclear Angra 3, que envolveu a definição do modelo operacional e do modelo financeiro deste empreendimento, incluindo serviços de **Due Diligence** contábil-patrimonial e assessoria financeira, contou com um mapeamento de empresas para a contratação dos diversos serviços necessários ao desenvolvimento do projeto e resultou na apresentação de propostas de vários licitantes, inclusive com a formação de consórcios,*

*conforme é possível verificar no Resultado da Homologação da **Request for Proposal** RFP 20/2021 – BNDES, destinada a contratação do chamado 'Serviço C', disponível no site do Banco:*

a) Link geral da seleção RFP 20/21-BNDES: https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/desestatizacao/projetos-em-andamento/projeto-de-parceria-de-angra-3, acessado em 10/6/2026;

b) Link do resultado da seleção RFP 20/21-BNDES: https://www.bndes.gov.br/wps/wcm/connect/site/4e756f47-65b2-4ee3-869b-2539c168e5a8/Resultado+da+Homologacao+RFP+20+2021.pdf?MOD=AJPERES&CVID=nTUL2ZU, acessado em 10/6/2026.

69. Logo, independentemente da alegada singularidade do objeto, nota-se haver a possibilidade de contratação dos serviços mediante processo licitatório, como fez o BNDES.

70. Assim, conclui-se que a presença dos requisitos de serviço técnico especializado, de notória especialização do contratado e de eventual singularidade do objeto constitui elemento relevante para a análise da contratação pretendida, mas não é suficiente, por si só, para caracterizar a inviabilidade de competição que justifique a contratação direta por inexigibilidade, nos termos do art. 30, inciso II, da Lei 13.303/2016, a qual deve ser demonstrada de forma motivada e com base nas circunstâncias concretas do caso, não sendo admissível presumir o atendimento desse requisito exclusivamente a partir da verificação daqueles três elementos.

71. Destaca-se que, na avaliação realizada pela equipe de fiscalização para o Contrato 4500067721, embora a fundamentação tenha sido insuficiente, não foram identificados indícios de fraude à licitação, direcionamento da contratação, sobrepreço ou inexecução contratual. O que se verificou foi a insuficiência da motivação apresentada pela estatal para caracterizar a inviabilidade de competição, bem como a ausência de orientações específicas em seu RLCE acerca dos elementos a serem considerados na aplicação do art. 30, inciso II, da Lei 13.303/2016.

72. Registra-se, ainda, que as justificativas apresentadas pelos gestores mostram-se alinhadas a entendimentos historicamente construídos sob a égide da Lei 8.666/1993, circunstância que evidencia a boa-fé dos agentes envolvidos. Nesse contexto, vislumbra-se que o presente caso oferece a oportunidade para o aperfeiçoamento da jurisprudência desta Corte de Contas acerca da aplicação do art. 30, inciso II, da Lei 13.303/2016, reforçando a necessidade de que a inviabilidade de competição seja demonstrada de forma autônoma e motivada no caso concreto, sem que sua caracterização decorra automaticamente da presença de serviço técnico especializado, da notória especialização do contratado ou da eventual singularidade do objeto.

*73. Ante todo o exposto, com o intuito de contribuir para o aperfeiçoamento da gestão, propõe-se **recomendar** à Eletronuclear S.A, com fundamento no art. 11 da RES-TCU 315/2020, que avalie a inclusão, em seus normativos internos, de orientações para que as justificativas de inexigibilidade fundamentadas no art. 30, inciso II, da Lei 13.303/2016, evidenciem, de forma expressa e motivada, os elementos fáticos, técnicos e jurídicos que demonstrem a inviabilidade de competição no caso concreto, distinguindo esse pressuposto da mera caracterização do serviço como técnico especializado, da notória especialização do contratado ou da eventual singularidade do objeto, os quais, embora relevantes para a análise da contratação, não caracterizam, por si só, a inviabilidade de competição.*

IV. Análise dos comentários dos gestores

74. Conforme a previsão da Portaria-Segecex 15/2025, foram encaminhados à Eletronuclear os ofícios de observação 69 e 86/2026-AudElétrica (peças 32 e 35) contendo as constatações da equipe de fiscalização e as propostas de determinação. Além disso, as propostas de encaminhamento foram novamente apresentadas aos gestores na reunião de encerramento, dispensando-se o encaminhamento do Relatório Preliminar, em linha com o disposto no art. 14, § 2º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020.

*75. **Com relação ao achado sobre a insuficiência de recursos financeiros** para a conclusão das obras destinadas a LTO, a Eletronuclear registrou sua concordância com o diagnóstico apresentado pela equipe de fiscalização (peça 34, p 1). Adicionalmente, tendo em vista o desenvolvimento de novos fatos desde a emissão do Ofício de Observação 69/2026-AudElétrica, juntamente com a resposta da Eletronuclear ao Ofício de Observação 69/2026-AudElétrica, foi encaminhada a atualização do estado atual da captação de recursos financeiros para a LTO de Angra 1.*

76. As novas informações trazidas pela Eletronuclear foram incorporadas diretamente ao texto deste achado.

*77. **Já sobre o achado relativo à fragilidade na demonstração da inviabilidade de competição em contratações diretas por inexigibilidade de licitação** a Eletronuclear respondeu que o apontamento trazido*

pela equipe de fiscalização diverge da orientação hermenêutica consolidada por esta Corte de Contas porque a unidade técnica busca exigir a comprovação da exclusividade de fornecedor (peça 38, p 1). Em resumo, o argumento trazido pela Eletronuclear aponta que a inexigibilidade por serviço técnico especializado se fundamentou:

a) na natureza predominantemente intelectual do objeto;

b) no fato de que se o objeto contratual pode ser executado por outros profissionais ou empresas não caracteriza um impedimento a contratação direta, pois a inexigibilidade decorre da impossibilidade de se fixar critérios objetivos de julgamento; e

c) que, enquanto a exclusividade de mercado é um pressuposto que pode ser verificado para a aplicação do inciso I da Lei 13.303/2016, na aplicação do inciso II a verificação fundamenta-se pela natureza predominantemente intelectual do objeto.

78. Em prelúdio, destaca-se que a proposta trazida pela unidade técnica no Ofício de Observação encaminhado a estatal (peça 35) não foi a de que se demonstre a exclusividade de fornecedor para aplicação do inciso II, mas que se aprimore a RLCE para que a comprovação da inviabilidade de competição inciso II não ocorra de forma insuficiente, de forma a evitar que ocorra a contratação por inexigibilidade de licitação enquanto for viável a realização de um certame.

*79. O objeto do contrato envolve a aplicação de técnica consagradas, como gerenciamento de projeto com o PMO e **valuation**. Tais técnicas são tema de estudos em cursos administração e finanças e, no caso do PMO, há certificações que são conferidas para atestar a capacidade de profissionais. Assim, sem desconsiderar a complexidade e vulto do empreendimento, não foi demonstrado nos autos por que a aplicação dessas metodologias por outras empresas de reconhecida atuação no mesmo segmento não seria apta a atender à necessidade da estatal, tampouco por que os atributos relevantes à execução do objeto não poderiam ser considerados em eventual disputa competitiva.*

*80. Da mesma forma, na fundamentação trazida pela estatal não há indicativo que a aplicação, pela Alvarez e Marçal, de técnicas e procedimento para obter o **valuation**, realizar a gestão e projetos e de caixa produzem um resultado não alcançável ou que seja incomparável com o de outras empresas de notório saber nesse campo de atuação.*

81. Neste sentido, cita-se o manual de licitações e contratos do TCU, disponível em 5.10.1.3. Serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização | Licitações e Contratos:

'Assim, diferentemente da Lei 8.666/1993, a Lei 14.133/2021 suprimiu a singularidade do objeto como requisito para a inexigibilidade de licitação. Em vez disso, passou a ser necessário demonstrar que o trabalho do profissional renomado é essencial para alcançar completamente o objetivo do contrato.

(...)

Para que essa hipótese de inexigibilidade seja aplicável, deve-se avaliar não somente as características do prestador, mas também as do serviço demandado, a fim de demonstrar que a contratação do profissional ou da empresa de notória especialização é imprescindível à plena satisfação do objeto do contrato, como previsto no art. 6º, inciso XIX, e no art. 74, § 3º, da Lei 14.133/2021.

(...)

Note-se que, nessa hipótese de inexigibilidade, a técnica empregada na execução do objeto e a habilidade do prestador são interdependentes, fazendo com que a escolha do contratado dependa de uma análise subjetiva, o que torna a licitação inviável. Isso porque haverá dificuldade em comparar objetivamente as propostas, que estão atreladas aos profissionais que executarão os trabalhos'

82. Assim, a contratação direta de serviços técnicos especializados pressupõe que as características técnicas do serviço demandado e da expertise requerida tornam inviável a realização de disputa competitiva apta a selecionar a proposta mais adequada ao atendimento da necessidade empresarial.

83. Em uma síntese do exposto, o que faltou demonstrar nos atos que suportaram a contratação da Alvarez & Marçal foi que a contratada era essencial para alcançar completamente o objetivo do contrato ou que a contratação de outras empresas notáveis no mesmo campo não atenderia a necessidade da Eletronuclear e do LTO de Angra 1.

84. Logo, sendo ausente a demonstração da impossibilidade de estabelecer critérios objetivos de julgamento, ou mesmo da inexistência de outros concorrentes, a conjunção de serviço técnico especializado e de uma empresa de notório saber são insuficientes para motivar a inexigibilidade de licitação.

85. Ademais, a realização de licitação realizada pelo BNDES para um objeto contratual semelhante e para um empreendimento da própria Eletronuclear, Angra 3, funciona à semelhança de uma contraprova, tanto

para indicar que há concorrentes, como para demonstrar a viabilidade de se estabelecer critérios objetivos de julgamento.

86. A estatal também manifestou seu compromisso institucional com a integridade e a legalidade de seus processos de contratação. Nesse sentido, a equipe de fiscalização acolhe esse entendimento, sendo justo reconhecer que embora a fundamentação tenha sido insuficiente, também não se identificou indícios de fraude de licitação, mas insuficiência da motivação apresentada pela estatal para caracterizar a inviabilidade de competição e de que uma possível causa é que não há procedimentos estabelecidos no RLCE para orientar os gestores na aplicação do inciso II da Lei 13.303/2016.

87. Registra-se que a equipe de fiscalização solicitou a Eletronuclear que enviasse toda a documentação produzida pela Alvarez & Marçal para o cumprimento do Contrato 4500067721. Por amostragem, alguns produtos foram avaliados e não há indícios de não cumprimento do contrato.

88. Também não foram encontrados indicativos de sobrepreço do valor contratado ou pago. Pelo contrário, o contrato teve um apostilamento que previu extensão do prazo contratual por cerca de seis meses sem ônus ao erário.

89. Assim, o que se notou, de fato, foi a possibilidade de aperfeiçoar os procedimentos adotados pela Eletronuclear para fundamentar as contratações na modalidade de inexigibilidade de licitação. Nesse entendimento, em acolhimento a manifestação da Eletronuclear, a equipe de fiscalização concluiu por alterar a proposta de encaminhamento de determinação para recomendação.

V. Conclusão

90. O presente trabalho teve como objetivo verificar a conformidade dos principais contratos associados à implementação do Programa LTO Angra 1, atualmente em andamento (LOA 2026), destinados à extensão de vida útil da usina por mais vinte anos, em relação à Lei 13.303/2016 e ao Regulamento de Licitações e Contratos da Eletronuclear.

91. Destacou-se a situação financeira da empresa, em especial a dificuldade na obtenção de recursos de longo prazo para financiamento do projeto, e identificou-se fragilidade nos procedimentos adotados pela Eletronuclear para comprovar a inviabilidade de competição em contratações diretas por inexigibilidade de licitação.

92. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

Questão 1: A previsão orçamentária e financeira para a execução do projeto de extensão da vida útil da UTN Angra 1 é adequada?

Questão 2: Os processos de contratação (dos contratos analisados) foram regulares?

Questão 3: A formalização dos contratos atendeu aos preceitos legais e sua execução está sendo adequada?

*93. **Quanto à Questão 1**, verificou-se que o Programa LTO Angra 1 foi incluído no PPA 2024-2027, no Programa 3101 – Energia Elétrica (Anexo VIII - Investimentos Plurianuais das Empresas Estatais não Dependentes, p. 578), na Ação Orçamentária: 160T, com o valor de um investimento total de R$ 2.452.903.83,00. O valor previsto na LOA para 2026 é de R$ 964.4465.328,00 (LOA 2026; Vol VI; p. 49) – Ministério de Minas e Energia – Eletrobras Eletronuclear S.A (Eletronuclear).*

94. Os valores orçados são compatíveis com a expectativa do projeto no período e com o valor global da obra, da ordem de R$ 3,5 bilhões (peça 62) e a ser concluída em 2028.

95. Contudo, constatou-se que, embora a situação orçamentária esteja regular, a situação financeira para a plena execução do projeto não está, o que pode colocar em risco a implementação completa do programa.

96. Em 26/3/2025, a União e as Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras) celebraram acordo objeto do Termo de Conciliação 7/2025/CCAF/CGU/AGU-GVDM, homologado em 11/12/2025 pelo STF, que previu, em sua cláusula 7ª, a emissão de debêntures no valor total de R$ 2,4 bilhões, conversíveis em ações, observadas as anuências necessárias, destinadas ao custeio do Programa LTO de Angra 1.

97. Embora o Termo de Conciliação celebrado entre União e Eletrobras tenha sido homologado pelo Supremo Tribunal Federal, a emissão das debêntures pela Eletronuclear ainda não foi realizada.

98. Considerando que as negociações para uma solução de financiamento de longo prazo estão em andamento há mais de dois anos sem que tenha ocorrido definição, e que a Eletronuclear e a ENBPar enfrentam dificuldades para estruturar garantias necessárias para contratar o financiamento, não é possível prever, neste momento, avanço na captação de recursos sem a emissão de debêntures pela Eletronuclear.

99. A não emissão das debêntures ou da obtenção de outra fonte de financiamento de longo prazo obrigou a Eletronuclear a contratar empréstimos-pontes, mais onerosos. Essa alternativa traz ônus ao custo

*global da obra, o que contraria o princípio da eficiência disposto no art. 37, da Constituição Federal, e no **caput** do art. 31 da Lei 13.303/2016. Além disso, eleva o risco de insolvência da empresa.*

100. Destaca-se que a ausência de recursos pode levar à paralisação das obras e ao não cumprimento das condicionantes estabelecidas na Resolução Cnen 331/2024, que renovou a licença de operação de Angra 1 por mais vinte anos. Além de interromper o funcionamento da usina, no limite, o não cumprimento das condicionantes pode vir a implicar na revogação da licença de operação estendida.

*101. Embora a emissão de debêntures, no valor de R$ 2,4 bilhões, equacione em sua maior parte o **funding** do LTO de Angra 1, segundo informações trazidas pela Eletronuclear ainda são necessários cerca de R$ 500 milhões em recursos próprios para integralizar todo o capital necessário ao projeto (peça 62). Para este valor não foi apresentado nenhuma fonte de recurso, sendo improvável que a Eletronuclear, em função de sua delicada situação financeira, tenha caixa para prover estes recursos.*

*102. Desta forma, considerando que o **funding** para o projeto da LTO de Angra 1 não foi equacionado, propõe-se **dar ciência** à Eletronuclear, à ENBPar, ao MME e ao Comitê de Desenvolvimento do Programa Nuclear Brasileiro (CDPNB) que a insuficiência de recursos financeiros para a execução dos contratos do Programa de Extensão de Vida Útil da Usina Nuclear Angra 1, contraria o princípio da eficiência disposto no art. 37, da Constituição Federal, e no **caput** do art. 31 da Lei 13.303/2016, ao contribuir para aumentar o custo global do empreendimento, alertando, ainda, que pode conduzir à paralisação ou redução do ritmo das obras.*

*103. Por fim, propõe-se **informar** à Autoridade Nacional de Segurança Nuclear (ANSN) do acórdão que vier a ser proferido, para fins de conhecimento, por se tratar da entidade responsável pela fiscalização da implantação das condicionantes do programa de extensão de vida útil de Angra 1.*

*104. **Quanto à Questão 2,** constatou-se fragilidade nos procedimentos adotados pela Eletronuclear para comprovar a inviabilidade de competição em contratações diretas por inexigibilidade de licitação.*

105. A contratação de profissionais ou empresas com notória especialização, por inexigibilidade de licitação para prestação de serviços técnicos especializados, requer a demonstração de que a abertura de processo licitatório é inviável.

*106. Na fundamentação adotada para celebrar o Contrato 4500067721 não há indicativo que a prestação do serviço pela Alvarez & Marçal (técnicas e procedimentos para obter o **valuation**, realizar a gestão de projetos e de caixa) produz um resultado não alcançável, ou que seja incomparável com o de outras empresas de notório saber nesse campo de atuação, de forma a caracterizar a inviabilidade de competição.*

107. A equipe de auditoria concluiu que a presença dos requisitos de serviço técnico especializado, de notória especialização do contratado e de eventual singularidade do objeto constitui elemento relevante para a análise da contratação direta realizada pela Eletronuclear, mas não é suficiente, por si só, para caracterizar a inviabilidade de competição, pressuposto que justifica a contratação direta por inexigibilidade, nos termos do art. 30, inciso II, da Lei 13.303/2016, a qual deve ser demonstrada de forma motivada e com base nas circunstâncias concretas do caso, não sendo admissível presumir o atendimento desse requisito exclusivamente a partir da verificação daqueles três elementos.

108. Destaca-se que, na avaliação realizada pela equipe de fiscalização para o Contrato 4500067721, embora a fundamentação tenha sido insuficiente, não se caracterizou indício de fraude à licitação, direcionamento da contratação, sobrepreço ou inexecução contratual. O que foi identificado foi a insuficiência da motivação apresentada pela estatal para caracterizar a inviabilidade de competição e de que uma possível causa é que não há procedimentos estabelecidos no RLCE para orientar os gestores na aplicação do inciso II da Lei 13.303/2016.

*109. Do exposto, propõe-se **recomendar** à Eletronuclear S.A., com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que avalie a inclusão, em seus normativos internos, de orientações para que as justificativas de inexigibilidade fundamentadas no art. 30, inciso II, da Lei 13.303/2016, evidenciem, de forma expressa e motivada, os elementos fáticos, técnicos e jurídicos que demonstrem a inviabilidade de competição no caso concreto, distinguindo esse pressuposto da mera caracterização do serviço como técnico especializado, da notória especialização do contratado ou da eventual singularidade do objeto, os quais, embora relevantes para a análise da contratação, não caracterizam, por si só, a inviabilidade de competição.*

*110. **Quanto à Questão 3**, não foram encontradas irregularidades a partir da execução dos procedimentos estabelecidos na matriz de planejamento.*

VI. Proposta de encaminhamento

111. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

*111.1. **dar ciência**, com fundamento no art. 9º, da Resolução-TCU 315/2020, à Eletronuclear, à Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional (ENBPar), ao Ministério de Minas e Energia*

(MME) e ao Comitê de Desenvolvimento do Programa Nuclear Brasileiro (CDPNB) que a insuficiência de recursos financeiros para a execução dos contratos do Programa de Extensão de Vida Útil da Usina Nuclear Angra 1, contraria o princípio da eficiência disposto no art. 37 da Constituição Federal, e no ***caput*** *do art. 31 da Lei 13.303/2016, ao contribuir para aumentar o custo global do empreendimento, alertando, ainda, que pode conduzir à paralisação ou redução do ritmo das obras; (Achado III.1)*

111.2. ***recomendar,*** *com fundamento no art. 11º da Resolução-TCU 315/2020, à Eletronuclear S.A., que avalie a inclusão, em seus normativos internos, de orientações para que as justificativas de inexigibilidade fundamentadas no art. 30, inciso II, da Lei 13.303/2016, evidenciem, de forma expressa e motivada, os elementos fáticos, técnicos e jurídicos que demonstrem a inviabilidade de competição no caso concreto, distinguindo esse pressuposto da mera caracterização do serviço como técnico especializado, da notória especialização do contratado ou da eventual singularidade do objeto, os quais, embora relevantes para a análise da contratação, não caracterizam, por si só, a inviabilidade de competição; (Achado III.2)*

111.3. ***informar*** *à Eletronuclear, à Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional (ENBPar), ao Ministério de Minas e Energia (MME), ao Comitê de Desenvolvimento do Programa Nuclear Brasileiro (CDPNB) e à Autoridade Nacional de Segurança Nuclear (ANSN) do acórdão que vier a ser proferido, para fins de conhecimento, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos; (Achados III.1 e III.2)*

111.4. ***autorizar*** *a autuação de processo de monitoramento das deliberações proferidas nestes autos; (Achado III.2)*

111.5. ***arquivar*** *os presentes autos, com fulcro nos incisos II e V do art. 169 do RITCU, após as devidas comunicações e autuação do monitoramento.*"

É o relatório.

VOTO

Trata-se de auditoria de conformidade realizada na Eletronuclear S.A. (Eletronuclear), subsidiária da Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional (ENBPar), ambas vinculadas ao Ministério de Minas e Energia, com o objetivo de fiscalizar os principais contratos associados à implementação do Programa de Extensão da Vida Útil da usina Angra 1 (LTO Angra 1), na Central Nuclear Almirante Álvaro Alberto, em Angra dos Reis/RJ. A fiscalização foi autorizada pelo Acórdão 2.304/2025-Plenário, no âmbito do Fiscobras 2026, e examinou cinco contratos que totalizam volume de recursos fiscalizados de aproximadamente R$ 438,8 milhões.

2. O Programa LTO Angra 1 possibilitará a operação da usina, primeira planta termonuclear brasileira, por mais vinte anos, até 2044, conforme autorizado pela Resolução-Cnen 331/2024, condicionada à implantação integral do referido programa. O empreendimento reveste-se de relevância para o setor elétrico nacional, por se tratar de fonte de geração firme e complementar às fontes renováveis, além de representar, aproximadamente, um terço das receitas da Eletronuclear.

3. O cronograma apresentado pela Eletronuclear para implantação do programa se estende até 2028 a um custo estimado superior a R$ 3,5 bilhões, tendo a execução financeira do projeto, computada até 2/2026 (peça 63), atingido o montante de aproximadamente R$ 1,3 bilhão.

4. Para nortear os trabalhos, foram formuladas três questões de auditoria: (i) se a previsão orçamentária e financeira para a execução do projeto é adequada; (ii) se os processos de contratação foram regulares; e (iii) se a formalização dos contratos atendeu aos preceitos legais e sua execução está sendo adequada. A equipe de fiscalização não identificou irregularidades relacionadas à terceira questão, tendo os achados relevantes se concentrado nas duas primeiras.

5. Quanto à primeira questão, verificou-se que, embora a dotação orçamentária prevista no Plano Plurianual de 2024 a 2027 e na Lei Orçamentária Anual seja compatível com as necessidades do projeto, a situação financeira revela-se preocupante. O Termo de Conciliação celebrado entre a União e a Eletrobras, homologado pelo Supremo Tribunal Federal, prevê a emissão de debêntures conversíveis em ações no valor de R$ 2,4 bilhões, destinadas a prover a maior parte do financiamento de longo prazo necessário à LTO de Angra 1. Não obstante os diversos marcos já percorridos, tais como aprovações societárias da Eletronuclear e da ENBPar e autorização da Aneel, a emissão efetiva

ainda não se concretizou, o que tem obrigado a estatal a recorrer a sucessivos empréstimos-ponte, mais onerosos, com custo financeiro estimado em R$ 185.297.231,00 até o momento da fiscalização.

6. Esse quadro de indefinição prolongada, que já perdura desde 2023, contraria o princípio da eficiência estampado no art. 37 da Constituição Federal e no *caput* do art. 31 da Lei 13.303/2016, ao onerar indevidamente o custo global do empreendimento. Mais grave ainda é o risco, apontado pela unidade técnica, de que a insuficiência de recursos financeiros, inclusive quanto aos aproximadamente R$ 500 milhões em recursos próprios ainda não equacionados, possa conduzir à paralisação das obras e ao descumprimento das condicionantes fixadas pela Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen) na Resolução-Cnen 331/2024, com risco, no limite, de revogação da licença de operação estendida da usina.

7. Anoto que esse diagnóstico não é inédito. Ao contrário, confirma achados já identificados em auditorias anteriores sobre o mesmo objeto, a saber, o TC 002.077/2024-8 (Acórdão 2.502/2024-Plenário, relator Ministro Antonio Anastasia) e o TC 004.103/2025-4 (Acórdão 2.392/2025-Plenário, relator Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti). A reiteração do problema ao longo de sucessivas fiscalizações anuais evidencia a necessidade de que os órgãos e entidades envolvidos – Eletronuclear, ENBPar, Ministério de Minas e Energia e Comitê de Desenvolvimento do Programa Nuclear Brasileiro – sejam formalmente alertados quanto às consequências dessa situação, sem prejuízo da continuação do acompanhamento da matéria por este Tribunal.

8. Registro, a esse respeito, fato relevante divulgado em 13/8/2026 pela Axia Energia S.A. (peça 69), segundo o qual a empresa procedeu à subscrição e integralização de debêntures conversíveis em ações emitidas pela Eletronuclear no montante de R$ 1,5 bilhão, em cumprimento à obrigação estabelecida no Termo de Conciliação homologado pelo Supremo Tribunal Federal. Esse fato mitiga, em parte, o risco identificado pela equipe de fiscalização, porquanto representa a concretização de importante etapa do processo de captação de recursos de longo prazo.

9. Não obstante, a situação ainda demanda acompanhamento, uma vez que o valor subscrito corresponde à fração do montante total previsto de R$ 2,4 bilhões. Ademais, permanece a necessidade de equacionamento dos recursos próprios não contemplados pela operação de debêntures, cuja fonte permanece indefinida. Assim, embora a subscrição parcial represente avanço relevante e reduza o grau de exposição da Eletronuclear a empréstimos-ponte mais onerosos, não se pode ainda concluir pela plena superação do risco de insuficiência de recursos financeiros para a conclusão das obras, o que recomenda a manutenção da ciência a ser dada aos órgãos e entidades envolvidos.

10. Quanto à segunda questão, relativa à regularidade dos processos de contratação, o achado central refere-se à fragilidade na demonstração da inviabilidade de competição para fins de contratação direta por inexigibilidade de licitação, nos termos do art. 30, inciso II, da Lei 13.303/2016. O caso concreto envolve o Contrato 4500067721, celebrado com a empresa Alvarez & Marsal Consultoria em Engenharia Ltda., no valor de R$ 9.555.000,00, para prestação de serviços de consultoria especializada em gestão financeira e assessoria na captação de recursos.

11. A justificativa adotada pela Eletronuclear para a inexigibilidade fundamentou-se na presença cumulativa de três elementos: serviço técnico especializado, notória especialização do contratado e singularidade do objeto. A fundamentação utilizada fez referência expressa às Súmulas TCU 39/1973 e 252/2010, exaradas pelo TCU sob a égide da Lei 8.666/1993, mas que, na visão da jurisdicionada, possuem racional aplicável à Lei das Estatais.

12. Ocorre que, como bem observado pela unidade técnica, o arcabouço normativo aplicável às estatais (Lei 13.303/2016), assim como a Nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021), não reproduziu o requisito de singularidade do objeto como pressuposto autônomo da inexigibilidade. A lógica normativa vigente exige a demonstração motivada da inviabilidade de competição, regra geral para a inexigibilidade, não sendo lícito presumir esse pressuposto a partir da mera verificação de que o serviço é técnico especializado ou de que o contratado é notoriamente especializado.

13. Nesse sentido, o próprio Manual de Licitações e Contratos deste Tribunal, ao tratar da matéria sob a ótica da Lei 14.133/2021, assinala que a inexigibilidade nessa hipótese somente se

justifica quando demonstrado que o trabalho do profissional ou empresa de notória especialização é imprescindível à plena satisfação do objeto contratual, análise que deve recair não apenas sobre as características do prestador, mas também sobre a natureza do serviço demandado.

14. No caso concreto, não foi demonstrado que a experiência, a metodologia de trabalho e demais aspectos relevantes à execução contratual não pudessem ser convertidos em critérios objetivos de julgamento aptos a viabilizar disputa competitiva. Ao contrário, constatou-se que o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, em processo de contratação de objeto assemelhado, relacionado à viabilização da usina de Angra 3, logrou obter propostas de diversas empresas de consultoria mediante procedimento competitivo, o que evidencia a viabilidade de disputa em situações semelhantes.

15. Registro que a fragilidade identificada não é isolada. O levantamento de todas as contratações da Eletronuclear com a mesma consultoria revela padrão reiterado de justificativas baseadas nos mesmos três elementos, para objetos distintos, ao longo de diversos exercícios. Tal circunstância foi corroborada pela própria Auditoria Interna da estatal, que, no Relatório de Auditoria Interna 5/2024, identificou falhas sistêmicas na elaboração e na análise crítica dos processos de inexigibilidade, com destaque para a confusão conceitual entre singularidade do serviço e notória especialização do prestador.

16. Não obstante a fragilidade procedimental apontada, é preciso reconhecer, em harmonia com a conclusão da equipe de fiscalização, que não foram identificados indícios de fraude à licitação, direcionamento de contratação, sobrepreço ou inexecução contratual. As justificativas apresentadas pelos gestores, ainda que insuficientes à luz do regime legal vigente, alinham-se ao entendimento jurisprudencial construído sob a égide da Lei 8.666/1993, circunstância que afasta a presunção de má-fé dos responsáveis e que evidencia, antes, a necessidade de aprimoramento normativo interno da estatal e de consolidação da jurisprudência desta Corte quanto à aplicação do art. 30, inciso II, da Lei 13.303/2016 no contexto legal atual.

17. Nessa linha, entendo adequada a proposta de conversão do encaminhamento de determinação para recomendação, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, no sentido de que a Eletronuclear avalie a inclusão, em seus normativos internos, de orientações que exijam a comprovação expressa e motivada da inviabilidade de competição no caso concreto, distinguindo esse pressuposto da mera caracterização do serviço como técnico especializado, da notória especialização do contratado ou da singularidade do objeto – elementos relevantes, mas insuficientes, isoladamente, para justificar a contratação direta.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em tagDataSessao.

JORGE OLIVEIRA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2331/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.058/2026-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria
3. Interessado: Congresso Nacional
4. Unidades: Eletronuclear S.A.; Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional S.A. – ENBPar e Ministério de Minas e Energia
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear (AudElétrica)
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta auditoria de conformidade, no âmbito do Fiscobras 2026, realizada na empresa Eletronuclear S.A. (Eletronuclear), subsidiária da Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional (ENBPar), ambas vinculadas ao Ministério de Minas e Energia (MME), com o objetivo de fiscalizar os principais contratos associados à implementação do Programa de Extensão da Vida Útil da Usina Angra 1, na Central Nuclear Almirante Álvaro Alberto, em Angra dos Reis/RJ,

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. 37 da Constituição Federal; 43, inciso I, da Lei 8.443/1992; 169, inciso V, 239, inciso I, e 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU; 2º, incisos II e III, 9º, inciso I, e 11 da Resolução-TCU 315/2020; e 31 da Lei 13.303/2016, em:

9.1. recomendar à Eletronuclear S.A. que avalie a inclusão, em seus normativos internos, de orientações para que as justificativas de inexigibilidade evidenciem, de forma expressa e motivada, os elementos fáticos, técnicos e jurídicos que demonstrem a inviabilidade de competição no caso concreto, distinguindo esse pressuposto da mera caracterização do serviço como técnico especializado, da notória especialização do contratado ou da eventual singularidade do objeto, os quais, embora relevantes para a análise da contratação, não caracterizam, por si só, a inviabilidade de competição;

9.2. dar ciência à Eletronuclear, à Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional, ao Ministério de Minas e Energia e ao Comitê de Desenvolvimento do Programa Nuclear Brasileiro (CDPNB) que a insuficiência de recursos financeiros para a execução dos contratos do Programa de Extensão de Vida Útil da Usina Nuclear Angra 1 contribui para aumentar o custo global do empreendimento, podendo conduzir à paralisação ou redução do ritmo das obras;

9.3. autorizar a autuação de processo de monitoramento da presente deliberação;

9.4. comunicar esta deliberação à Eletronuclear, à ENBPar, ao MME, ao CDPNB e à Autoridade Nacional de Segurança Nuclear; e

9.5. arquivar os presentes autos.

10. Ata n° 33/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 26/8/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2331-33/26-P.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), 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 V – Plenário
TC 009.479/2026-0
Natureza: Relatório de Acompanhamento
Unidades: Banco do Brasil S.A.; Secretaria do Tesouro Nacional; Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO. DISTRIBUIÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS NO 2º SEMESTRE DE 2025. CUMPRIMENTO DOS DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS RELATIVOS À ARRECADAÇÃO DOS TRIBUTOS E À DESTINAÇÃO PARA COMPOSIÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS. REGULARIDADE DAS DISTRIBUIÇÕES RELATIVAS AO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL (FPE), AO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS (FPM), AO FUNDO DE COMPENSAÇÃO PELA EXPORTAÇÃO DE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS (IPI-EXPORTAÇÃO), À CONTRIBUIÇÃO DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO RELATIVA A COMBUSTÍVEIS (CIDE) E AO FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO (FUNDEB). COMUNICAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Transcrevo, com ajustes de forma, o relatório de acompanhamento elaborado pela Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal), que contou com a concordância do Auditor-Chefe Adjunto da unidade (peças 27-28):

"***1. INTRODUÇÃO***

1.1 Deliberação e Objetivo

1. Cuidam os autos de fiscalização cujo objetivo é acompanhar a distribuição das seguintes transferências constitucionais, bem como a arrecadação das receitas componentes de sua base de cálculo, no 2º semestre de 2025:

a) Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE);

b) Fundo de Participação dos Municípios (FPM);

c) Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (IPI-Exportação);

d) Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - Combustíveis - Estados e Municípios (Cide);

e) Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

2. O presente acompanhamento foi autorizado por despacho proferido pelo ministro Jorge Oliveira em 8/4/2026, no TC 006.690/2026-2, e registrado no Fiscalis 125/2026, conforme a Portaria de Fiscalização - AudFiscal 322, de 6/5/2026 (peça 3).

1.2 Visão Geral do Objeto

3. As transferências constitucionais aos estados, Distrito Federal e municípios constituem parcela das receitas federais arrecadadas pela União e objetivam reduzir as desigualdades entre os membros da federação brasileira.

4. O FPE, o FPM, o IPI-Exportação e a Cide estão previstos no art. 159, incisos I, II e III da Constituição Federal, ***in verbis****:*

Art. 159. A União entregará:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 50% (cinquenta por cento), na seguinte forma:

a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;

b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;

c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer;

d) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano;

e) 1% (um por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de julho de cada ano;

f) 1% (um por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de setembro de cada ano;

II - do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, dez por cento aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados;

III - do produto da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico prevista no art. 177, § 4º, 29% (vinte e nove por cento) para os Estados e o Distrito Federal, distribuídos na forma da lei, observada a destinação a que se refere o inciso II, c, do referido parágrafo.

5. O Fundeb é um fundo de natureza contábil, instituído no âmbito de cada estado e do Distrito Federal, com o objetivo de distribuir, entre os entes federados, recursos destinados à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, sendo composto por recursos originários da União, dos estados e dos municípios.

6. O fundo vigente até o exercício de 2020 havia sido criado pela Emenda Constitucional 53, de 19/12/2006, que alterou o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), e regulamentado pela Medida Provisória 339, de 28/12/2006, a qual foi convertida na Lei 11.494, de 20/6/2007.

7. Como a vigência do Fundeb original seria encerrada em 31/12/2020, foi promulgada a Emenda Constitucional 108, de 26/8/2020, que incluiu o art. 212-A na Constituição Federal e alterou o art. 60 do ADCT, tornando o Fundeb permanente e estabelecendo, a partir do exercício de 2021, novos critérios para a sua constituição e distribuição, regulamentados pela Lei 14.113, de 25/12/2020.

8. Mesmo após a alteração, o Fundeb permaneceu composto, em sua maioria, por recursos pertencentes aos entes estaduais e municipais. Os recursos federais ainda exercem papel complementar, mas agora em maior proporção (aumento progressivo de 10% para 23%, no mínimo, do total de recursos destinados ao fundo, sendo 21% em 2025). Essa complementação da União destina-se exclusivamente a assegurar recursos financeiros mínimos aos fundos estaduais, sendo distribuída nas seguintes modalidades, definidas consoante o art. 5º da Lei 14.113/2020:

a) complementação do Valor Anual por Aluno (VAAF), equivalente à complementação existente no Fundeb anterior, sempre que o VAAF – calculado pela razão entre as receitas descritas no art. 3º da Lei e o número de matrículas por estado – não alcançar o mínimo definido nacionalmente;

b) complementação Valor Anual Total por Aluno (VAAT), a partir do 2º semestre de 2021, sempre que o VAAT – calculado pela razão entre as receitas citadas na alínea 'a', acrescidas das receitas relacionadas no § 3º do art. 13 da Lei, e o número de matrículas por beneficiário – não alcançar o mínimo definido nacionalmente;

c) complementação do Valor Aluno Ano Regular (VAAR), a partir do exercício de 2023, para os beneficiários que cumprirem as condicionalidades e apresentarem melhoria dos indicadores referidos no inciso III do caput do art. 5º da Lei.

9. De acordo com o disposto no parágrafo único do art. 161 da Constituição Federal, cabe ao TCU calcular as quotas referentes ao FPE, ao FPM, ao IPI-Exportação e à Cide. Essa competência está prevista também no inciso VI do art. 1º da Lei 8.443, de 16/7/1992 (Lei Orgânica do TCU), ***in verbis****:*

Constituição Federal

Art. 161 Cabe à lei complementar:

(....)

II - estabelecer normas sobre a entrega dos recursos de que trata o art. 159, especialmente sobre os critérios de rateio dos fundos previstos em seu inciso I, objetivando promover o equilíbrio sócio-econômico entre Estados e entre Municípios;

(...)

Parágrafo único. O Tribunal de Contas da União efetuará o cálculo das quotas referentes aos fundos de participação a que alude o inciso II.

Lei 8.443/1992

Art. 1º Ao Tribunal de Contas da União, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição Federal e na forma estabelecida nesta Lei:

(...)

VI - efetuar, observada a legislação pertinente, o cálculo das quotas referentes aos fundos de participação a que alude o parágrafo único do art. 161 da Constituição Federal, fiscalizando a entrega dos respectivos recursos.

10. Leis específicas também atribuem ao TCU a competência para calcular os coeficientes individuais de participação, como a Lei Complementar 61, de 26/12/1989 (IPI-Exportação), a Lei Complementar 62, de 28/12/1989, com a redação dada pela Lei Complementar 143, de 17/7/2013 (FPE e FPM), e a Lei 10.336, de 19/12/2001, com a redação dada pela Lei 10.866, de 4/5/2004 (Cide).

11. Compete ainda ao TCU acompanhar, junto aos órgãos competentes da União, a classificação das receitas que dão origem a esses fundos, bem como fiscalizar a entrega dos respectivos recursos, nos termos do caput do art. 5º da LC 62/1989, e do art. 1º, inciso VI, da Lei 8.443/1992.

12. Em relação ao Fundeb, não cabe ao TCU calcular os coeficientes, mas apenas fiscalizar a execução das atribuições a cargo dos órgãos federais, conforme o disposto no inciso III do art. 30 da Lei 14.113/2020, cabendo ao Poder Executivo federal, no caso, ao Ministério da Educação (MEC) e ao Ministério da Fazenda (MF), a publicação dos parâmetros necessários à operacionalização do Fundo, conforme previsto no art. 16 da mesma Lei.

1.3 Metodologia e Limitações

13. O presente acompanhamento foi efetuado tomando por base os dados cadastrados no Sistema de Acompanhamento das Transferências Constitucionais (Transcon), desenvolvido pelo TCU para acompanhar as transferências constitucionais e legais. Os dados constantes desse sistema, relativos à distribuição das transferências aos beneficiários, são importados dos arquivos DAF674 (Distribuição da Arrecadação Federal), enviados regularmente pelo Banco do Brasil ao TCU. Já os dados relativos à arrecadação das receitas federais, que formam a origem dos recursos utilizados na distribuição das transferências constitucionais, são importados dos arquivos de arrecadação L77, enviados decendialmente pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro).

14. Fazem parte do acompanhamento da AudFiscal os seguintes arquivos DAF674 enviados pelo Banco do Brasil: FPM (relativo ao FPE e ao FPM, com valores distribuídos aos estados e aos municípios, respectivamente), IPI (relativo ao IPI-Exportação, com valores distribuídos aos estados), CID (relativo à Cide, com valores distribuídos aos estados e aos municípios), FEB (relativo ao Fundeb, com valores distribuídos aos estados e aos municípios a título da complementação VAAF), FEV (também relativo ao Fundeb, mas específico para os valores distribuídos a título da complementação VAAT), FER (também relativo ao Fundeb, mas específico para os valores distribuídos a título da complementação VAAR) e FTI (também relativo ao Fundeb, mas específico para os valores destinados às ações de fomento à criação de matrículas em tempo integral na educação básica pública). Observa-se que o Banco do Brasil considera o FPE e o FPM um único fundo e os dados de distribuição são encaminhados pelo Banco em um único arquivo DAF674, embora o TCU faça o tratamento e a análise dos dados com a distinção das duas transferências. No presente acompanhamento, foram analisados os dados constantes em 627 arquivos de distribuição, do tipo DAF674 (21 FPM, 18 IPI, 2 CID, 569 FEB, 6 FEV, 8 FER e 3 FTI) e em 18 arquivos de arrecadação, do tipo L77 (relação completa na peça 5).

15. Cada arquivo DAF674 contém um sequencial de remessa que o identifica e corresponde a um número que é incrementado a cada arquivo gerado pelo Banco do Brasil para um fundo. Assim, quando se fala, por exemplo, em arquivo 19223 do Fundeb, está-se referindo ao arquivo de sequencial de remessa 19223 daquele fundo. Além disso, cada arquivo DAF674 corresponde a uma única data de distribuição, mas pode possuir diversas datas de competência (ou datas de referência, na nomenclatura do Banco).

16. Deve-se esclarecer que, apesar de o escopo deste trabalho restringir-se aos valores distribuídos no 2º semestre de 2025, foram relatadas ocorrências que abrangeram períodos anteriores, mas que afetaram o período do escopo, inclusive sobre arquivos de distribuição com datas de competência passadas.

17. Ressalte-se que a análise, tanto dos arquivos de distribuição DAF674 quanto dos arquivos de arrecadação L77, restringe-se às rubricas que estão diretamente relacionadas com as citadas transferências. Assim, os tributos arrecadados que não sejam a título de imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza (IR), imposto sobre produtos industrializados (IPI) ou contribuição de intervenção no domínio econômico (Cide) não são objeto do presente acompanhamento. Da mesma forma, outras parcelas debitadas ou creditadas pelo Banco do Brasil nas contas dos beneficiários a título de retenção de PIS/PASEP ou INSS, por exemplo, não são abrangidas por este trabalho.

1.4 Volume de Recursos Fiscalizados

18. O volume de recursos fiscalizados foi de R$ 355.130.518.153,92, referentes aos valores distribuídos aos beneficiários a título de FPE, FPM, IPI-Exportação, Cide e Fundeb, no período de 1º de julho a 31 de dezembro de 2025.

2. EXAME TÉCNICO

2.1 Consistência entre valores totais arrecadados e distribuídos

19. O valor do IR arrecadado no período do 3º decêndio de junho de 2025 ao 2º decêndio de dezembro de 2025 (distribuído no período do 1º decêndio de julho ao 3º decêndio de dezembro de 2025) foi de R$ 397.571.885.392,63, e o do IPI, R$ 45.726.890.674,94, totalizando o valor de R$ 443.298.776.067,57.

Tabela 21 - Arrecadação do IR e do IPI para distribuição no 2º semestre/2025

Em R$

DECÊNDIO DE ARRECADAÇÃO	VALOR ARRECADADO			DECÊNDIO DE DISTRIBUIÇÃO
	IR	IPI	IR + IPI	
3º DEC de JUN / 2025	14.034.218.269,57	3.885.767.925,34	17.919.986.194,91	1º DEC de JUL / 2025
1º DEC de JUL / 2025	11.031.580.886,37	2.199.486.456,32	13.231.067.342,69	2º DEC de JUL / 2025
2º DEC de JUL / 2025	25.413.232.217,21	585.628.515,21	25.998.860.732,42	3º DEC de JUL / 2025
3º DEC de JUL / 2025	36.808.359.349,71	4.265.207.432,66	41.073.566.782,37	1º DEC de AGO / 2025
1º DEC de AGO / 2025	6.141.559.998,95	1.611.541.309,99	7.753.101.308,94	2º DEC de AGO / 2025
2º DEC de AGO / 2025	25.082.030.621,49	1.492.001.111,20	26.574.031.732,69	3º DEC de AGO / 2025
3º DEC de AGO / 2025	21.901.508.220,44	4.436.110.538,70	26.337.618.759,14	1º DEC de SET / 2025
1º DEC de SET / 2025	6.786.508.299,19	1.939.604.620,29	8.726.112.919,48	2º DEC de SET / 2025
2º DEC de SET / 2025	24.376.041.701,88	1.438.690.468,72	25.814.732.170,60	3º DEC de SET / 2025
3º DEC de SET / 2025	22.173.321.537,21	4.493.511.712,38	26.666.833.249,59	1º DEC de OUT / 2025
1º DEC de OUT / 2025	8.954.237.220,80	1.906.359.379,66	10.860.596.600,46	2º DEC de OUT / 2025
2º DEC de OUT / 2025	25.551.916.336,18	1.094.195.200,74	26.646.111.536,92	3º DEC de OUT / 2025
3º DEC de OUT / 2025	47.677.304.272,17	4.168.103.938,74	51.845.408.210,91	1º DEC de NOV / 2025
1º DEC de NOV / 2025	7.753.064.908,97	1.951.712.765,99	9.704.777.674,96	2º DEC de NOV / 2025
2º DEC de NOV / 2025	24.396.426.680,83	1.287.031.765,20	25.683.458.446,03	3º DEC de NOV / 2025
3º DEC de NOV / 2025	30.570.692.870,18	4.730.654.008,22	35.301.346.878,40	1º DEC de DEZ / 2025
1º DEC de DEZ / 2025	28.330.482.799,46	2.268.936.933,20	30.599.419.732,66	2º DEC de DEZ / 2025
2º DEC de DEZ / 2025	30.589.399.202,02	1.972.346.592,38	32.561.745.794,40	3º DEC de DEZ / 2025
T O T A L	**397.571.885.392,63**	**45.726.890.674,94**	**443.298.776.067,57**	

Fonte: Sistema de Acompanhamento das Transferências Constitucionais (Transcon), a partir de arquivos L77 do Serpro.

20. Já o valor arrecadado da Cide nos 2º e 3º trimestres de 2025 (distribuído nos 3º e 4º trimestres de 2025) foi de R$ 1.651.158.116,67.

Tabela 22 - Arrecadação da Cide para distribuição no 2º semestre/2025

Em R$

ARRECADAÇÃO	VALOR ARRECADADO CIDE	DISTRIBUIÇÃO
2º TRIM / 2025	803.672.782,43	3º TRIM / 2025
3º TRIM / 2025	847.485.334,24	4º TRIM / 2025
T O T A L	**1.651.158.116,67**	

Fonte: Sistema Transcon, a partir de arquivos L77 do Serpro.

21. A fim de verificar se os valores distribuídos a título de FPE, FPM e IPI-Exportação estão corretos em relação ao que foi arrecadado de IR e IPI, foi analisada a consistência entre a arrecadação e a distribuição bruta (antes do desconto do Fundeb) realizada no 2º semestre de 2025, ressaltando-se que as pequenas diferenças observadas se devem ao processo de arredondamento dos valores distribuídos (peça 6, p. 1-3).

22. Assim, do valor total arrecadado no período a título de IR e IPI (R$ 443.298.776.067,57), 21,5% foram devidamente distribuídos para o FPE (R$ 95.309.236.854,66) e 22,5%, para o FPM (R$ 99.742.224.615,18). Para o IPI-Exportação, foram corretamente distribuídos 10% do valor do IPI arrecadado (R$ 4.572.689.068,20).

23. Para o FPM, foram distribuídos ainda os seguintes valores, que aparecem na coluna 'DIFERENÇA' do quadro demonstrativo da peça 6, p. 2, de acordo com os respectivos comunicados divulgados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN):

a) no 1º decêndio de julho de 2025, R$ 9.158.061.553,01, relativos a recursos apurados conforme determina a alínea 'e' do inciso I do art. 159 da CF, com a redação dada pela EC 84/2014 (1%), calculados com base na arrecadação líquida do IR e do IPI apurada no período de 1º/7/2024 a 30/6/2025 (peça 7);

b) no 1º decêndio de setembro de 2025, R$ 7.831.797.024,39, relativos a recursos apurados conforme determina a alínea 'f' do inciso I do art. 159 da CF, com a redação dada pela EC 112/2021 (0,5% no 3º exercício e 1% no 4º exercício), calculados com base na arrecadação líquida do IR e do IPI apurada no período de 1º/9/2024 a 31/8/2025 (peça 8); e

c) no 1º decêndio de dezembro de 2025, R$ 9.453.636.050,72, relativos a recursos apurados conforme determina a alínea 'd' do inciso I do art. 159 da CF, com a redação dada pela EC 55/2007 (1%),

calculados com base na arrecadação líquida do IR e do IPI apurada no período de 1º/12/2024 a 30/11/2025 (peça 9).

24. Quanto à Cide, foi analisada a consistência entre a arrecadação da contribuição e a distribuição realizada no 2º semestre de 2025 (peça 6, p. 4), inexistindo o desconto do Fundeb para essa transferência. Do valor total arrecadado da Cide (R$ 1.651.158.116,67), 29% foram efetivamente distribuídos para a transferência Cide (R$ 478.835.853,84), considerando-se o mesmo processo de arredondamento.

25. Em relação ao Fundeb, a análise da consistência entre a arrecadação e a distribuição fica prejudicada, tendo em vista que o fundo é composto, além das transferências dos impostos e das complementações da União, de recursos arrecadados pelos estados – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD) –, cujas informações detalhadas por tributo não estão disponíveis nas bases de dados do Governo Federal.

2.2 Consistência da distribuição por beneficiário

26. No 2º semestre de 2025, foram distribuídos os seguintes valores líquidos (deduzidos de 20% para o Fundeb, no caso do FPE, FPM e IPI-Exportação) às unidades da federação e aos respectivos municípios, totalizando R$ 355.130.518.153,92, de acordo com as informações disponíveis no sistema Transcon, obtidas a partir da importação dos arquivos DAF674 do Banco do Brasil.

Tabela 23 - Distribuição das transferências constitucionais por Unidade da Federação
Julho a dezembro/2025

Em R$

UF	FPE*	FPM*	IPI-EXP*	CIDE (estados e municípios)	FUNDEB (todas as origens)	TOTAL
Acre	2.887.858.032,92	571.676.406,85	652.065,59	3.751.800,70	1.152.881.418,05	4.616.819.724,11
Alagoas	3.300.413.463,69	2.410.356.649,78	4.098.592,80	6.741.693,36	3.564.794.785,28	9.286.405.184,91
Amapá	2.488.940.723,65	421.344.803,91	1.131.466,30	2.833.279,07	927.950.110,81	3.842.200.383,74
Amazonas	2.696.189.359,77	1.921.301.610,19	20.172.984,98	7.162.193,23	4.418.067.045,53	9.062.893.193,70
Bahia	6.995.837.684,74	9.710.080.266,03	127.809.147,16	31.271.008,73	13.782.681.563,60	30.647.679.670,26
Ceará	5.395.217.575,60	5.266.497.985,54	19.805.889,48	18.416.112,31	9.013.208.018,24	19.713.145.581,17
Dist. Federal	520.734.022,46	183.484.066,34	3.800.124,22	6.422.626,84	1.687.493.312,43	2.401.934.152,29
Esp. Santo	1.305.647.362,33	1.885.553.308,76	115.040.223,86	10.009.366,62	3.595.423.483,52	6.911.673.745,09
Goiás	2.038.532.639,78	3.904.044.564,10	86.759.458,88	24.914.860,03	5.236.330.307,24	11.290.581.830,03
Maranhão	5.329.130.167,28	4.436.392.289,06	44.324.684,86	15.688.349,12	8.824.128.426,98	18.649.663.917,30
Mato Grosso	1.607.768.315,43	1.912.281.364,20	73.740.025,43	20.638.099,15	4.022.679.148,77	7.637.106.952,98
Mato G. Sul	1.062.759.647,68	1.539.178.926,27	86.484.987,93	13.149.848,09	2.671.125.482,86	5.372.698.892,83
Minas Gerais	3.394.972.218,71	13.925.485.653,33	472.801.270,85	51.465.747,08	14.118.367.662,59	31.963.092.552,56
Pará	4.656.676.835,39	3.739.016.182,60	253.002.203,86	15.922.254,88	9.271.145.588,80	17.935.763.065,53
Paraíba	3.536.826.266,18	3.477.676.294,54	1.490.111,48	9.282.084,06	3.519.796.979,84	10.545.071.736,10
Paraná	2.173.411.890,81	7.221.420.481,67	323.372.632,86	30.123.223,59	8.507.768.811,99	18.256.097.040,92
Pernambuco	5.264.246.134,99	5.261.456.262,35	33.052.677,07	16.199.476,53	7.149.210.939,02	17.724.165.489,96
Piauí	3.223.039.518,40	2.821.221.548,67	1.060.937,18	12.836.506,78	3.778.381.471,64	9.836.539.982,67
Rio Janeiro	1.267.415.666,31	3.130.382.097,90	731.630.251,05	21.988.847,05	8.104.851.013,00	13.256.267.875,31
Rio G. Norte	3.131.676.213,70	2.625.617.125,07	16.709.996,11	8.432.927,96	2.583.023.944,93	8.365.460.207,77
Rio G. Sul	1.639.664.073,64	7.121.653.172,57	259.524.943,61	26.093.312,41	7.894.895.675,18	16.941.831.177,41
Rondônia	2.199.764.642,29	905.294.022,87	17.590.915,47	6.698.122,78	1.671.409.034,26	4.800.756.737,67
Roraima	2.262.527.230,14	536.822.610,62	3.257.986,23	3.990.660,06	925.837.834,69	3.732.436.321,74
Sta Catarina	1.054.510.374,52	4.154.843.510,51	214.249.432,18	18.262.559,19	6.321.851.290,45	11.763.717.166,85
São Paulo	823.130.424,24	14.094.978.560,93	731.630.251,05	80.584.956,25	31.932.123.144,94	47.662.447.337,41
Sergipe	3.132.580.198,74	1.626.433.724,79	6.179.129,74	5.912.919,72	1.984.686.520,86	6.755.792.493,85
Tocantins	2.857.918.804,23	1.432.782.033,80	8.778.868,14	10.043.018,25	1.848.753.015,34	6.158.275.739,76
T O T A L	**76.247.389.487,62**	**106.237.275.523,25**	**3.658.151.258,37**	**478.835.853,84**	**168.508.866.030,84**	**355.130.518.153,92**

Fonte: Sistema Transcon, a partir de arquivos DAF674 do Banco do Brasil.
** Valores já deduzidos de 20% para o Fundeb.*

27. Verificou-se que os valores informados no portal da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) (https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estados-e-municipios/transferencias-a-estados-e-municipios/transferencias-constitucionais-e-legais) – provenientes do Sistema Integrado de Administração

Financeira do Governo Federal (Siafi) –, relativos ao FPE, ao FPM, ao IPI-Exportação, à Cide e ao Fundeb, correspondem aos valores cadastrados no Transcon (peça 10).

28. Segundo a STN, a distribuição do Fundeb no 2º semestre de 2025 deu-se a partir das seguintes fontes de recursos (os valores distribuídos por UF encontram-se na peça 11):

Tabela 24 - Distribuição do Fundeb por fonte de recursos
Julho a dezembro/2025

Em R$

FONTE DE RECURSOS	VALOR DISTRIBUÍDO
Origem FPE	*19.061.847.367,04*
Origem FPM	*19.948.443.720,05*
Origem IPI-Exportação	*914.537.809,83*
Origem ITR	*605.120.535,33*
Origem Complementação VAAF	*12.350.164.771,95*
Origem Complementação VAAT	*11.534.592.727,03*
Origem Complementação VAAR	*2.254.554.796,43*
Origem Complementação FTI	*2.595.319.403,82*
Origem ICMS	*91.882.652.451,75*
Origem IPVA	*4.935.469.804,25*
Origem ITCMD	*2.426.162.643,36*
TOTAL	***168.508.866.030,84***

Fonte: https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estados-e-municipios/transferencias-a-estados-e-municipios/transferencias-constitucionais-e-legais

29. Ainda no tocante ao Fundeb, os repasses do 2º semestre de 2025 obedeceram inicialmente aos parâmetros operacionais estabelecidos pela Portaria Interministerial MEC/MF 4, de 30/4/2025 – publicada no DOU na mesma data (peça 12) –, que alterou a Portaria Interministerial MEC/MF 14, de 27/12/2024 (peça 13), aumentando o valor anual mínimo por aluno (VAAF-MIN) de R$ 5.447,98 para R$ 5.699,17, e o valor anual total mínimo por aluno (VAAT-MIN) de R$ 8.006,05 para R$ 8.071,76.

30. Posteriormente, considerando a atualização das estimativas de receita, prevista no § 1º do art. 16 da Lei 14.113/2020, bem como a retificação do indicador VAAR Aprendizagem, foram estabelecidos, por meio da Portaria Interministerial MEC/MF 5, de 28/8/2025 – publicada no DOU em 29/8/2025 –, novos parâmetros operacionais do Fundeb para o exercício de 2025, com redução do VAAF-MIN para R$ 5.697,00 e do VAAT-MIN para R$ 8.031,01 (peça 14).

31. Em seguida, considerando a atualização das estimativas de receita, bem como o cumprimento de decisão judicial que alterou o número de matrículas, foram estabelecidos, por meio da Portaria Interministerial MEC/MF 11, de 27/11/2025 – publicada no DOU em 28/11/2025 –, novos parâmetros operacionais do Fundeb para o exercício de 2025, com pequeno decréscimo do VAAF-MIN para R$ 5.696,84 e do VAAT-MIN para R$ 8.030,65 (peça 15).

32. Finalmente, tendo em vista a atualização das estimativas de receita, bem como a retificação do indicador VAAR Atendimento, foram estabelecidos, por meio da Portaria Interministerial MEC/MF 13, de 29/12/2025 – publicada no DOU em 30/12/2025 –, novos parâmetros operacionais do Fundeb para o exercício de 2025, com diminuição do VAAF-MIN para R$ 5.669,79 e do VAAT-MIN para R$ 8.020,77 (peça 16).

33. Ressalte-se que as atualizações promovidas pelas Portarias Interministeriais MEC/MF 5/2025, 11/2025 e 13/2025 ocasionaram alterações nos coeficientes de distribuição do Fundeb-VAAR no 2º semestre de 2025, tendo o Banco do Brasil realizado os acertos financeiros em 30/9/2025, 16/12/2025 e 30/1/2026, respectivamente. Em relação ao Fundeb-VAAF, os coeficientes foram alterados apenas pela Portaria Interministerial MEC/MF 11/2025, tendo os acertos sido realizados em 19/12/2025.

34. Em relação às portarias retromencionadas, foi verificada a conformidade dos parâmetros calculados pelo MEC para nortear a distribuição dos recursos do Fundeb, quais sejam: valor anual por aluno de cada segmento de ensino e UF (VAAF); valor anual total por aluno de cada beneficiário (VAAT); valor total da complementação VAAF para cada UF; e valor total das complementações VAAT e VAAR para cada beneficiário.

35. Adicionalmente, os repasses ao Fundeb no 2º semestre de 2025 tiveram uma parcela destinada às ações de fomento à criação de matrículas em tempo integral na educação básica pública, em cumprimento ao disposto no art. 1º da Emenda Constitucional 135, de 20/12/2024, que alterou o art. 212-A da Constituição Federal, incluindo os incisos XIV e XV. Esses repasses, denominados 'Complementação FTI', foram disciplinados pelas seguintes Portarias MEC:

- *586, de 20/8/2025 (recursos totais para matrículas integrais discriminados entre VAAF, VAAT e VAAR) (peça 17);*

- *605, de 29/8/2025 (diretrizes para a criação de matrículas em tempo integral na educação básica com valores a serem repassados a cada beneficiário) (peça 18);*
- *669, de 1º/10/2025 (alteração da Portaria MEC 605/2025 com definição de cronograma de repasse) (peça 19);*
- *823, de 12/12/2025 (nova alteração da Portaria MEC 605/2025 com ajuste de valores a serem repassados em dezembro/2025 e janeiro/2026) (peça 20); e*
- *841, de 19/12/2025 (alteração da Portaria MEC 586/2025 com ajuste dos valores do VAAF e do VAAR) (peça 21).*

36. No acompanhamento dos valores distribuídos no 2º semestre de 2025, observou-se ainda que os valores totais repassados a título das complementações VAAF, VAAT, VAAR e FTI foram compatíveis com os constantes das retrocitadas portarias, na forma da tabela a seguir:

Tabela 25 - Complementações da União ao Fundeb
Julho a dezembro/2025

Em R$

TIPO	PORTARIA	VALOR DISTRIBUÍDO	PERÍODO
Complementação VAAF	MEC/MF 13/2025	12.350.164.771,95	Julho a dezembro/2025
Complementação VAAT	MEC/MF 13/2025	11.534.592.727,03	Julho a dezembro/2025
Complementação VAAR	MEC/MF 13/2025	2.254.554.796,43	Julho a dezembro/2025
Complementação FTI	MEC 823/2025	2.595.319.403,82	Outubro a dezembro/2025
TOTAL		**28.734.631.699,23**	**Julho a dezembro/2025**

Fontes: Portarias MEC e MEC/MF e Sistema Transcon, a partir de arquivos DAF674 do Banco do Brasil.

37. Quanto aos coeficientes de distribuição, foram considerados, no caso do Fundeb, os relativos à Portaria Interministerial MEC/MF 13/2025, sendo que nas complementações VAAT e FTI não há coeficientes e os repasses são feitos a partir de valores fixos, já conferidos. Para as demais transferências, foram considerados os coeficientes publicados pelas seguintes Decisões Normativas do TCU:

a) FPE: Decisão Normativa - TCU 209, de 13/3/2024, publicada no DOU em 15/3/2024;
b) FPM: Decisão Normativa - TCU 213, de 27/11/2024, publicada no DOU em 29/11/2024;
c) IPI-Exportação: Decisão Normativa - TCU 212, de 25/7/2024, publicada no DOU em 30/7/2024;
d) Cide: Decisão Normativa - TCU 214, de 12/2/2025, publicada no DOU em 14/2/2025.

38. No que se refere aos coeficientes publicados pelo TCU, houve 51 decisões judiciais, relativas a quarenta municípios (alguns municípios com mais de uma decisão), que alteraram os coeficientes do FPM fixados pela Decisão Normativa - TCU 213/2024, sendo trinta municípios do estado do Amazonas (Alvarães, Amaturá, Anamã, Anori, Apuí, Barreirinha, Beruri, Caapiranga, Carauari, Careiro, Careiro da Várzea, Eirunepé, Fonte Boa, Humaitá, Itapiranga, Japurá, Jutaí, Lábrea, Maraã, Maués, Nhamundá, Pauini, Santa Isabel do Rio Negro, Santo Antônio do Içá, São Gabriel da Cachoeira, Tabatinga, Tapauá, Tonantins, Uarini e Urucurituba), seis municípios do estado do Maranhão (Barreirinhas, Cachoeira Grande, Icatu, Itaipava do Grajaú, Tuntum e Urbano Santos), dois municípios do estado de Sergipe (Canindé de São Francisco e Poço Redondo), além de Viçosa/MG e Porto/PI (peça 22).

39. Para verificar se os coeficientes das transferências foram aplicados corretamente, analisou-se a consistência entre os dados calculados pelo sistema Transcon, com base nos normativos legais, e os dados obtidos por meio dos arquivos DAF674 do Banco do Brasil, enviados regularmente ao TCU e importados pelo sistema. Ressalte-se que o Transcon, como regra geral, verifica a consistência dos dados considerando o coeficiente vigente em cada data de competência, mas, no caso do Fundeb, o sistema considera nessa verificação o coeficiente vigente na data de distribuição, e não na data de competência (se a data de competência for de algum exercício anterior, a verificação de consistência do Fundeb é efetuada com base no último coeficiente vigente naquele exercício).

40. Por meio da análise, foi constatada a regularidade da aplicação dos coeficientes relativos ao FPM, ao FPE, ao IPI-Exportação, à Cide e ao Fundeb em todo o período analisado – 2º semestre de 2025 –, conforme pode ser observado nas planilhas de resumo de consistência por arquivo DAF674, sendo que as pequenas diferenças observadas se devem ao processo de arredondamento dos valores distribuídos (peça 23).

41. Cabe ressaltar que, em relação ao Fundeb, foram apontadas algumas inconsistências pelo sistema Transcon, as quais foram consideradas apenas falhas formais, por não terem ocasionado divergências nos valores totais recebidos por beneficiário no período analisado, como será explicado a seguir.

42. Nos arquivos do Fundeb-VAAF 18831, 18929, 19024, 19101 e 19173, as inconsistências foram relativas a ajustes efetuados pelo estado de Santa Catarina em 22/8/2025, nos valores da parcela ORIGEM ICMS-EST de 2012 e 2015, com efeitos sobre a distribuição aos beneficiários de Santa Catarina (estado e municípios) relativa aos exercícios de 2012 e 2015.

43. No arquivo do Fundeb-VAAF 19187, a inconsistência originou-se do acerto efetuado pelo Banco do Brasil em 19/12/2025, com data de competência em 1º/12/2025, em decorrência da aplicação da Portaria Interministerial MEC/MF 11/2025, que alterou os coeficientes de todos os beneficiários. Por meio do acerto, foram lançadas as diferenças entre os valores anteriormente creditados com os coeficientes antigos e os valores calculados com base nos coeficientes novos. Como a soma de lançamentos é zero, não foi possível calcular a consistência.

44. Nos arquivos do Fundeb-VAAT 51, 52, 53, 54, 55 e 56, as inconsistências resultaram de erro nos valores mensais de abril de 2025 publicados pelo FNDE na Portaria Interministerial MEC/MF 4/2025, porém pagos corretamente naquele mês. Esse erro formal gerou diferenças nos valores mensais por beneficiário a partir de maio de 2025, as quais foram compensadas na publicação da Portaria Interministerial MEC/MF 5/2025, sendo que os valores totais anuais permaneceram corretos.

45. Em relação ao FPE, é importante mencionar que os critérios de distribuição foram alterados a partir de 1º/1/2016, em decorrência da edição da LC 143/2013, que alterou dispositivos da LC 62/1989, da Lei 5.172/1966 e da Lei 8.443/1992. Em resumo, a LC 143/2013 definiu que, a partir de 1º/1/2016, os recursos do FPE seriam distribuídos da seguinte forma: a cada decêndio, calcula-se o valor distribuído no correspondente decêndio do exercício de 2015 corrigido pela variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) e pelo percentual equivalente a 75% da variação real do Produto Interno Bruto (PIB) nacional do ano anterior ao ano considerado para base de cálculo.

46. Caso o valor disponível para distribuição no decêndio corrente (VD) seja superior ao valor de 2015 corrigido (VC), a distribuição é realizada em duas parcelas: a) valor corrigido do correspondente decêndio de 2015 (VC), com base nos coeficientes constantes do anexo à LC 62/1989; e b) valor excedente: o disponível menos o corrigido (VD-VC), com base nos coeficientes calculados pelo Tribunal para cada ano, a partir de dados de população e de renda domiciliar per capita de cada estado. Por outro lado, caso o valor disponível para distribuição no decêndio corrente (VD) seja igual ou inferior ao valor corrigido (VC), a distribuição é integralmente realizada na mesma proporção do valor distribuído no correspondente decêndio de 2015.

47. Assim, os critérios aplicados a cada distribuição do FPE encontram-se detalhados no relatório de acompanhamento da distribuição do FPE por decêndio no 2º semestre de 2025, sendo que o valor corrigido (VC) foi calculado com base no valor distribuído no correspondente decêndio do exercício de 2015, na variação acumulada do IPCA e na variação real anual do PIB (peça 24).

48. No caso em que o valor a distribuir no decêndio de 2025 (VD) foi inferior ao valor de 2015 corrigido (VC), a distribuição foi integralmente realizada na mesma proporção do valor distribuído no correspondente decêndio de 2015, o que ocorreu apenas no 1º decêndio de julho de 2025. Já nos demais decêndios do 2º semestre de 2025, o VD foi superior ao VC, tendo a distribuição sido realizada em duas parcelas: a) valor corrigido do correspondente decêndio de 2015 (VC); e b) valor excedente (VD-VC), com base nos coeficientes de 2025, constantes da DN 209/2024.

49. Como resultado, do total bruto (antes da dedução de 20% para o Fundeb) de R$ 95.309.236.854,66 repassados a título de FPE no período em exame, o montante de R$ 58.892.361.918,57 foi distribuído com base nos valores corrigidos de 2015 (representando 61,79% do total), enquanto R$ 36.416.874.936,09 foram distribuídos com base nos coeficientes da DN 209/2024 (38,21% do total).

50. Por fim, foi realizada a comparação entre os valores efetivos recebidos pelos beneficiários (valores depositados em suas contas, após deduções de Fundeb, PASEP, INSS etc.), obtidos por meio dos relatórios mensais DAF689 encaminhados pelo Banco do Brasil (cuja fonte é a mesma dos extratos disponibilizados no portal do Banco, no endereço https://demonstrativos.apps.bb.com.br/arrecadacao-federal), e os dados de cada distribuição, importados pelo Transcon a partir dos arquivos DAF674 do Banco do Brasil. Na análise, foi observada a consistência entre os registros do Banco e os do Transcon, relativos ao FPM, ao FPE, ao IPI-Exportação, à Cide e ao Fundeb, no período de 1º de julho a 31 de dezembro de 2025 (peça 25).

3. CONCLUSÃO

51. Em cumprimento ao disposto no caput do art. 5º da LC 62/1989, bem como no art. 1º, inciso VI, da Lei 8.443/1992, realizou-se o acompanhamento das transferências distribuídas no 2º semestre de 2025, baseado nos dados constantes do Sistema Transcon, que processou 627 arquivos de distribuição (DAF674), fornecidos pelo Banco do Brasil, e 18 arquivos de arrecadação (L77), enviados pelo Serpro, em cotejo com informações divulgadas pela STN e as portarias que fixaram os valores das complementações da União ao Fundeb.

52. No tocante à consistência entre os valores totais arrecadados a título de IR, IPI e Cide e os valores distribuídos a título de FPE, FPM, IPI-Exportação e Cide, foi constatada a regularidade no 2º semestre de

2025. Os valores de IR (R$ 397.571.885.392,63) e IPI (R$ 45.726.890.674,94) arrecadados totalizaram R$ 443.298.776.067,57, tendo sido distribuídos, sem considerar a dedução de 20% para o Fundeb, R$ 95.309.236.854,66 para o FPE (21,5% do total arrecadado); R$ 99.742.224.615,18 para o FPM (22,5% do total), além de R$ 9.158.061.553,01 relativos à alínea 'e' do inciso I do art. 159 da CF, R$ 7.831.797.024,39 relativos à alínea 'f' e R$ 9.453.636.050,72 relativos à alínea 'd' do mesmo dispositivo constitucional; e R$ 4.572.689.068,20 para IPI-Exportação (10% da arrecadação desse tributo). Para a Cide, foram distribuídos R$ 478.835.853,84, ou seja, 29% do montante de R$ 1.651.158.116,67 arrecadado nesse tributo.

53. Dessa forma, observou-se o cumprimento dos dispositivos constantes do caput do art. 159 da Constituição Federal na arrecadação dos tributos e destinação à composição das seguintes transferências: FPE e FPM (inciso I); IPI-Exportação (inciso II); e Cide (inciso III). No caso do Fundeb, por ser composto também por recursos arrecadados pelos estados, cujas informações detalhadas por tributo não estão disponíveis nas bases de dados do Governo Federal, não foi possível aferir a consistência entre os valores arrecadados e distribuídos.

54. Em relação à consistência das quantias distribuídas por beneficiário no 2º semestre de 2025, conforme os coeficientes e valores calculados pelo TCU e pelo MEC, já considerando a dedução para o Fundeb, bem como a complementação da União para esse fundo, foi verificada a regularidade, em todo o período analisado, das distribuições relativas ao FPE (R$ 76.247.389.487,62), ao FPM (R$ 106.237.275.523,25), ao IPI-Exportação (R$ 3.658.151.258,37), à Cide (R$ 478.835.853,84) e ao Fundeb (R$ 168.508.866.030,84, somando-se todas as origens), no total de R$ 355.130.518.153,92, tendo sido sanadas as falhas formais identificadas na distribuição do Fundeb.

55. Assim sendo, confirmou-se a obediência dos repasses por beneficiário aos coeficientes e valores estabelecidos nos respectivos atos normativos para as seguintes transferências: FPE (DN 209/2024); FPM (DN 213/2024); IPI-Exportação (DN 212/2024); Cide (DN 214/2025); e Fundeb (Portaria MEC 823/2025 e Portaria Interministerial MEC/MF 13/2025).

4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

56. Ante o exposto, encaminhem-se os autos à consideração superior com a seguinte proposta:

a) considerar em conformidade com os dispositivos constantes do caput do art. 159 da Constituição Federal, os montantes arrecadados e destinados, no 2º semestre de 2025, à composição das seguintes transferências:

a.1) Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM), consoante o inciso I dessa regra constitucional;

a.2) Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (IPI-Exportação), conforme o inciso II do mesmo diploma;

a.3) Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - Combustíveis - Estados e Municípios (Cide), conforme o inciso III desse mandamento;

b) considerar em conformidade com os coeficientes e valores estabelecidos nos normativos que tratam a matéria os repasses por beneficiário, no 2º semestre de 2025, para as seguintes transferências:

b.1) Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), conforme a Decisão Normativa - TCU 209, de 13/3/2024;

b.2) Fundo de Participação dos Municípios (FPM), conforme a Decisão Normativa - TCU 213, de 27/11/2024;

b.3) Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (IPI-Exportação), conforme a Decisão Normativa - TCU 212, de 25/7/2024;

b.4) Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - Combustíveis - Estados e Municípios (Cide), conforme a Decisão Normativa - TCU 214, de 12/2/2025;

b.5) Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), conforme a Portaria MEC 823, de 12/12/2025, e a Portaria Interministerial MEC/MF 13, de 29/12/2025;

c) encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, à Secretaria do Tesouro Nacional, ao Banco do Brasil S.A. e ao Ministério da Fazenda, podendo o relatório e o voto ser consultados no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e

d) encerrar o presente processo, com fundamento no inciso V do art. 169 do Regimento Interno do TCU."

É o relatório.

VOTO

Trata-se de acompanhamento realizado com o objetivo de verificar a regularidade da distribuição das transferências constitucionais no 2º semestre de 2025, abrangendo o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), o Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (IPI-Exportação), a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico relativa a combustíveis (Cide) e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

2. Conforme o disposto no inciso VI do art. 1º da Lei 8.443/1992, cabe a este Tribunal efetuar o cálculo das quotas referentes a esses fundos e fiscalizar a entrega dos respectivos recursos, bem como acompanhar, junto aos órgãos competentes da União, a classificação das receitas que lhes dão origem, nos termos do art. 5º da Lei Complementar 62/1989.

3. O trabalho foi realizado pela Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal), utilizando a base de dados do Sistema de Acompanhamento das Transferências Constitucionais (Transcon), desenvolvido pelo TCU para subsidiar o exercício dessa competência constitucional. Com relação à distribuição das transferências aos beneficiários, a base de dados é composta por informações extraídas dos arquivos DAF674 (Distribuição da Arrecadação Federal), fornecidos pelo Banco do Brasil. Quanto à arrecadação das receitas federais em questão, os dados são oriundos dos arquivos L77, enviados pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro). O volume total de recursos fiscalizados no período foi de cerca de R$ 355 bilhões.

4. No que se refere aos valores arrecadados e distribuídos, a unidade técnica verificou que:

a) a arrecadação total de Imposto de Renda (IR) e Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) no período atingiu R$ 443.298.776.067,57 (sendo R$ 397.571.885.392,63 de IR e R$ 45.726.890.674,94 de IPI), tendo sido destinados, antes da dedução de 20% para o Fundeb, R$ 95.309.236.854,66 para o FPE (21,5% do total), R$ 99.742.224.615,18 para o FPM (22,5% do total) e R$ 4.572.689.068,20 para o IPI-Exportação (10% da arrecadação do IPI), em conformidade com o art. 159, incisos I e II, da Constituição Federal;

b) para o FPM, foram ainda distribuídas três parcelas adicionais previstas nas alíneas “d”, “e” e “f” do inciso I do art. 159 da Constituição Federal, nos valores de R$ 9.453.636.050,72, R$ 9.158.061.553,01 e R$ 7.831.797.024,39, respectivamente, apuradas com base na arrecadação líquida de IR e IPI dos períodos de referência correspondentes;

c) da arrecadação da Cide, que totalizou R$ 1.651.158.116,67, foram distribuídos R$ 478.835.853,84, equivalentes ao percentual constitucional de 29%, conforme o art. 159, inciso III, da Constituição Federal; e

d) em relação ao Fundeb, cujo total distribuído no período atingiu R$ 168.508.866.030,84, não foi possível aferir a plena consistência entre os valores arrecadados e distribuídos, tendo em vista que o fundo é composto também por recursos de impostos estaduais, cujas informações detalhadas não estão disponíveis nas bases de dados do governo federal.

5. Quanto à consistência dos valores distribuídos, a AudFiscal verificou a regularidade da distribuição por beneficiário, conforme coeficientes e valores calculados pelo TCU e pelo Ministério da Educação para todas as transferências fiscalizadas, em conformidade com as Decisões Normativas do TCU e as portarias do Ministério da Educação e do Ministério da Fazenda aplicáveis ao período.

6. Acompanho integralmente as conclusões e a proposta de encaminhamento formuladas pela unidade técnica.

7. Os resultados demonstram que, no 2º semestre de 2025, a União cumpriu os mandamentos constitucionais e legais relativos à destinação das receitas tributárias às transferências constitucionais, tendo os percentuais previstos no art. 159 da Constituição Federal sido respeitados em relação ao FPE, ao FPM, ao IPI-Exportação e à Cide. Da mesma forma, os repasses por beneficiário observaram os coeficientes e valores fixados pelos atos normativos pertinentes, não havendo irregularidades a registrar.

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 26 de agosto de 2026.

JORGE OLIVEIRA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2332/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 009.479/2026-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Acompanhamento
3. Interessados/Responsáveis: não há
4. Unidades: Banco do Brasil S.A.; Secretaria do Tesouro Nacional; Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal)
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento realizado com o objetivo de fiscalizar a distribuição das transferências constitucionais (FPE, FPM, IPI-Exportação, Cide e Fundeb) e a arrecadação das receitas componentes da sua base de cálculo no 2º semestre de 2025;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento nos arts. 169, parágrafo único, da Constituição Federal, 1º, inciso VI, da Lei 8.443/1992, e 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU, e ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. considerar em conformidade com o disposto no art. 159 da Constituição Federal os montantes arrecadados e destinados, no 2º semestre de 2025, à composição das seguintes transferências:

9.1.1. Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM), consoante o inciso I do referido dispositivo constitucional;

9.1.2. Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (IPI-Exportação), conforme o inciso II do mesmo diploma; e

9.1.3. Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – Combustíveis – Estados e Municípios (Cide), conforme o inciso III desse mandamento;

9.2. considerar em conformidade com os coeficientes e valores estabelecidos nos atos normativos aplicáveis os repasses por beneficiário, no 2º semestre de 2025, para as seguintes transferências:

9.2.1. Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), conforme a Decisão Normativa-TCU 209, de 13/3/2024;

9.2.2. Fundo de Participação dos Municípios (FPM), conforme a Decisão Normativa-TCU 213, de 27/11/2024;

9.2.3. Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (IPI-Exportação), conforme a Decisão Normativa-TCU 212, de 25/7/2024;

9.2.4. Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – Combustíveis – Estados e Municípios (Cide), conforme a Decisão Normativa-TCU 214, de 12/2/2025; e

9.2.5. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), conforme a Portaria MEC 823, de 12/12/2025, e a Portaria Interministerial MEC/MF 13, de 29/12/2025;

9.3. comunicar esta decisão à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, à Secretaria do Tesouro Nacional, ao Banco do Brasil S.A. e ao Ministério da Fazenda; e

9.4. arquivar este processo.

10. Ata n° 33/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 26/8/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2332-33/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), 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 V – Plenário
TC 015.945/2025-1
Natureza: Monitoramento
Unidades: Agência Nacional de Transportes Terrestres; Ministério dos Transportes

SUMÁRIO: MONITORAMENTO. ACÓRDÃO 522/2025-PLENÁRIO. CONCESSÕES FERROVIÁRIAS COM PRAZO DE VIGÊNCIA PRÓXIMO AO TÉRMINO. FERROVIA TRANSNORDESTINA (FTL). DETERMINAÇÕES EM CUMPRIMENTO. CONTINUIDADE DO MONITORAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada na Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia), aprovada pelos seus dirigentes e reproduzida a seguir, com ajustes de forma (peça 9):

"***INTRODUÇÃO***

1. Esta Corte de Contas, por meio desta unidade técnica, realizou fiscalização, na modalidade acompanhamento (TC 006.626/2024-6), com o objetivo de acompanhar as ações governamentais relacionadas a contratos de concessões ferroviárias com prazo de vigência próximo do fim.

2. Realizado o acompanhamento (TC 006.626/2024-6, p. 75), este Tribunal, por meio do Acórdão 522/2025-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Jorge de Oliveira, deliberou no sentido de que se adotassem uma série de medidas, por parte dos órgãos e entidades responsáveis pela gestão dos contratos ferroviários, com o objetivo de assegurar a continuidade tempestiva e efetiva da prestação dos serviços ferroviários.

3. Abaixo seguem os termos do Acórdão mencionado para melhor compreensão:

9.1. determinar ao Ministério dos Transportes, que:

9.1.1. autue processo administrativo para cada uma das concessões de ferrovias próximas do fim contratual (FCA, RMS, RMO, FTL e FTC) e, no prazo de 90 dias, com a participação da Agência Nacional de Transportes Terrestres e da Infra S.A., elabore, para cada uma delas, plano de ação ou outro instrumento similar, com a descrição de etapas, a definição de prazos e a indicação dos responsáveis pela adoção das ações necessárias para responder ao término iminente dos contratos, bem como para compatibilizar a continuidade da prestação do serviço público e a preservação do patrimônio ferroviário, nos termos do art. 6º, caput, §1º e §2º, da Lei 8.987/1995, dos princípios da legalidade e da eficiência, previstos no caput do art. 37 da CF/88, e dos da motivação e do interesse público, constantes no caput do art. 2º da Lei 9.784/1999 (vide item III.1 do Voto);

9.1.2. realize estudo dos trechos não operacionais no âmbito do plano de ação do subitem 9.1.1, com a participação da Agência Nacional de Transportes Terrestres e da Infra S.A., de modo a definir a destinação de tais segmentos, levando em conta a manutenção do serviço público nos trechos em que houver interesse público e social relevante, a preservação do patrimônio público (de acordo com a destinação do ativo ferroviário) e a capacidade financeira da União, nos termos do art. 6º, caput, §1º e §2º, da Lei 8.987/1995, dos princípios da legalidade e da eficiência, previstos no caput do art. 37 da CF/88, e dos da motivação e do interesse público, constantes no caput do art. 2º da Lei 9.784/1999 (vide item III.2 do Voto);

9.1.3. no âmbito do plano de ação do subitem 9.1.1, com a participação da Agência Nacional de Transportes Terrestres e da Infra S.A., realize estudo e proponha ações para gerenciar os riscos associados aos processos de prorrogação, relicitação ou nova licitação das malhas com contratos de concessão próximos ao fim de sua vigência, nos termos do art. 6º, caput, §1º e §2º, e 36 da Lei 8.987/1995, dos princípios da legalidade e da eficiência, previstos no caput do art. 37 da CF/88, e dos da motivação e do interesse público, constantes no caput do art. 2º da Lei 9.784/1999 (vide item III.3 do Voto);

***9.2. determinar ao Ministério dos Transportes e à Agência Nacional de Transportes Terrestres que**, no processo decisório de prorrogar ou licitar as malhas ferroviárias, levem em consideração o histórico de cumprimento das metas de produtividade e segurança, a elevada inadimplência e o alto índice de abandono de trechos ferroviários, dentre outras questões que possam desaconselhar a continuidade das atuais operações das concessionárias FCA, RMS, RMO e FTL, bem como eventuais outros efeitos para o serviço público prestado e para o mercado regulado, como risco moral e a maior dificuldade de entrada de novos agentes de mercado no setor ferroviário, nos termos do art. 175 da CF/88, dos arts. 6º a 8º da Lei 13.448/2017, do art. 6º, caput, §1º e §2º, da Lei 8.987/1995, bem como dos princípios legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência, previstos no caput do art. 37 da CF/88 e dos da motivação e do interesse público, constantes do caput do art. 2º da Lei 9.784/1999 (vide item III.4 do Voto);*

(...)

*9.4. **determinar à AudPortoFerrovia** que autue, para cada uma das concessões tratadas nestes autos, processo para monitorar as determinações desta decisão, bem como para acompanhar os procedimentos relativos ao desfecho contratual e à continuidade do serviço (vide item III.4 do Voto);*

(...)

4. Conforme se observa acima, o item 9.4 desse Acórdão, em específico, determinou que a AudPortoFerrovia autuasse, para cada uma das concessões tratadas nos autos, processo para monitorar as determinações da decisão, bem como acompanhar os procedimentos relativos ao desfecho contratual e à continuidade do serviço. No presente caso, trata-se do processo autuado para acompanhar o Contrato de Concessão da Ferrovia Transnordestina Logística (FTL), cujo término está previsto para dezembro de 2027, razão pela qual prescinde-se de análise específica do item 9.4 ao longo desta instrução.

HISTÓRICO

5. A FTL é resultado da cisão da Malha Nordeste – Companhia Ferroviária do Nordeste. Com extensão total de 4.295 km em bitola métrica, a Malha Nordeste foi concedida na década de 1990. Sua área de atuação compreende os estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco e Alagoas, mas a linha ferroviária em operação atualmente conta apenas com 1.237 km, que liga os portos de Itaqui (São Luís/MA), Pecém (São Gonçalo do Amarante/CE) e Mucuripe (Fortaleza/CE). As principais cargas movimentadas em 2024, a empresa transportou cerca de 2,9 milhões de toneladas úteis (TU), das quais 1,6 milhão de celulose, 522 mil de combustíveis e 329 mil de cimento e 141 mil de clínquer. (FTL - CSN, acesso em junho 2026).

6. A Companhia Ferroviária do Nordeste (CFN) obteve a concessão da respectiva malha por intermédio da assinatura do contrato em 31/12/1997. Em 2005, a CFN e a União firmaram o 'Protocolo de Intenções', prevendo a realização do projeto 'Nova Transnordestina', e em 2008 a CFN passou a se chamar

Transnordestina Logística S.A. (TLSA).

7. A Resolução-ANTT 4.042/2013 autorizou a cisão da concessão da Malha Nordeste, que por meio de termo aditivo ao contrato dividiu os trechos originalmente previstos nas Malhas I e II, definindo-se os grupos controladores de cada malha. Para a Malha I, permaneceu a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) e a Taquari Participações como controladores; e para a Malha II, a CSN, o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE), a então Valec Engenharia, Construção e Ferrovias S.A. (atual Infra S.A) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

8. A cisão de uma parcela do capital social da TLSA formou nova concessionária, a Ferrovia Transnordestina Logística S.A. (FTL), responsável pelos serviços correspondentes à Malha I, disciplinados pelo contrato original. Em 22/1/2014, foi firmado novo contrato, entre a ANTT e a TLSA, concedendo a exploração dos trechos correspondentes à Malha II. Portanto, o contrato de concessão da FTL é distinto do contrato da TLSA, sendo que o primeiro vence em 31/12/2027, enquanto o segundo vence em 31/12/2057.

9. Em 2016, o MPTCU apresentou representação (TC 012.179/2016-7), com proposta de medida cautelar, acerca de indícios de irregularidades graves cometidas pela ANTT pela prática de atos e procedimentos que resultaram na celebração de contrato com a TLSA para a construção, sem licitação prévia, da ferrovia Transnordestina.

10. Como resultado, o TCU determinou a suspensão de destinação de recursos públicos, a qualquer título, para as obras de construção da ferrovia Nova Transnordestina (Malha II) ou para a respectiva concessionária (Acórdão 67/2017-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Walton Alencar).

11. Além disso, inspeções realizadas pela Agência detectaram várias inconformidades contratuais nas malhas concedidas, entre elas as condições insatisfatórias da via permanente, que refletiam negativamente na capacidade operacional das malhas, prejudicando a prestação eficiente e o avanço do serviço público de transporte de cargas, como observado em trecho da FTL.

12. Após essas constatações, a ANTT propôs à União a declaração da caducidade do contrato de concessão da FTL, por meio da Deliberação-ANTT n° 947, de 22/10/2019, bem como da TLSA, mediante Deliberação n° 126, de 10/3/2020.

13. Quanto à caducidade da TLSA, o então Ministério da Infraestrutura (Minfra) foi contrário. Baseou-se nas conclusões de estudos realizados por empresa de consultoria, que defendeu a viabilidade do projeto com a condição de cindir a malha, sendo o trecho entre Salgueiro/PE e Suape/PE revertido à União.

14. Em 2022, decisão do TCU tornou possível a retomada gradual de aportes públicos na construção da Ferrovia Nova Transnordestina por meio dos bancos estatais, em contrapartida estabeleceu condições, a exemplo de estabelecimento de novo cronograma para as obras (Acórdão 1.708/2022-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Walton Alencar).

15. Considerando a proposta de caducidade do contrato da FTL, tendo em vista, também, que ambas as concessionárias têm como acionista a CSN, uma das diretrizes estabelecidas pelo então Ministério da Infraestrutura (MInfra) para atender as deliberações do TCU foi de que o pagamento de eventual indenização à TLSA, em decorrência da reversão à União do trecho Salgueiro-Suape, somente seria realizado após o encontro de contas entre haveres e deveres decorrentes dos contratos de concessão da TLSA e FTL.

16. Mais tarde, o Acórdão 2.769/2022-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Walton Alencar, manteve a proibição de destinação de recursos federais, originários da Valec S.A. (atual Infra S.A.) ou do Orçamento Geral da União (OGU), para as obras previstas no contrato de concessão firmado com a TLSA, até a conclusão do encontro de contas, em que se apurem e restituam aos cofres credores eventuais prejuízos causados pela concessionária e pela FTL.

17. Apesar desse contexto, a FTL protocolou, em 14/7/2022, na ANTT pedido para prorrogação antecipada do seu contrato de concessão. A vigência da concessão após a prorrogação passaria a ser até 31/12/2057. Em 2/8/2024 a Concessão foi qualificada no PPI para fins de prorrogação antecipada do contrato de concessão.

18. Em direção a elaborar proposta para a solução definitiva dos contratos de concessão das malhas concedidas à FTL e à TLSA como determinado no Acórdão 2.769/2022-TCU-Plenário, foi instituído Grupo de Trabalho (GT) no âmbito do MT em 19/4/2023. O GT recomendou que a pasta ministerial se decidisse pela não caducidade da FTL, por ter se mostrado ser o cenário mais vantajoso ao interesse público. Recomendou, também, dar continuidade ao processo negocial a respeito da prorrogação do contrato de concessão da FTL e possível qualificação do empreendimento no âmbito do PPI, e, ao mesmo tempo, seguir com a elaboração de estudos para uma nova concessão.

19. Assim, a decisão do MT foi de não decretar a caducidade do contrato da FTL e solicitar à ANTT que procedesse com a apuração dos valores devidos a título de indenização decorrentes dos danos causados pela

concessionária nos trechos que serão devolvidos.

20.Em 23/11/2023, a FTL solicitou a desvinculação e devolução de trechos sem operação comercial por mais de quatro anos. As discussões com a FTL sobre indenização para trechos que serão devolvidos pela concessionária estão em andamento.

21.Recentemente, o Acórdão 467/2024-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Walton Alencar, possibilitou novos investimentos públicos na Nova Transnordestina, autorizando, inclusive, investimentos com recursos da Infra S.A. e OGU, mas determinou ao MT, no prazo de 180 dias, a conclusão do encontro de contas destinado à apuração e restituição aos cofres credores dos eventuais prejuízos causados pela TLSA e FTL, nos contratos de concessão da Ferrovia Transnordestina, antes de pagar eventual indenização devida à concessionária.

22.Em 2025, por meio do Ofício SEI 10440/2025/DG-ANTT, de 28 de março de 2025, o Diretor Geral em Exercício da ANTT trouxe ao TCU solicitação de Solução Consensual de Controvérsias decorrentes do Contrato de Concessão da Ferrovia Transnordestina Logística S.A. (FTL).

23.Em síntese uma proposta de prorrogação antecipada e otimização do Contrato de Concessão da FTL, por meio de construção de solução a ser negociada junto à Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso), desta Corte de Contas.

24.Essa solicitação deu origem, no âmbito do TCU, ao processo TC 006.124/2025-9, que em fase de apreciação de recurso apresentado pela FTL, consubstanciado em embargos de declaração opostos em face do Acórdão 1121/2026-TCU-Plenário, foi decidido pelo provimento parcial do recurso e proferido o Acórdão 1.363/2026-TCU-Plenário, ambos de relatoria do Min. Walton Alencar. A solicitação de solução consensual ainda não foi definitivamente aprovada, conforme será detalhado ao longo desta instrução.

25.Como se pode observar acerca da FTL, esse histórico é importante a fim de esclarecer que o objeto deste processo é uma malha ferroviária repleta de irregularidades contratuais e legais, com várias determinações do TCU e que ainda se encontra em sua maior parte em estado precário de manutenção, sem eficiência operacional e que não traz aos usuários serviços adequados de transporte ferroviário de cargas.

EXAME TÉCNICO

Visão Geral das Medidas Adotadas

26.Antes de se verificar o cumprimento propriamente dos itens do Acórdão 522/2025-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Jorge de Oliveira, se faz necessário trazer as informações consignadas nos documentos encaminhados ao TCU para atender aos itens do acórdão supra, especificamente a nota técnica, são eles: Ofício SEI 10269/2025/GAB-DG/DG-ANTT, Despacho SUCON ANTT, Ofício 449/2025/SE e Nota Técnica Conjunta 1/2025/SNTF (peças 3, 4, 5 e 6 respectivamente).

27.A NT 1/2025/SNTF, do Ministério dos Transportes, tratou sobre as ações desenvolvidas e em desenvolvimento para os contratos de concessão perto do fim, a nota divide-se em diversos tópicos, são eles: Objetivo Geral; Antecedentes; Situação Encontrada e Medidas Adotadas; Atendimento às Determinações do TCU (subitem 9.1.1); Estudos dos Trechos não Operacionais (subitem 9.1.2); Estudos e Ações para Gerenciar os Riscos Associados aos Processos de Prorrogação, Relicitação e Licitação (subitem 9.1.3); Processo Decisório de Licitar ou Prorrogar (item 9.2).

28.Relacionado à Situação Encontrada e Medidas Adotadas, o MT, preliminarmente, entende necessário fazer uma contextualização acerca do cenário verificado no momento em que as questões afetas ao encerramento dos contratos de concessão para exploração de ferrovias firmados na década de 1990 passaram a ser tratadas de forma prioritária pelo Governo Federal.

29.Apresenta, então, um histórico da situação da política pública, a partir da criação da Secretaria Nacional de Transporte Ferroviário (SNTF), por meio do Decreto 11.360/2023, com a missão de fortalecer a governança pública sobre o sistema ferroviário nacional, de promover sua expansão e de garantir que a infraestrutura existente seja utilizada de forma eficiente e segura, em benefício do interesse público.

30.Assim, continua o MT, a SNTF, ao assumir suas funções, encontrou um cenário de elevado risco institucional e regulatório, especialmente para os contratos em final de vigência, caracterizado por:

- *Ausência ou inadequação de normas específicas para orientar a política pública ferroviária, tanto na esfera de planejamento quanto de regulação contratual;*
- *Inexistência de diretrizes consolidadas de gestão de ativos ferroviários sob responsabilidade da União;*
- *Falta de recursos estruturados para investimento no setor, mesmo em malhas críticas ou em trechos sem viabilidade comercial imediata;*
- *Ausência de estudos técnicos e econômicos prévios para apoiar decisões sobre concessões com vencimento iminente (casos das malhas Oeste, FCA, Malha Sul, FTL e FTC), incluindo trechos operacionais e não operacionais;*

- *Déficit de coordenação interinstitucional entre os órgãos federais envolvidos no setor ferroviário (ANTT, DNIT, Ministério dos Transportes).*

31.Diante desse cenário, o Ministério dos Transportes e a Secretaria Nacional de Transporte Ferroviário adotaram medidas para mitigar os riscos decorrentes da situação encontrada, especialmente em relação a contratos com prazo em final de vigência. Declaram que todas as ações foram concretizadas por meio de normas expedidas pelo Ministério ou articulação institucional com outras Pastas, conferindo aprimoramento da governança do modelo institucional no setor ferroviário.

32.As medidas adotadas, como informa o MT, se caracterizam por três frentes de ação: Recursos Estruturados para Investir no Setor Ferroviário; Banco de Projetos Ferroviários; e Portfólio Normativo.

33.Acerca do Atendimento às determinações do TCU, o Ministério dos Transportes informa que, por intermédio da SNTF, tem realizado progressos significativos nos processos de renovação e renegociação dos contratos com as concessionárias ferroviárias cujos prazos de vigência estão próximos de expirar. Essas ações têm sido acompanhadas por avaliações detalhadas dos passivos acumulados, bem como pela identificação de oportunidades para investimentos e atualizações contratuais.

34.Acrescenta que paralelamente a essas atividades, a SNTF está desenvolvendo, de maneira organizada, os estudos necessários para embasar possíveis processos de licitação, com o objetivo de valorizar os bens públicos e garantir o interesse coletivo. Essa abordagem representa um modelo de governança inovador, que rompe com práticas anteriores, onde as renovações contratuais eram realizadas exclusivamente com base nas solicitações das concessionárias, sem considerar estudos alternativos de mercado.

35.O MT traz que a realização de estudos de viabilidade técnica, econômica, ambiental e jurídica para novas licitações não apenas aprimora a capacidade do Poder Concedente de tomar decisões fundamentadas, mas também proporciona os seguintes benefícios práticos:

- *Oferecer subsídios para decisões sobre renovação ou renegociação contratual, com uma análise comparativa em relação ao cenário licitatório;*
- *Ampliar o poder de negociação, utilizando valores de referência atualizados e projeções de eficiência e investimentos;*
- *Estabelecer um plano alternativo legítimo e viável, caso as negociações de renovação ou renegociação não avancem;*
- *Viabilizar a aplicação do artigo 32 da Lei nº 13.448/2017, que permite a extensão contratual por até dois anos, garantindo a continuidade da prestação do serviço público enquanto os procedimentos licitatórios são concluídos.*

36.Portanto, segundo o MT, essa estratégia não é excludente, mas sim complementar, e os estudos voltados para licitações têm a função de orientar as decisões nos processos de renovação contratual, ao mesmo tempo em que asseguram a capacidade do Estado de realizar uma licitação, caso seja necessário. Assim, o planejamento se torna mais dinâmico, adaptável e alinhado aos princípios de economicidade, eficiência e valorização do patrimônio público.

37.Informa que esse novo modelo institucional e técnico representa um avanço significativo na gestão das concessões ferroviárias federais, promovendo maior previsibilidade, segurança jurídica e transparência nos processos decisórios relacionados às concessões ferroviárias de importância nacional.

38.Feita essa contextualização inicial, seguem abaixo os itens do Acórdão em monitoramento, com as devidas análises, para fins de verificação do seu cumprimento com as informações trazidas em resposta à diligência realizada por meio do Ofício 46931/2025-TCU/Seproc, de 5/11/2025, quais sejam:

- *Ofício 1011/2025/SE, MT/Secretaria Executiva (peça 11);*
- *Nota Técnica 60/2025/CGOP-SNTF/DOP-SNTF/SNTF (peça 12);*
- *Ofício 1156/2025/SNTF (peça 13).*

9.1.1. autue processo administrativo para cada uma das concessões de ferrovias próximas do fim contratual (FCA, RMS, RMO, FTL e FTC) e, no prazo de 90 dias, com a participação da Agência Nacional de Transportes Terrestres e da Infra S.A., elabore, para cada uma delas, plano de ação ou outro instrumento similar, com a descrição de etapas, a definição de prazos e a indicação dos responsáveis pela adoção das ações necessárias para responder ao término iminente dos contratos, bem como para compatibilizar a continuidade da prestação do serviço público e a preservação do patrimônio ferroviário, nos termos do art. 6º, caput, §1º e §2º, da Lei 8.987/1995, dos princípios da legalidade e da eficiência, previstos no caput do art. 37 da CF/88, e dos da motivação e do interesse público, constantes no caput do art. 2º da Lei 9.784/1999 (vide item III.1 do Voto);

39.Sobre autuar processos administrativos para cada uma das concessões próximas do fim, informa o MT em

sua NT que os processos administrativos para acompanhar a FTL (peça 6, p. 3) foram abertos sob os números SEI 50000.005548/2024-08, para prorrogação antecipada ou otimização para a concessão em final de vigência, e SEI 50000.023120/2025-10 para processo de estruturação de licitação para a concessão em final de vigência.

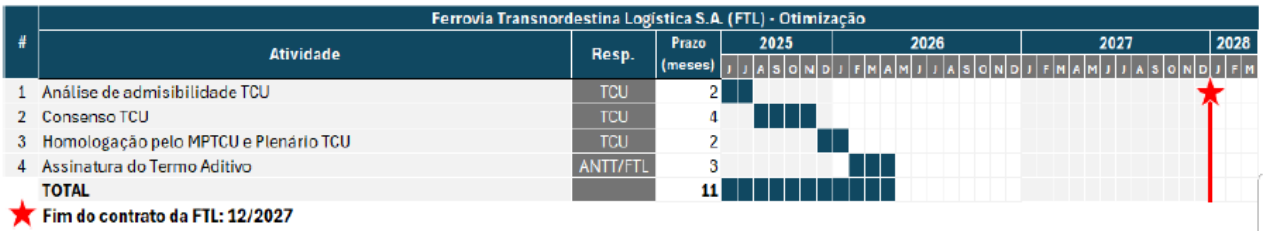
40.Em relação à otimização, o MT informa que em 2024 a Secretaria Executiva do MT instituiu Grupo de Trabalho por meio da Portaria 386 de 16 de abril de 2024, para avaliação de pedido de repactuação do contrato de concessão da malha, o que resultou no Relatório Final, apresentando os pontos de convergência e de divergências ainda existentes entre Governo e concessionária. Em abril de 2025 informam do requerimento ao TCU de solução consensual.

41.Acerca de possível licitação da malha, caso a otimização não se concretize, traz ao conhecimento deste Tribunal que a Infra S.A. tem avançado em estudos de uma possível licitação da malha, com entrega então prevista para junho de 2026 e nova contratação antes do encerramento do contrato vigente.

42.Abaixo insere-se o Plano de Ação da FTL elaborado pelo MT e constante na NT referenciada:

Quadro 1

#	Atividade	Resp.	Prazo (meses)
	Ferrovia Transnordestina Logística S.A. (FTL) - Otimização		
1	Análise de admisibilidade TCU	TCU	2
2	Consenso TCU	TCU	4
3	Homologação pelo MPTCU e Plenário TCU	TCU	2
4	Assinatura do Termo Aditivo	ANTT/FTL	3
	TOTAL		**11**

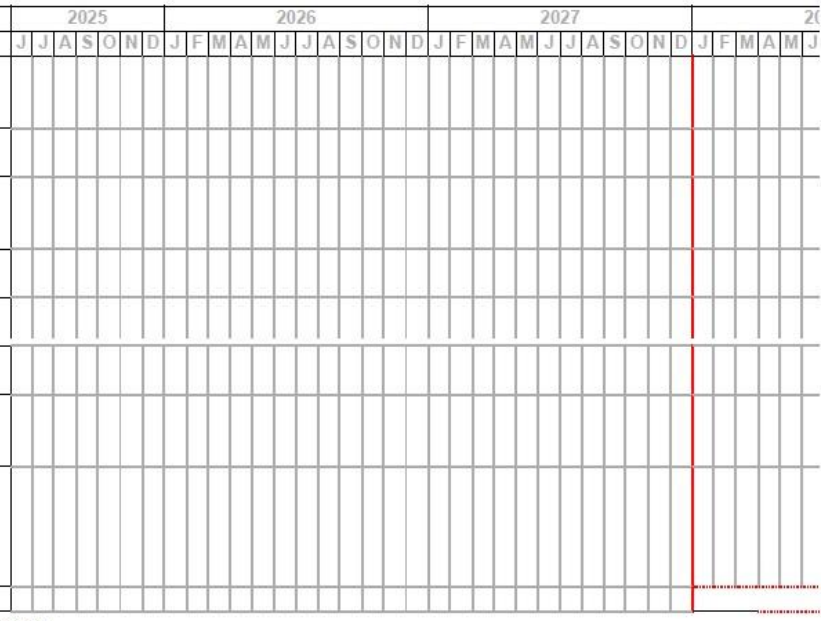


Fonte: NT Conjunta 1/2025/SNTF (peça 6, p. 7)

43.Em relação às etapas para uma possível licitação da malha, o MT elaborou um quadro com os responsáveis e os prazos que segue abaixo:

Quadro 2

Malha Nordeste - Licitação		
ETAPA	RESPONSÁVEL	PRAZO
Estudos: Conclusão e análise	INFRA	12 meses
AP e Plano de Outorga	ANTT	6 meses
Aprovação do plano de outorga	MT	1 mês
TCU: Protocolo e Acordão	TCU	3 meses
Ajustes Pós-TCU	ANTT	2 meses
Publicação do edital e leilão	ANTT	4 meses
Assinatura e assunção do contrato	ANTT	4 meses
Assinatura do termo aditivo referente ao Art 32 da Lei 13.448/20017	ANTT	1 mês
Prazo previsto no Art. 32 Lei 13.448/2017		



Fonte: NT Conjunta 1/2025/SNTF (peça 6, p. 7-8)

Análise

44.Como se observa, foram abertos processos administrativos para acompanhar a Concessão da FTL no âmbito do Ministério. Todavia, observa-se que o Plano de Ação se encontra com seus prazos vencidos, uma vez que em abril de 2026 todas as atividades já deveriam estar concluídas, ou seja, análise de admissibilidade pronta, solução consensual homologada e termo aditivo assinado. Não obstante, tal circunstância deve ser analisada à luz das deliberações supervenientes deste Tribunal.

45.Em relação às etapas constantes no quadro de planejamento do cronograma para uma licitação, apesar de não aparecer nas colunas as linhas referentes aos prazos das etapas, ainda que os prazos em meses constem na coluna prazo, existe uma data final para todas as atividades que é dezembro de 2027.

46.Dessa forma, ainda que se verifique que as informações constantes no plano de ação e no cronograma de

etapas já não guardam relação com o estágio atual dos trabalhos e atividades para o endereçamento da concessão, especialmente em razão de alterações decorrentes de decisões posteriores do Tribunal, pode-se observar que o MT vem atuando no sentido de ter as etapas concluídas para uma eventual otimização ou licitação.

47.Nesse ponto, oportuno ressaltar que o pedido de solução consensual em trâmite neste Tribunal no âmbito do TC 006.124/2025-9 ainda não foi definitivamente aprovado, tendo o Acórdão 1.121/2026-TCU-Plenário sugerido uma série de ajustes relevantes à proposta originalmente apresentada, posteriormente parcialmente modificados pelo Acórdão 1.363/2026-TCU-Plenário. Assim, convém observar que a necessidade de incorporação dessas novas condicionantes impacta diretamente o planejamento anteriormente estabelecido, inclusive quanto às etapas e prazos inicialmente previstos.

48.Abaixo seguem os termos do Acórdão 1121/2026-TCU-Plenário:

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

9.1. com fundamento no art. 11 da IN-TCU 91/2022, sugerir ajustes na proposta da Comissão de Solução Consensual, por meio da inserção de cláusulas que disponham sobre as questões tratadas a seguir:

9.1.1. no âmbito da avaliação do processo de prorrogação, a ser realizada sob o rito da IN-TCU 81/2018, exigir que a FTL apresente cronograma físico-financeiro detalhado capaz de justificar a distribuição dos aportes de capital ao longo da concessão;

9.1.2. no âmbito da avaliação do processo de prorrogação, seja demonstrada a segregação entre investimentos de expansão (Capex Incremental) e obrigações de manutenção preexistentes (Capex Base), ficando vedada a utilização dos recursos oriundos da indenização e da conversão de multas para o custeio destas últimas, nos termos do art. 15, § 2º, inciso II, da Lei 14.273/2021;

9.1.3. a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), ao regulamentar o acordo, estabeleça prazos máximos para a conclusão das atividades de descomissionamento pela Ferrovia Transnordestina Logística S.A (FTL) e mecanismos sancionatórios na hipótese de atraso, a fim de mitigar o risco previsto na Cláusula 7.1.1.3 do Termo de Autocomposição;

9.1.4. a aplicação de recursos em mobilidade urbana (VLTs) seja condicionada à futura maturação técnica e à governança federativa, não sendo a presente solução consensual instrumento de validação prévia de projetos;

9.1.5. aditivo de prorrogação do Contrato de Concessão da Ferrovia Transnordestina Logística S.A. (FTL) estabeleça que o inadimplemento das obrigações de fazer resultará na cobrança automática da indenização em seu valor integral, da FTL, conforme a IN-DNIT 01/2025;

9.1.6. a cláusula sancionadora referida no item anterior contenha dispositivo de renúncia prévia, expressa e irretratável da concessionária ao direito de questionar, em todas as esferas, a validade, a aplicabilidade e os critérios de cálculo da referida norma do DNIT;

9.1.7. as medidas sugeridas nos itens 9.1.1 a 9.1.6 sejam incluídas na redação do Termo de Autocomposição como requisito para sua eficácia;

9.2. esclarecer que, havendo a concordância das partes externas com as sugestões de alteração listadas no item 9.1 deste Acórdão, o processo retornará ao Colegiado para deliberação final acerca da autorização para assinatura do Termo de Autocomposição, nos termos do art. 11, § 3º, da IN-TCU 91/2022; e

9.3. informar o teor desta deliberação à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), ao Ministério dos Transportes (MT), ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) e à Ferrovia Transnordestina Logística S.A. (FTL).

49.Em 14/5/2026, a Ferrovia Transnordestina Logística S.A. (FTL) apresentou ao TCU embargos de declaração (TC 006.124/2025-9, p. 148) contra o Acórdão acima, segundo a peça recursal, busca-se com os embargos contribuir para melhor clareza do decisório e, consequentemente, com o fortalecimento da governança do contrato e a proteção do interesse público. Esse recurso foi julgado na sessão de 27/5/2026 quando este Tribunal prolatou o Acórdão 1.363/2026-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar.

50.Abaixo segue transcrição do Acórdão 1.363/2026-TCU-Plenário:

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

9.1. conhecer dos embargos de declaração, para, no mérito, acolhê-los parcialmente, com efeitos infringentes, para:

9.1.1. esclarecer, quanto ao subitem 9.1.3. do Acórdão 1.121/2026-TCU-Plenário, que eventual atraso do Poder Público na definição das diretrizes necessárias ao descomissionamento dos trechos inservíveis: (i)

suspenderá a fluência dos prazos imputáveis à concessionária; (ii) afastará a incidência de penalidades decorrentes da mora estatal; (iii) ensejará a reprogramação consensual dos cronogramas executivos, sem acarretar, automaticamente, a extinção definitiva das obrigações pactuadas pela concessionária, ressalvado o direito da FTL à recomposição de eventuais prejuízos decorrentes da mora da Administração Pública;

9.1.2. tornar insubsistentes os subitens 9.1.2 e 9.1.5. do Acórdão 1.121/2026-TCU-Plenário;

9.1.3. com fundamento no art. 11 da IN-TCU 91/2022, sugerir ajustes na proposta da Comissão de Solução Consensual, para que:

9.1.3.1. no âmbito da avaliação do processo de prorrogação, seja demonstrada a segregação entre investimentos de expansão e obrigações de manutenção preexistentes, ficando vedada a utilização dos recursos oriundos da indenização e da conversão de multas para o custeio dessas últimas, nos termos do art. 15, § 2º, inciso II, da Lei 14.273/2021;

9.1.3.2. o aditivo de prorrogação do Contrato de Concessão da Ferrovia Transnordestina Logística S.A. preveja cláusula sancionadora com mecanismo escalonado de recomposição da obrigação indenizatória, aplicável proporcionalmente à gravidade e à extensão do inadimplemento das obrigações assumidas pela concessionária, sem exclusão da exigência da indenização em seu valor integral, nos termos da IN-DNIT 1/2025, em hipóteses de inadimplemento grave, reiterado ou estrutural; e

9.2. dar ciência desta deliberação à embargante, à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), ao Ministério dos Transportes, ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) e à Comissão de Solução Consensual.

51.Dessa forma, as deliberações mais recentes deste Tribunal introduziram condicionantes adicionais e ajustes relevantes à solução consensual e ao eventual processo de prorrogação, o que compromete a aderência do plano de ação originalmente apresentado aos prazos e marcos nele previstos.

52.Portanto, pode-se considerar este item em cumprimento por parte do MT, devendo esta Corte de Contas manter a continuidade do presente monitoramento. Na continuidade do monitoramento ora proposta, caso necessário, será realizada diligência junto ao Ministério dos Transportes para que apresente o Plano de Ação e o Cronograma atualizados, já compatibilizados com as deliberações mais recentes deste Tribunal, bem como os resultados e trabalhos já concluídos. Com isso busca-se assegurar o adequado acompanhamento das ações relacionadas à Concessão da FTL.

9.1.2. realize estudo dos trechos não operacionais no âmbito do plano de ação do subitem 9.1.1, com a participação da Agência Nacional de Transportes Terrestres e da Infra S.A., de modo a definir a destinação de tais segmentos, levando em conta a manutenção do serviço público nos trechos em que houver interesse público e social relevante, a preservação do patrimônio público (de acordo com a destinação do ativo ferroviário) e a capacidade financeira da União, nos termos do art. 6º, caput, §1º e §2º, da Lei 8.987/1995, dos princípios da legalidade e da eficiência, previstos no caput do art. 37 da CF/88, e dos da motivação e do interesse público, constantes no caput do art. 2º da Lei 9.784/1999 (vide item III.2 do Voto);

53.Para tratar desse item recorre-se à NT 1/2025 (peça 6) a fim de se verificar como essa determinação está sendo tratado pelo MT. Segundo essa nota, a realização de estudo dos trechos não operacionais no âmbito do plano de ação do subitem 9.1.1 está sendo conduzida com a participação da Agência Nacional de Transportes Terrestres e da Infra S.A., o MT revela a emissão de diretriz de sua autoria a qual resultou no Acordo de Parceria entre a Infra S.A. e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) tendo por objeto a estruturação de modelos para dar nova destinação aos trechos em vias de serem devolvidos pelas concessionárias ferroviárias.

54.Segundo o MT, dessa maneira, procura-se revitalizar trechos ociosos, dando efetiva destinação aos ativos pertencentes à União e, via de consequência, melhorar a eficiência logística do país, impulsionar o desenvolvimento regional sustentável e reduzir emissões de gases do efeito estufa.

55.O MT informa que os trabalhos do referido acordo já estão em andamento, com o estudo dos trechos não operacionais. Acrescenta que o escopo do Acordo estabelece flexibilidade e possibilita inclusão de novos trechos ferroviários para avaliação a depender da evolução das discussões referentes às concessões em fim de vigência, especialmente no tocante a trechos a serem devolvidos.

56.Os respectivos trabalhos, nota o MT, envolve a confecção de estudos de pré-viabilidade e viabilidade, os quais têm como principal objetivo avaliar as possíveis destinações para os trechos, considerando a vocação ferroviária.

57.Tem como objetivo, também, afirma o MT, aprimorar a gestão de ativos ferroviários sob responsabilidade da União, e por meio da Portaria 61, de 22 de janeiro de 2025, o Ministério dos Transportes instituiu Grupo de

Trabalho para elaboração do inventário, valoração e registro patrimonial dos ativos ferroviários da União.

58.Por fim, o MT consigna que vem trabalhando na elaboração de norma sobre devolução de trechos ferroviários, normativo esse que terá por finalidade promover clareza, transparência e definição quanto ao momento e aos procedimentos a serem adotados por cada um dos atores envolvidos, o que resultará maior transparência, previsibilidade e segurança jurídica aos processos de devolução, avaliação da vocação logística, desativação e destinação de trecho ferroviário, além da mitigação do risco de decisão administrativa desconectada da política pública e das diretrizes definidas pelo MT para o setor ferroviário. Portanto, o MT afirma que essa medida consistirá em um importante instrumento jurídico e de política pública que permitirá ao Poder Público gerir e mitigar os riscos inerentes aos trechos ferroviários não operacionais que serão devolvidos pelas concessionárias.

59.Em sede de atualização de informações, em novembro de 2025, a SNTF apresentou, no âmbito do TC 015.939/2025-1 cujo objeto é o monitoramento da concessão da Malha Sul, por meio da Nota Técnica 62/2025/CGOP-SNTF/DOP-SNTF/SNTF, novo cronograma para os estudos de trechos não operacionais (peça 7, p. 4):

Quadro 3

Devolução de Trechos																									
#	Etapa	Responsável	Prazo (meses)	2025								2026													
				M	J	J	A	S	O	N	D	J	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D		
1	Estudos: Entrega Prévia	INFRA	8																						

Fonte: Nota Técnica 62/2025/CGOP-SNTF/DOP-SNTF/SNTF (peça 7, p. 4)

60.Foi destacado que, embora mantido o prazo para entrega prévia, a entrega definitiva dos estudos estava prevista para fevereiro de 2026, quando seria realizada a respectiva análise técnica pelo Departamento de Obras e Projetos da SNTF, para posterior encaminhamento (peça 7, p. 4).

61.Quanto à elaboração de norma sobre a devolução de trechos ferroviários, a SNTF registrou que o Ministério continua trabalhando na sua elaboração. De acordo com aquela Secretaria, é esperado que a norma, quando editada, permita ao Poder Público 'gerir e mitigar os riscos inerentes aos trechos ferroviários não operacionais que serão devolvidos pelas concessionárias' (peça 7, p. 4).

Análise

62.O item 9.1.2 do Acórdão 522/2025-TCU-Plenário contém determinação ao Ministério dos Transportes para a realização de estudo específico acerca dos trechos ferroviários não operacionais, com vistas a definir a destinação desses segmentos, consideradas a manutenção do serviço nos trechos com interesse público e social relevante, a preservação do patrimônio público e a capacidade financeira da União.

63.Conforme informações inicialmente prestadas por meio da Nota Técnica Conjunta 1/2025/SNTF, o Ministério dos Transportes informou a celebração de Acordo de Parceria entre a Infra S.A. e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Referido acordo tem por objetivo a elaboração de estudos de pré-viabilidade e viabilidade para avaliação da destinação de trechos ferroviários com baixa ou inexistente operação, considerando, inclusive, a possibilidade de inclusão de novos segmentos à medida que evoluam as discussões sobre o encerramento das concessões.

64.Adicionalmente, o Ministério dos Transportes informou a instituição, por meio da Portaria MT 61/2025, de Grupo de Trabalho voltado à elaboração de inventário, valoração e registro patrimonial dos ativos ferroviários da União, assim como esforços para elaboração de norma específica sobre devolução de trechos ferroviários, cujo objetivo declarado é conferir maior clareza, transparência e segurança jurídica a esses processos.

65.Considerando que, segundo informado, os estudos contratados pela Infra S.A. deveriam ser entregues em fevereiro de 2026, prazo já ultrapassado, e que a determinação do item 9.1.2 do Acórdão 522/2025-TCU-Plenário alcança estudo de trechos ferroviários de várias concessões com prazos de vigência próximos ao fim, foi realizada diligência no âmbito do TC 011.601/2025-6, que trata de monitoramento semelhante a este específico para a Malha Centro-Leste, para que fossem apresentadas pelo MT as conclusões dos estudos sobre os trechos não operacionais, previsto no item 9.1.2 do Acórdão 522/2025-TCU-Plenário, e eventuais encaminhamentos propostos a partir da sua análise (peças 6-9 do TC 011.601/2025-6).

66.Em resposta, o Ministério dos Transportes esclareceu, por meio da Nota Informativa 83/2026/DOP-SNTF/SNTF, de 10/4/2026, que os estudos ainda não foram entregues àquela pasta ministerial e, portanto, não houve a consolidação de conclusões institucionais. Foi registrado, ainda, que o prazo para a conclusão dos estudos é o final do mês de abril (cópia da Nota Informativa juntada à peça 8, p. 2).

67.A partir das informações constantes dos autos, verifica-se que as providências informadas pelo Ministério dos Transportes se encontram em fase de desenvolvimento, não tendo sido apresentados estudos concluídos ou decisões administrativas finais que definam, de forma objetiva, a destinação dos trechos não operacionais da FTL, nos termos exigidos pelo item 9.1.2 do Acórdão.

68.Ressalta-se que o pedido de solução consensual em trâmite neste Tribunal no âmbito do TC 006.124/2025-9 abordou questões relacionadas com a devolução de trechos não operacionais, resultando em diretrizes que devem ser observadas quando da avaliação do eventual processo de prorrogação do contrato.

*69.Diante do exposto, conclui-se que a determinação prevista no item 9.1.2 do Acórdão 522/2025-TCU-Plenário encontra-se **em cumprimento**, na medida em que o Ministério dos Transportes informou a adoção de iniciativas voltadas à realização dos estudos requeridos, permanecendo, entretanto, pendente a conclusão desses estudos e a definição da destinação dos trechos ferroviários não operacionais, o que justifica a continuidade do monitoramento.*

9.1.3. no âmbito do plano de ação do subitem 9.1.1, com a participação da Agência Nacional de Transportes Terrestres e da Infra S.A., realize estudo e proponha ações para gerenciar os riscos associados aos processos de prorrogação, relicitação ou nova licitação das malhas com contratos de concessão próximos ao fim de sua vigência, nos termos do art. 6º, caput, §1º e §2º, e 36 da Lei 8.987/1995, dos princípios da legalidade e da eficiência, previstos no caput do art. 37 da CF/88, e dos da motivação e do interesse público, constantes no caput do art. 2º da Lei 9.784/1999 (vide item III.3 do Voto);

70.As informações relacionadas a este subitem constam na Nota Técnica Conjunta 1/2025/SNTF (peça 6). Segundo essa NT do MT, no que se refere ao atendimento dessa determinação, o órgão informa ao TCU que as reuniões dos Grupos de Trabalho (GT) da RMO, RMS e FTL, bem como nas inúmeras reuniões realizadas com a FCA, nas discussões do Consenso da Malha Sul no TCU, que tratou especificamente sobre critérios de precificação de ativos a serem devolvidos, já representam mecanismos para identificação de riscos afetos às concessões com prazo em fim de vigência.

71.A SNTF/MT destaca que as informações obtidas nesse processo de diálogo com as concessionárias proporcionaram insumos técnicos para decisões dos gestores públicos e tiveram caráter preventivo, bem como foram estruturados para mitigar impactos negativos.

72.Destacam que a SNTF consolidou em um estudo, os principais elementos técnicos que permitiram identificar os potenciais riscos associados aos processos de prorrogação, relicitação ou nova licitação, identificados no âmbito dos Grupos de Trabalho instaurados, bem como durante as reuniões com a FCA.

73.Mas, de forma a atender plenamente a determinação do subitem 9.1.3, o MT indaga, nessa NT 1, à esta Corte de Contas, se há a necessidade de contratação de estudo específico para gerenciamento de riscos ou se os principais riscos identificados e as ações de mitigação propostas nessa nota já seriam suficientes para dar pleno atendimento à determinação.

74.Abaixo seguem os principais riscos identificados pelo MT e constantes da NT 1/2025:

RISCO 1**: **Incertezas quanto ao pagamento de indenizações por devolução de trechos

6.4. Para garantir segurança jurídica nos processos de nova licitação ferroviária, especialmente nos casos que envolvem a devolução de trechos e consequente pagamento de indenizações ao governo e atendendo a determinação do TCU, a Secretaria Nacional de Transporte Ferroviário, com apoio técnico dos departamentos e aderente aos termos desta Nota, emitiu diretriz à ANTT (SEI n. 9854442) para adoção das seguintes medidas preventivas aos atuais concessionários:

6.4.1. Adoção de metodologia oficial e padronizada de cálculo

6.4.1.1. Utilização rigorosa da metodologia prevista na Instrução Normativa nº 1/2025, editada em conjunto pelo Ministério dos Transportes e o DNIT, para precificação dos ativos a serem indenizados, com base em critérios técnicos, objetivos e auditáveis.

6.4.2. Realização de levantamento técnico antecipado dos ativos ferroviários

6.4.2.1. Levantamento prévio dos trechos a serem devolvidos, para fins indenizatórios, em conformidade com os critérios estabelecidos na IN nº 1/2025, assegurando consistência na base de cálculo, para fins de aferição de indenizações devidas.

6.4.3. Contratação de verificadores independentes

6.4.3.1. Contratação de verificadores independentes por meio da Infra S.A., nos termos da Portaria nº 532/2024, para validar os valores dos ativos a serem indenizados, conferindo neutralidade e credibilidade ao processo.

6.4.4. Inclusão de cláusula contratual com opção de solução extrajudicial de conflitos

6.4.4.1. Previsão expressa nos atuais contratos de que eventuais divergências sobre os valores de indenização

poderão ser resolvidas, a critério das partes por meio de arbitragem, Dispute Board, bem como outras formas de resolução de conflitos, como soluções consensuais no âmbito da Secretaria de Soluções Consensuais de Controvérsias do TCU ou da Câmara de Conciliação da AGU (CCAF), evitando judicialização direta.

RISCO 2: Garantir a continuidade da prestação do serviço

6.5. Tendo em vista o vencimento contratual de concessões ferroviárias e a necessidade de garantir a continuidade da prestação do serviço, essa SNTF em atendimento à determinação exarada pelo TCU, propõe medidas concretas para mitigar o risco de não conclusão, em tempo hábil, dos estudos necessários à realização de novas licitações. Tais medidas visam a assegurar previsibilidade institucional e segurança jurídica.

6.6. Importante ressaltar que os estudos foram contratados com antecedência mínima de 24 meses em relação ao termo final do contrato. A Secretaria, em coordenação com a Infra S.A. e demais órgãos envolvidos, estabeleceu cronogramas estruturados com marcos de verificação periódica, permitindo o monitoramento e eventuais ajustes em tempo real.

6.7. O Ministério dos Transportes instituiu comissão técnica permanente, com representantes do Ministério dos Transportes, ANTT, Infra S.A. e DNIT, podendo ter participação de convidados do setor privado, para acompanhamento contínuo dos estudos. Essa comissão atua na validação preliminar de entregas identificação de gargalos técnicos e adoção de medidas corretivas com agilidade.

6.8. Neste contexto, a Secretaria Nacional de Transporte Ferroviário, com apoio técnico dos departamentos, e aderente aos termos desta Nota, emitiu diretriz à ANTT (SEI n. 9854442) a fim de adotar, de forma preventiva, o plano de transição previsto no art. 32 da Lei nº 13.448/2017, que permite a extensão extraordinária por até dois anos, nos casos em que a licitação não puder ser concluída no prazo regular. O plano deverá prever a continuidade da prestação do serviço público e cláusulas específicas de encerramento contratual com transparência e segurança jurídica.

6.9. Mais ainda, a SNTF, com apoio técnico dos departamentos, e aderente aos termos desta Nota, emitiu diretriz à ANTT (SEI n. 9854442) para iniciar com antecedência, o levantamento dos ativos reversíveis e dos passivos regulatórios, com vistas à elaboração de um encontro de contas entre o poder concedente e as concessionárias, evitando que divergências sobre indenizações atrasem ou inviabilizem o novo processo licitatório. Essa medida permite inclusive, o destravamento de editais de licitação sem prejuízo para o erário, reduzindo o risco de judicialização

6.10. Assim, as diretrizes para a ANTT foram as seguintes:

6.10.1. Plano para acionamento do art. 12 da Portaria nº 532, de 2024, do Ministério dos Transportes

6.10.1.1. Estabelecimento, preventivo, de plano de transição previsto no art. 32 da Lei nº 13.448/2017, que permite a extensão extraordinária do contrato por até dois anos, considerando a contração dos estudos para licitação.

6.10.1.2. O plano deverá prever a continuidade da prestação do serviço público e cláusulas específica de encerramento contratual com transparência e segurança jurídica.

6.10.2. Encontro de Contas

6.10.2.1. A fim de evitar que divergências sobre indenizações atrasem ou inviabilizem o novo processo licitatório, realize, com antecedência, o levantamento dos ativos reversíveis e dos passivos regulatórios, com vistas à elaboração do encontro de contas entre o poder concedente e as concessionárias.

6.10.2.2. Busca-se, com isso, assegurar uma transição segura entre o encerramento de contratos vigentes e os novos arranjos contratuais, seja por meio de licitação ou prorrogação.

6.11. Assim, a adoção coordenada dessas medidas assegura uma transição segura entre o encerramento de contratos vigentes e os novos arranjos contratuais, seja por meio de licitação ou prorrogação. Também oferece garantias ao gestor público e contribui para a redução de litígios.

Análise

75.O item 9.1.3 do Acórdão 522/2025-TCU-Plenário determinou que o Ministério dos Transportes, com a participação da ANTT e da Infra S.A., realizasse estudo e propusesse ações destinadas a gerenciar os riscos associados aos processos de prorrogação, relicitação ou nova licitação das concessões ferroviárias com contratos próximos ao fim de sua vigência.

76.A Nota Técnica Conjunta 1/2025/SNTF elencou dois riscos principais associados aos processos de prorrogação, relicitação ou nova licitação. O primeiro refere-se às incertezas quanto ao pagamento de indenizações decorrentes da devolução de trechos ferroviários, para o qual foram indicadas ações de mitigação, como a adoção de metodologia oficial e padronizada de cálculo, a realização antecipada de levantamento técnico dos ativos ferroviários, a contratação de verificadores independentes para validação dos

valores e a previsão de mecanismos extrajudiciais de solução de conflitos nos contratos.

77.O segundo risco identificado diz respeito à garantia da continuidade da prestação do serviço público ferroviário. Para sua mitigação, a SNTF informou a previsão de acionamento preventivo do plano de transição previsto no art. 32 da Lei 13.448/2017, conforme disciplinado pela Portaria MT 532/2024, bem como a orientação à ANTT para que inicie, de forma antecipada, o levantamento dos ativos reversíveis e dos passivos regulatórios, com vistas à realização de encontro de contas entre o poder concedente e as concessionárias.

78.A partir das informações constantes dos autos, verifica-se que o Ministério dos Transportes elaborou estudo com a identificação de riscos relevantes associados aos processos de prorrogação, relicitação ou nova licitação, bem como indicou ações destinadas à mitigação desses riscos, no contexto das concessões ferroviárias com contratos próximos do fim de sua vigência, incluindo a FTL.

79.No caso em tela, não há um levantamento específico para a FTL relacionado aos possíveis riscos identificados, pelo menos não foi apresentado ainda, mas há um Grupo de Trabalho para tratar dessa questão especificamente no âmbito do MT, bem como houve tratativas e encontros para lidar com esse tema.

80.Nesse sentido, pode-se considerar que este item se encontra em cumprimento, uma vez que o Ministério dos Transportes informou a realização de estudo com identificação dos principais riscos e a proposição de ações voltadas ao seu gerenciamento, restando, contudo, pendente a implementação plena dessas medidas, devendo-se, portanto, manter o presente monitoramento.

9.2. determinar ao Ministério dos Transportes e à Agência Nacional de Transportes Terrestres que, no processo decisório de prorrogar ou licitar as malhas ferroviárias, levem em consideração o histórico de cumprimento das metas de produtividade e segurança, a elevada inadimplência e o alto índice de abandono de trechos ferroviários, dentre outras questões que possam desaconselhar a continuidade das atuais operações das concessionárias FCA, RMS, RMO e FTL, bem como eventuais outros efeitos para o serviço público prestado e para o mercado regulado, como risco moral e a maior dificuldade de entrada de novos agentes de mercado no setor ferroviário, nos termos do art. 175 da CF/88, dos arts. 6º a 8º da Lei 13.448/2017, do art. 6º, caput, §1º e §2º, da Lei 8.987/1995, bem como dos princípios legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência, previstos no caput do art. 37 da CF/88 e dos da motivação e do interesse público, constantes do caput do art. 2º da Lei 9.784/1999 (vide item III.4 do Voto);

81.No que se refere ao item 9.2 do Acórdão 522/2025-TCU-Plenário, o Ministério dos Transportes, por intermédio da Nota Técnica Conjunta 1/2025/SNTF, da Secretaria Nacional de Transporte Ferroviário, informou ter expedido diretriz à ANTT para que, nos processos decisórios relativos à prorrogação ou à licitação de concessões ferroviárias em vias de término, fossem incorporados parâmetros adicionais de análise, de maneira sistemática e devidamente justificada (peça 6, p. 9-10).

82.Conforme a Nota Técnica, tais parâmetros devem integrar as análises de vantajosidade das prorrogações contratuais, abrangendo (peça 6, p. 10):

- *O histórico de cumprimento das metas de produtividade e segurança, com destaque para a evolução da capacidade operacional, a movimentação de cargas, a utilização da malha concedida, bem como a ocorrência de incidentes operacionais, não conformidades técnicas e investimentos em sinalização, manutenção e controle de tráfego;*
- *A verificação de inadimplências contratuais e regulatórias, incluindo o descumprimento de obrigações de investimento, pagamentos devidos, o não atendimento a determinações da ANTT e a existência de decisões administrativas ou judiciais relevantes;*
- *O levantamento e a análise de trechos ferroviários com operação parcial ou inatividade, considerando o período de abandono, os impactos sobre a malha ferroviária e os danos ao patrimônio público;*
- *A avaliação de riscos sistêmicos e de efeitos sobre o mercado regulado, incluindo impactos na continuidade do serviço público, na eficiência logística, na concorrência, na entrada de novos agentes e na sustentabilidade do sistema nacional de transporte ferroviário;*
- *A análise dos riscos associados ao não pagamento ou à não resolução de passivos ambientais;*
- *A análise de riscos regulatórios e mercadológicos relacionados à dificuldade de retenção de clientes vinculados à concessionária anterior, aos impactos sobre a concorrência e à atratividade de novos processos licitatórios, bem como à avaliação de litígios judiciais;*
- *A avaliação dos riscos relativos aos investimentos não amortizados, tendo em vista que as concessionárias deverão ser previamente ressarcidas, nos termos do art. 36 da Lei 8.987/1995;*
- *A análise dos riscos associados à judicialização quanto ao pagamento das indenizações devidas à União.*

83.A SNTF consignou que tais diretrizes têm por finalidade orientar a atuação da ANTT na apreciação das alternativas de prorrogação ou licitação, mediante a consideração de critérios objetivos, técnicos, históricos e

de mercado, no âmbito dos processos decisórios relativos às concessões ferroviárias em fim de vigência.

Análise

84.Em atendimento à determinação constante do item 9.2 do Acórdão 522/2025-TCU-Plenário, o Ministério dos Transportes informou, por meio da Nota Técnica Conjunta 1/2025/SNTF, que expediu diretriz à ANTT para que os processos decisórios referentes à prorrogação ou à licitação de concessões ferroviárias com contratos próximos do término passassem a incorporar, de forma sistemática e justificada, um conjunto ampliado de parâmetros de análise.

85.Entre os parâmetros indicados, destacam-se o histórico de cumprimento das metas de produtividade e segurança, a utilização da malha concedida, os investimentos realizados em sinalização, manutenção e controle de tráfego ferroviário, o descumprimento de obrigações e determinações, a avaliação de trechos com operação parcial ou inatividade, além dos riscos envolvidos, inclusive aqueles relacionados à judicialização e aos investimentos não amortizados.

86.As informações prestadas indicam que tais diretrizes visam orientar a atuação da ANTT nos processos decisórios relativos às concessões ferroviárias em fim de vigência, mediante a consideração de critérios objetivos, históricos, técnicos e de mercado, a serem incorporados às análises de prorrogação ou licitação, inclusive no caso da FTL.

87.Não obstante, até o presente momento, não foram apresentados elementos que permitam verificar a aplicação concreta dessas diretrizes referentes à FTL, tampouco a formalização de decisão final no âmbito do poder concedente que evidencie, de forma objetiva, a efetiva consideração dos parâmetros indicados. Possivelmente, o cumprimento dessa determinação somente poderá ser aferido por ocasião do envio a este Tribunal dos estudos da licitação ou prorrogação do contrato, nos termos da IN TCU 81/2018.

88.Diante do exposto, conclui-se que a determinação constante do item 9.2 do Acórdão 522/2025 do TCU Plenário encontra-se em cumprimento, na medida em que o Ministério dos Transportes informou a adoção de diretrizes orientadoras dirigidas à ANTT para a consideração dos critérios estabelecidos pelo Tribunal, permanecendo, contudo, pendente a comprovação de sua aplicação efetiva em processos decisórios concretos, o que recomenda a continuidade do monitoramento.

CONCLUSÃO

89.O presente processo trata de monitoramento do Acórdão 522/2025-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Jorge Oliveira, proferido no âmbito do TC 006.626/2024-6, que buscou acompanhar as ações governamentais relacionadas aos contratos de concessões ferroviárias com prazos de vigência próximo do fim. O presente processo tem como objetivo monitorar o cumprimento das determinações do referido Acórdão no que concerne à FTL, quais sejam, itens 9.1.1, 9.1.2, 9.1.3 e 9.2 do Acórdão 522/2025-TCU-Plenário.

90.Após a análise dos documentos e informações constantes dos autos, verifica-se que as determinações consignadas nos itens 9.1.1, 9.1.2, 9.1.3 e 9.2 do Acórdão 522/2025-Plenário ainda não foram integralmente cumpridas, porém foram adotadas ações concretas voltadas ao seu cumprimento. Diante disso, considera-se que os referidos dispositivos estão em cumprimento, permanecendo pertinente o monitoramento das providências em curso no âmbito do presente processo.

91.A tabela abaixo resume o estágio de atendimento das determinações:

Tabela 1 - Grau de implementação do Acórdão 522/2025-TCU-Plenário

Grau de implementação das deliberações do Acórdão 522/2025-TCU-Plenário				
Item da Deliberação	***Cumprida/ implementada***	***Em cumprimento/ implementação***	***Parcialmente cumprida/ implementada***	***Não cumprida/ implementada***
9.1.1. autue processo administrativo para cada uma das concessões de ferrovias próximas do fim contratual (FCA, RMS, RMO, FTL e FTC) e, no prazo de 90 dias, com a participação da Agência Nacional de Transportes Terrestres e da Infra S.A., elabore, para cada uma delas, plano de ação ou outro instrumento similar, com a descrição de etapas, a definição de prazos e a indicação dos responsáveis pela adoção das ações necessárias para responder ao término		*X*		

Grau de implementação das deliberações do Acórdão 522/2025-TCU-Plenário				
Item da Deliberação	***Cumprida/ implementada***	***Em cumprimento/ implementação***	***Parcialmente cumprida/ implementada***	***Não cumprida/ implementada***
iminente dos contratos, bem como para compatibilizar a continuidade da prestação do serviço público e a preservação do patrimônio ferroviário, nos termos do art. 6º, caput, §1º e §2º, da Lei 8.987/1995, dos princípios da legalidade e da eficiência, previstos no caput do art. 37 da CF/88, e dos da motivação e do interesse público, constantes no caput do art. 2º da Lei 9.784/1999 (vide item III.1 do Voto);				
9.1.2. realize estudo dos trechos não operacionais no âmbito do plano de ação do subitem 9.1.1, com a participação da Agência Nacional de Transportes Terrestres e da Infra S.A., de modo a definir a destinação de tais segmentos, levando em conta a manutenção do serviço público nos trechos em que houver interesse público e social relevante, a preservação do patrimônio público (de acordo com a destinação do ativo ferroviário) e a capacidade financeira da União, nos termos do art. 6º, caput, §1º e §2º, da Lei 8.987/1995, dos princípios da legalidade e da eficiência, previstos no caput do art. 37 da CF/88, e dos da motivação e do interesse público, constantes no caput do art. 2º da Lei 9.784/1999 (vide item III.2 do Voto);		*X*		
9.1.3. no âmbito do plano de ação do subitem 9.1.1, com a participação da Agência Nacional de Transportes Terrestres e da Infra S.A., realize estudo e proponha ações para gerenciar os riscos associados aos processos de prorrogação, relicitação ou nova licitação das malhas com contratos de concessão próximos ao fim de sua vigência, nos termos do art. 6º, caput, §1º e §2º, e 36 da Lei 8.987/1995, dos princípios da legalidade e da eficiência, previstos no caput do art. 37 da CF/88, e dos da motivação e do interesse público, constantes no caput do art. 2º da Lei 9.784/1999 (vide item III.3 do Voto);		*X*		
9.2. determinar ao Ministério dos Transportes e à Agência Nacional de Transportes Terrestres que, no processo decisório de prorrogar ou licitar as malhas ferroviárias, levem em consideração o histórico de cumprimento das metas de produtividade e segurança, a elevada inadimplência e o alto índice de abandono de trechos ferroviários, dentre outras questões que possam desaconselhar a continuidade das atuais operações das concessionárias FCA, RMS, RMO e FTL, bem como eventuais outros efeitos para o serviço público prestado e para o mercado regulado, como risco moral e a maior dificuldade de entrada de novos agentes de mercado no setor ferroviário, nos termos do art.		*X*		

Grau de implementação das deliberações do Acórdão 522/2025-TCU-Plenário				
Item da Deliberação	***Cumprida/ implementada***	***Em cumprimento/ implementação***	***Parcialmente cumprida/ implementada***	***Não cumprida/ implementada***
175 da CF/88, dos arts. 6º a 8º da Lei 13.448/2017, do art. 6º, caput, §1º e §2º, da Lei 8.987/1995, bem como dos princípios legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência, previstos no caput do art. 37 da CF/88 e dos da motivação e do interesse público, constantes do caput do art. 2º da Lei 9.784/1999 (vide item III.4 do Voto);				

Fonte: elaboração própria.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

92. Dessa forma, de todo o exposto acima, submetem-se os autos à consideração superior propondo:

a) considerar em cumprimento as determinações dos itens 9.1.1, 9.1.2, 9.1.3 e 9.2 do Acórdão 522/2025-TCU-Plenário no que tange à Ferrovia Transnordestina Logística (FTL);

b) retornar os autos à AudPortoFerrovia para a continuidade do monitoramento."

É o relatório.

VOTO

Em exame, o monitoramento das determinações proferidas pelo Acórdão 522/2025-Plenário, de minha relatoria, por meio do qual o Tribunal apreciou o acompanhamento destinado a avaliar as providências governamentais relacionadas ao encerramento próximo de cinco contratos de concessão ferroviária: Ferrovia Centro-Atlântica (FCA), Rumo Malha Sul (RMS), Rumo Malha Oeste (RMO), Ferrovia Transnordestina Logística (FTL) e Ferrovia Tereza Cristina (FTC).

2. O presente processo trata especificamente das providências referentes à **Ferrovia Transnordestina** (trecho da Malha Nordeste), concedida à **Ferrovia Transnordestina Logística S.A. (FTL)**.

3. Trata-se, na origem, de fiscalização realizada pela Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia), que examinou a existência e o grau de avanço das medidas destinadas a definir o futuro dessas malhas ferroviárias, no que concerne às alternativas de prorrogação contratual, relicitação ou realização de nova licitação, bem como os riscos associados à continuidade do serviço público e à preservação do patrimônio ferroviário.

4. Naquela oportunidade, constatou-se a proximidade do término dos contratos, celebrados em sua maioria na década de 1990, com prazo de vigência aproximado de trinta anos. Apesar disso, o acompanhamento evidenciou que o Ministério dos Transportes **ainda não havia definido**, de modo suficientemente formalizado e fundamentado, a solução a ser adotada para cada concessão.

5. Durante a fiscalização, o Ministério dos Transportes (MT) informou que a alternativa prioritária seria a prorrogação antecipada dos contratos. Paralelamente, diante da possibilidade de frustração dessas prorrogações, determinou à Infra S.A. que priorizasse a elaboração de estudos destinados à licitação dos trechos ferroviários considerados operacionais.

6. Não obstante, o acompanhamento do TCU apontou que a delimitação desses trechos havia sido baseada, em grande medida, nos planos de negócios apresentados pelas próprias concessionárias, sem que o Poder Público tivesse realizado estudos suficientes ou promovido a compatibilização com os planos logísticos nacionais. Essa **segregação entre trechos operacionais e não operacionais** introduzia riscos relevantes para a preservação, recuperação e aproveitamento futuro dos trechos ferroviários excluídos das novas modelagens.

7. Também se identificaram deficiências na formalização e na institucionalização do processo decisório conduzido pelo Ministério dos Transportes e pela Agência Nacional de Transportes

Terrestres (ANTT). À época, **não havia** cronograma formal para a publicação de editais, em razão da indefinição quanto à prorrogação dos contratos ou à realização de novas licitações. Além disso, o ministério, a ANTT e a Infra S.A. não apresentaram processos administrativos ou outros registros capazes de demonstrar, de forma organizada e rastreável, as discussões realizadas, as responsabilidades atribuídas e os fundamentos considerados em relação a cada malha.

8. O acompanhamento registrou especial preocupação com a **destinação dos trechos ferroviários não operacionais**. Embora fisicamente existentes, essas parcelas da infraestrutura ferroviária encontram-se sem tráfego regular e, em muitos casos, deterioradas, sem manutenção e sujeitas a invasões e depredações. Sua destinação poderia envolver a recuperação e reativação, a devolução à União, a exploração por operadores regionais, a utilização turística ou a conversão para outros usos.

9. Constatou-se, nesse sentido, que aproximadamente **9,5 mil quilômetros** das malhas examinadas eram classificados como não operacionais. Trata-se de extensão significativa do patrimônio ferroviário nacional, que não poderia ser excluída das decisões, especialmente diante da necessidade de avaliar a existência de interesse público, social e logístico na manutenção desses ativos.

10. Outro aspecto relevante observado foi a inexistência de medidas para gerenciar os riscos inerentes a uma eventual transição entre concessionárias. À medida que se aproxima o término do contrato, a atual operadora pode **perder parte dos incentivos** econômicos para investir na conservação da infraestrutura, do material rodante e dos demais bens vinculados à concessão. Somam-se a isso os riscos de degradação dos ativos, de redução da qualidade do serviço e de não equalização dos passivos antes da assunção da malha por novo operador.

11. O voto condutor do Acórdão 522/2025-Plenário destaca também a possibilidade de prorrogação de contratos celebrados com concessionárias que apresentavam histórico **expressivo de inadimplemento**. A AudPortoFerrovia constatou que FCA, RMS, RMO e FTL haviam abandonado, em média, cerca de 49% das respectivas malhas concedidas. Apesar desse desempenho, a prorrogação antecipada figurava como alternativa prioritária da política setorial.

12. Assinalou-se, nesse contexto, que **a prorrogação de contratos de empresas que descumpriram reiteradamente suas obrigações pode transmitir ao mercado a mensagem de que infrações graves, desempenho insatisfatório e abandono de infraestrutura não impedem a continuidade da relação contratual com o Poder Público**. Esse cenário reduz os incentivos ao adimplemento, fragiliza a credibilidade do poder concedente e do ambiente regulatório e pode dificultar a entrada de novos operadores, perpetuando a concentração de mercado existente no setor.

13. Por essa razão, o Tribunal concluiu que eventual prorrogação não poderia ser tratada como consequência automática do contrato em vigor, mas deveria ser precedida de avaliação fundamentada da vantajosidade em relação à realização de nova licitação, considerando o histórico de cumprimento das metas de produtividade e segurança, os níveis de inadimplência, o abandono de trechos, a capacidade de assegurar a continuidade e a adequação do serviço, os efeitos sobre o mercado regulado e o **risco moral** associado à renovação de contratos com concessionárias inadimplentes.

14. Diante desse conjunto de achados, o TCU expediu, entre outras, as seguintes determinações:

"*9.1. **determinar** ao **Ministério dos Transportes**, que:*

*9.1.1. **autue processo administrativo para cada uma das concessões** de ferrovias próximas do fim contratual (FCA, RMS, RMO, FTL e FTC) e, no prazo de 90 dias, com a participação da Agência Nacional de Transportes Terrestres e da Infra S.A., elabore, para cada uma delas, **plano de ação** ou outro instrumento similar, com a descrição de etapas, a definição de prazos e a indicação dos responsáveis pela adoção das ações necessárias **para responder ao término iminente dos contratos**, bem como para compatibilizar a continuidade da prestação do serviço público e a preservação do patrimônio ferroviário, nos termos do art. 6º, caput, §1º e §2º, da Lei 8.987/1995, dos princípios da legalidade e da eficiência, previstos no caput do art. 37 da CF/88, e dos da motivação e do interesse público, constantes no caput do art. 2º da Lei 9.784/1999 (vide item III.1 do Voto);*

*9.1.2. **realize estudo dos trechos não operacionais** no âmbito do plano de ação do subitem 9.1.1, com a participação da Agência Nacional de Transportes Terrestres e da Infra S.A., de modo a definir a destinação de tais segmentos, levando em conta a manutenção do serviço público nos trechos em que houver interesse público*

e social relevante, a preservação do patrimônio público (de acordo com a destinação do ativo ferroviário) e a capacidade financeira da União, nos termos do art. 6º, caput, §1º e §2º, da Lei 8.987/1995, dos princípios da legalidade e da eficiência, previstos no caput do art. 37 da CF/88, e dos da motivação e do interesse público, constantes no caput do art. 2º da Lei 9.784/1999 (vide item III.2 do Voto);

*9.1.3. no âmbito do plano de ação do subitem 9.1.1, com a participação da Agência Nacional de Transportes Terrestres e da Infra S.A., **realize estudo e proponha ações para gerenciar os riscos** associados aos processos de prorrogação, relicitação ou nova licitação das malhas com contratos de concessão próximos ao fim de sua vigência, nos termos do art. 6º, caput, §1º e §2º, e 36 da Lei 8.987/1995, dos princípios da legalidade e da eficiência, previstos no caput do art. 37 da CF/88, e dos da motivação e do interesse público, constantes no caput do art. 2º da Lei 9.784/1999 (vide item III.3 do Voto);*

*9.2. **determinar** ao **Ministério dos Transportes** e à **Agência Nacional de Transportes Terrestres** que, no processo decisório de prorrogar ou licitar as malhas ferroviárias, **levem em consideração o histórico de cumprimento das metas de produtividade e segurança, a elevada inadimplência e o alto índice de abandono de trechos ferroviários**, dentre outras questões que possam desaconselhar a continuidade das atuais operações das concessionárias FCA, RMS, RMO e FTL, bem como eventuais outros efeitos para o serviço público prestado e para o mercado regulado, como risco moral e a maior dificuldade de entrada de novos agentes de mercado no setor ferroviário, nos termos do art. 175 da CF/88, dos arts. 6º a 8º da Lei 13.448/2017, do art. 6º, caput, §1º e §2º, da Lei 8.987/1995, bem como dos princípios legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência, previstos no caput do art. 37 da CF/88 e dos da motivação e do interesse público, constantes do caput do art. 2º da Lei 9.784/1999 (vide item III.4 do Voto);*

(...)

*9.4. **determinar** à **AudPortoFerrovia** que autue, para cada uma das concessões tratadas nestes autos, processo para monitorar as determinações desta decisão, bem como para acompanhar os procedimentos relativos ao desfecho contratual e à continuidade do serviço (vide item III.4 do Voto);*" (grifos diferem no original).

***

15. Em cumprimento ao subitem 9.4 do Acórdão 522/2025-Plenário, a AudPortoFerrovia autuou o presente processo para monitorar as providências adotadas em relação à **Ferrovia Transnordestina**, atualmente concedida à **Ferrovia Transnordestina Logística S.A. (FTL)**, cujo contrato tem **término previsto para 31/12/2027**.

16. Importa destacar que a FTL é resultado da cisão de uma parcela do capital social da Transnordestina Logística S.A. (TLSA), anteriormente denominada Companhia Ferroviária do Nordeste (CFN), responsável pela concessão da Malha Nordeste, na década de 1990.

17. A concessão da Malha Nordeste foi cindida por meio da Resolução-ANTT 4.042/2013, tendo o contrato sido dividido em Malhas I e II. A FTL, criada a partir da TLSA, ficou responsável pelos serviços correspondentes à Malha I, e a TLSA, pela Malha II, cujo contrato finda em 31/12/2057.

18. A vocação da FTL é predominantemente o transporte ferroviário de cargas no Nordeste, servindo como corredor de ligação entre áreas produtoras e instalações portuárias. Embora a concessão tenha cerca de 4.295 km, distribuídos por sete estados nordestinos, atualmente a operação está concentrada no eixo que conecta os portos de Itaqui, no Maranhão, e Pecém e Mucuripe, no Ceará. Entre as cargas de maior relevância encontram-se celulose, combustíveis, cimento e clínquer.

19. Ambas as concessões foram objeto de diversas deliberações deste Tribunal (Acórdãos 67/2017, 1.708/2022, 2.769/2022, 467/2024, todos do Plenário e de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues), sendo que, atualmente, o contrato de concessão da FTL se encontra em discussão no âmbito de **solução consensual** instaurada no TC 006.124/2025-9 (do mesmo relator), que ainda não foi definitivamente aprovada, ante a prolação do Acórdão 1.121/2026-Plenário, alterado pelo Acórdão 1.363/2026-Plenário, os quais estabeleceram diversas condicionantes para a assinatura do acordo.

***

20. No que tange ao monitoramento ora analisado, analiso, ponto a ponto, o cumprimento das determinações exaradas por este Tribunal no Acórdão 522/2025-Plenário.

21. O **subitem 9.1.1** do referido acórdão determinou a autuação de processo administrativo específico para cada concessão ferroviária próxima do término contratual, bem como a elaboração de

plano de ação que contemplasse as medidas necessárias à adequada gestão do encerramento dos contratos, à continuidade da prestação do serviço público e à preservação do patrimônio ferroviário.

22. Em sua manifestação (peça 6), o Ministério dos Transportes, por intermédio de sua Secretaria Nacional de Transporte Ferroviário (SNTF), informou a existência de dois processos administrativos relativos à FTL: o SEI 50000.005548/2024-08, relacionado ao Grupo de Trabalho (GT) instituído para avaliar a prorrogação da concessão; e o SEI 50000.023120/2025-10, destinado à estruturação de eventual nova licitação.

23. O GT foi instituído com a finalidade de avaliar o pedido de repactuação da malha, oportunidade em que foram apresentados pontos de convergência e divergências entre o governo e a concessionária, sendo que, em abril/2025, foi requerida ao TCU solução consensual acerca dessa controvérsia, conforme mencionei anteriormente.

24. Paralelamente às discussões sobre a repactuação do contrato vigente, a Infra S.A. avançou na elaboração dos estudos necessários à eventual realização de nova licitação (com entrega até então prevista para junho/2026), concebida como solução alternativa para o caso de a proposta consensual não prosperar.

25. Nesse contexto, a SNTF apresentou dois planos de ação: o primeiro, associado à possível otimização consensual do contrato; e o segundo, direcionado à realização de nova licitação. Em ambos os cenários, o ministério considerou a possibilidade de extensão do contrato por até 24 meses, nos termos do art. 32 da Lei 13.448/2017, caso a medida se mostre necessária para evitar a descontinuidade do serviço durante a transição.

26. Conforme registrado pela AudPortoFerrovia, o plano de ação para a solução consensual do contrato se encontra com prazo vencido, pois a previsão para a conclusão de todas as atividades seria em abril/2026. De fato, tal prazo restou extrapolado, como dito anteriormente, ante as decisões deste Tribunal exaradas no TC 006.124/2025-9, que fixaram condicionantes à assinatura do acordo, impactando os prazos e marcos previstos.

27. Já o planejamento de nova licitação se encontra com previsão de término em dezembro/2027, com etapas que vão deste os estudos iniciais e plano de outorga até a publicação da licitação e assinatura do contrato dela decorrente.

28. Concordo, assim, com a conclusão da unidade técnica de que a determinação constante do **subitem 9.1.1 está em cumprimento**. A autuação dos processos administrativos e a apresentação do plano de ação atendem aos elementos iniciais do comando. Todavia, como as medidas planejadas ainda não foram integralmente implementadas e estão em atraso, **mostra-se necessária a continuidade do monitoramento**.

29. Na sequência, o **subitem 9.1.2** do Acórdão 522/2025-Plenário determinou a realização de estudo para definir a destinação dos trechos ferroviários não operacionais.

30. No caso da FTL, este aspecto é particularmente relevante. Como anotado no Acórdão 522/2025-Plenário, a concessão abrange uma malha de 4.295 km de extensão dos quais 3.017 km, ou aproximadamente **70% da malha concedida, são considerados não operacionais**.

31. A esse respeito, o ministério informou ter promovido a celebração de acordo de parceria entre a Infra S.A. e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), para a avaliação das possíveis destinações dos trechos não operacionais, consideradas as respectivas vocações ferroviárias e logísticas.

32. O ministério também instituiu grupo de trabalho para realizar o inventário, a valoração e o registro patrimonial dos ativos ferroviários da União. Adicionalmente, informou estar elaborando norma específica sobre a devolução à União de trechos ferroviários não operacionais por parte de concessionárias, com a finalidade de disciplinar as atribuições dos agentes envolvidos e os procedimentos aplicáveis de avaliação, desativação ou destinação das linhas.

33. Posteriormente, em informações adicionais apresentadas em novembro/2025 no âmbito do TC 015.939/2025-1 (monitoramento da concessão da Malha Sul), o ministério encaminhou novo cronograma para os estudos dos trechos não operacionais, que previa a entrega definitiva dos estudos

para fevereiro/2026. Todavia, segundo novo esclarecimento prestado em abril/2026 no TC 011.601/2025-6 (monitoramento da concessão da Malha Centro-Oeste) o órgão informou que tais estudos ainda não haviam sido concluídos e que o novo prazo final seria abril/2026.

34. Assim, não obstante a pertinência e a relevância dessas iniciativas, a AudPortoFerrovia constatou que ainda não haviam sido concluídos os estudos nem tomadas decisões capazes de definir, objetivamente, a destinação dos trechos não operacionais da FTL. Por essa razão, a determinação constante do **subitem 9.1.2 também deve ser considerada em cumprimento**, permanecendo pendentes a conclusão dos trabalhos e a efetiva definição da destinação desses segmentos.

35. Quanto ao **subitem 9.1.3**, o ministério informou que os trabalhos desenvolvidos em relação às concessões próximas do término contratual subsidiaram a identificação dos riscos associados aos processos de otimização, relicitação ou nova licitação.

36. Foram identificados dois riscos principais. O primeiro diz respeito às incertezas relacionadas às **indenizações** decorrentes da devolução de trechos ferroviários. Como medidas de mitigação, estaria em construção uma metodologia padronizada de cálculo, a realização antecipada do levantamento dos ativos, a contratação de verificadores independentes para validar os valores apurados e a previsão de mecanismos extrajudiciais de solução de controvérsias, a exemplo da arbitragem e dos *dispute boards*.

37. O segundo risco refere-se à **continuidade** da prestação do serviço ferroviário. Para mitigá-lo, foram indicadas a já mencionada extensão contratual de 24 meses prevista no art. 32 da Lei 13.448/2017 e a realização antecipada, pela ANTT, do levantamento dos ativos reversíveis e dos passivos regulatórios, de modo a subsidiar o encontro de contas entre o poder concedente e a concessionária e conferir maior segurança à transição contratual.

38. No caso específico da FTL, em que pese não haver ainda um levantamento específico, relacionado aos possíveis riscos identificados, foi instaurado grupo de trabalho para tratar da questão no âmbito do ministério, além de tratativas e encontros para lidar com o tema.

39. A AudPortoFerrovia concluiu, portanto, que as medidas de mitigação estão sendo realizadas, embora ainda pendentes de conclusão. Cabe, assim, considerar também **em cumprimento a determinação constante do subitem 9.1.3**, sem prejuízo da continuidade do monitoramento de sua efetiva implementação.

40. Por fim, em resposta ao **subitem 9.2** do Acórdão 522/2025-Plenário, o Ministério dos Transportes informou ter expedido orientação à ANTT para que as decisões relativas à prorrogação ou à licitação das concessões considerassem o histórico de cumprimento das metas de produtividade e segurança; a evolução da capacidade operacional, da movimentação de cargas e da utilização da malha; os incidentes e as não conformidades técnicas; e os investimentos realizados em sinalização, manutenção e controle do tráfego.

41. A avaliação também deverá abranger as inadimplências contratuais e regulatórias, os descumprimentos de obrigações de investimento, os pagamentos pendentes, a inobservância de determinações da ANTT, os litígios judiciais e a judicialização de indenizações devidas à União.

42. Essas diretrizes mostram-se compatíveis com os critérios fixados pelo Tribunal e têm potencial para conferir maior abrangência, consistência, isonomia e fundamentação ao processo decisório sobre a prorrogação dos contratos ou da realização de novas licitações.

43. **Não há, contudo, informações suficientes sobre a aplicação concreta desses parâmetros ao caso da FTL.** Essa avaliação provavelmente somente poderá ser realizada quando os estudos e a modelagem da nova concessão – ou, se for o caso, de eventual prorrogação – forem submetidos ao TCU, nos termos da Instrução Normativa-TCU 81/2018.

44. Cabe, portanto, considerar, igualmente, **em cumprimento a determinação constante do subitem 9.2**, permanecendo necessária a verificação posterior da efetiva incorporação desses critérios ao processo decisório relativo à FTL.

45. Em síntese, devem ser consideradas em cumprimento as determinações constantes dos subitens 9.1.1, 9.1.2, 9.1.3 e 9.2 do Acórdão 522/2025-Plenário, no que se refere à Ferrovia Transnordestina. Na sequência, os autos devem ser restituídos à AudPortoFerrovia para que prossiga

no monitoramento da implementação das medidas planejadas, do processo de estruturação da nova concessão, da destinação dos trechos não operacionais, da gestão dos riscos de transição e da aplicação dos critérios estabelecidos pelo Tribunal.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 26 de agosto de 2026.

JORGE OLIVEIRA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2333/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.945/2025-1.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Monitoramento
3. Interessado: Tribunal de Contas da União
4. Unidades: Agência Nacional de Transportes Terrestres; Ministério dos Transportes
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia)
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de monitoramento do Acórdão 522/2025-Plenário, por meio do qual o Tribunal apreciou acompanhamento destinado a avaliar as providências governamentais relacionadas ao encerramento próximo de contratos de concessão ferroviária, tratando o presente processo, especificamente, das medidas adotadas em relação à Ferrovia Transnordestina, concedida à Ferrovia Transnordestina Logística S.A. (FTL);

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

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

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

9.3. comunicar esta deliberação ao Ministério dos Transportes e à Agência Nacional de Transportes Terrestres.

10. Ata n° 33/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 26/8/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2333-33/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), 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 tagGrupo – CLASSE VII – tagColegiado
TC 012.513/2026-1
Natureza(s): Relatório de Acompanhamento
Órgãos/Entidades: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis; Banco Central do Brasil; Instituto Nacional do Seguro Social; Ministério da Fazenda; Ministério da Gestão e da Inovação Em Serviços Públicos; Ministério da Previdência Social; Ministério da Previdência Social; Ministério de Minas e Energia; Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate À Fome; Ministério do Planejamento e Orçamento; Ministério do Trabalho e Emprego; Procuradoria -Geral da Fazenda Nacional; 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: Lucas Alves Freire (102089/OAB-MG) e Rogerio Telles Correia das Neves (133445/OAB-SP), representando Ministério do Planejamento e Orçamento; Lucas Alves Freire (102089/OAB-MG) e Rogerio Telles Correia das Neves (133445/OAB-SP), representando Ministério da Previdência Social; Lucas Alves Freire (102089/OAB-MG) e Rogerio Telles Correia das Neves (133445/OAB-SP), representando Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate À Fome; Lucas Alves Freire (102089/OAB-MG) e Rogerio Telles Correia das Neves (133445/OAB-SP), representando Ministério da Fazenda; Lucas Alves Freire (102089/OAB-MG) e Rogerio Telles Correia das Neves (133445/OAB-SP), representando Banco Central do Brasil.

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO. AVALIAÇÃO DAS PROJEÇÕES E EXECUÇÕES ATUALIZADAS DE RECEITAS E DESPESAS PRIMÁRIAS DA UNIÃO REFERENTES AO 2º 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. IDENTIFICAÇÃO DE RISCOS RELACIONADOS À GESTÃO FISCAL. 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 2º 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 46):

...essas projeções agregadas [de receitas e despesas constantes do Relatório de Avaliação das Receitas e Despesas Primárias (RARDP) do 2º bimestre de 2026] são, em linhas gerais, factíveis diante dos dados disponíveis até abril de 2026, mas permanecem sujeitas a riscos relevantes. No lado das receitas, destacam-se a dependência de receitas extraordinárias, a baixa realização inicial da arrecadação do imposto de exportação (IE) sobre petróleo bruto, do imposto sobre lucros e dividendos, e das receitas primárias de capital, além da necessidade de maior transparência nas premissas e memórias de cálculo utilizadas nas projeções. No lado das despesas, os principais fatores de pressão foram os benefícios previdenciários e o Benefício de Prestação Continuada (BPC), que apresentaram elevação expressiva e reduziram o espaço fiscal disponível para despesas discricionárias.

O limite inferior da meta de resultado primário formal (resultado considerado para fins de aferição da meta após as deduções legalmente autorizadas), igual a zero, apresenta-se factível, a despeito dos riscos fiscais apontados no apêndice. Quanto aos limites da LC 200/2023, a reestimativa das despesas sujeitas ao limite indicou necessidade de bloqueio orçamentário de R$ 23,7 bilhões. A adoção do bloqueio reduziu o risco residual de descumprimento do limite de despesas primárias, que foi considerado baixo no curto prazo.

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 46 a 48):

SUMÁRIO

ANÁLISES DO ACOMPANHAMENTO 610
VISÃO GERAL DO OBJETO 610
ACHADOS DO ACOMPANHAMENTO 612
CONCLUSÃO 615
PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO 616
APÊNDICE 13

INTRODUÇÃO

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 e das execuções atualizadas de receitas e despesas primárias da União referentes ao 2º 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.

3. O presente trabalho foi realizado de acordo com o Manual de Acompanhamento do Tribunal de Contas da União (TCU) e com o manual Padrões de Auditoria de Conformidade (Portaria-Segecex 26/2009). A metodologia envolveu procedimentos de auditoria, além da análise de manuais e de relatórios oficiais, em especial os decretos de programação orçamentária e financeira

(DPOF), como o Decreto 12.846/2026 e os subsequentes que o alteram, e o RARDP do 2º bimestre de 2026.

4. Ademais, foram realizadas consultas ao Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) e ao Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), além de cruzamento de dados, procedimentos analíticos, comparação entre valores previstos e realizados e análise de séries históricas.

5. 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 Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) acumulado até abril de 2026.

6. Embora não seja escopo deste acompanhamento realizar asseguração das informações constantes dos relatórios do governo, a exemplo do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), do Relatório do Tesouro Nacional (RTN), do Relatório de Avaliação de Cumprimento de Metas Fiscais (RACMF) e do RARDP, os relatórios publicados e demais dados oficiais foram examinados como insumo para testes analíticos de consistência, risco e materialidade. Dados orçamentários, financeiros e contábeis que guardam interface com os números do resultado primário são objeto de auditoria financeira integrada com conformidade, conduzida por esta Corte em outros trabalhos.

ANÁLISES DO ACOMPANHAMENTO

7. Ao final da fase de planejamento, foram elaboradas cinco questões a serem investigadas:

a) As projeções de receitas primárias apresentadas no RARDP do 2º bimestre são factíveis e compatíveis com a arrecadação realizada, os parâmetros macroeconômicos e as medidas de gerenciamento de receita consideradas?

b) As projeções de despesas primárias são compatíveis com a execução realizada e com os fatores conhecidos de pressão fiscal?

c) Há risco de descumprimento da meta de resultado primário no exercício?

d) Há risco de descumprimento dos limites individualizados de despesas da LC 200/2023?

e) A limitação de empenho e movimentação financeira e os bloqueios orçamentários foram calculados e implementados de forma necessária, tempestiva e conforme as normas aplicáveis?

8. Com base nessas questões, foram aplicados procedimentos de auditoria que resultaram nas análises apresentadas a seguir.

VISÃO GERAL DO OBJETO

9. O Regime Fiscal Sustentável, instituído pela LC 200/2023, combina metas de resultado primário com limites individualizados para as despesas primárias. Paralelamente, a LDO de 2026 fixou meta de resultado primário para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) e para o Programa de Dispêndios Globais, além de estabelecer as bandas de tolerância.

10. No RARDP do 2º bimestre de 2026, a receita primária total foi estimada em R$ 3.218 bilhões e as transferências por repartição de receita em R$ 637 bilhões, resultando em receita líquida de R$ 2.581 bilhões. As despesas primárias foram projetadas em R$ 2.642 bilhões, com resultado primário antes das deduções autorizadas de déficit de R$ 60 bilhões.

11. Após a dedução de R$ 64 bilhões, relativa a precatórios, projetos estratégicos de defesa, despesas temporárias de saúde financiadas pelo Fundo Social e restos a pagar associados ao ressarcimento de descontos indevidos em benefícios previdenciários, o resultado considerado para aferição da meta passou a superávit de R$ 4 bilhões. O valor supera o limite inferior, mas permanece R$ 30 bilhões abaixo do centro da meta.

12. No cenário ora projetado, o alcance do centro da meta de resultado primário efetivo, fixado em superávit de R$ 34,3 bilhões, encontra-se condicionado à adoção de medidas de contenção de despesas, de excesso de arrecadação ou de combinação de ambos, capazes de imprimir efeito positivo da ordem de R$ 95 bilhões sobre o resultado primário. De modo análogo, o centro da meta de resultado primário formal, assim compreendido o resultado efetivo descontado das deduções legalmente autorizadas — pressuporia esforço de igual natureza, ainda que de magnitude inferior,

estimado em R$ 30 bilhões. Por sua vez o limite inferior da meta formal, igual a zero, apresenta-se factível, com margem de R$ 4,1 bilhões no cenário ora examinado.

13. A diferença entre o resultado antes e depois das deduções é relevante para a leitura fiscal. O primeiro evidencia o efeito econômico e financeiro das receitas e despesas sobre o caixa e sobre o endividamento público; o segundo corresponde ao valor considerado, nos termos das autorizações legais e judiciais vigentes, para a aferição formal da meta.

14. Pela ótica "abaixo da linha", apurada pelo BCB, a execução acumulada até abril de 2026 registrou superávit de aproximadamente R$ 9 bilhões, resultado que decorreu da forte concentração de superávits em janeiro e abril, suficiente para compensar os déficits de fevereiro e março. Esse desempenho foi R$ 60 bilhões inferior ao do mesmo período de 2025. Por outro lado, superou em R$ 40 bilhões a projeção do Decreto 12.914/2026, que previa déficit de R$ 31 bilhões para o período, ao passo que o resultado realizado foi superavitário em R$ 9 bilhões. Ressalta-se, contudo, que houve agravamento da projeção do déficit primário efetivo em dois momentos (Decreto 12.914/2026 e Decreto 12.990/2026), com piora acumulada de R$ 37 bilhões em relação à Lei Orçamentária Anual (LOA).

***Figura 1** – Resultado primário efetivo e formal projetados para 2026*



Fonte: elaboração própria a partir do Decreto 12.990/2026.

15. O déficit primário acumulado das estatais até abril alcançou cerca de R$ 6,5 bilhões, frente à projeção de R$ 3,4 bilhões constante do Anexo XVII do Decreto 12.914/2026 (peça 6, p. 11). A deterioração de aproximadamente R$ 3 bilhões foi causada, em grande parte, pelo resultado negativo da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), de cerca de R$ 2,8 bilhões, com saldo remanescente associado a variações residuais distribuídas entre as demais empresas.

16. As projeções de despesas sujeitas aos limites individualizados excederam o teto aplicável em R$ 23,7 bilhões. Por essa razão, o Decreto 12.990/2026 promoveu bloqueio de dotações discricionárias, com repercussão sobre diversos órgãos setoriais. A medida reduz o risco de descumprimento da LC 200/2023, mas também restringe a capacidade de execução de políticas públicas e investimentos, dificulta o planejamento governamental e exige reavaliação das prioridades de execução no exercício (peça 12, p. 1, parágrafo 3).

17. Por exemplo, até abril, o investimento total informado no RTN alcançou R$ 30,8 bilhões, equivalente a 2,9% da despesa primária paga. Cerca de R$ 6 bilhões corresponderam à aplicação direta da União em obras, instalações, equipamentos e material permanente. A baixa participação do investimento direto reforça a sensibilidade dessa categoria a bloqueios e limitações de pagamento.

Figura 2 – *Principais órgãos afetados com a contenção orçamentária no exercício*

Contenção orçamentária por órgão das despesas primárias discricionárias
as dez maiores em valores absolutos

Órgãos orçamentários	Valor R$ milhões
Ministério da Defesa	4.391
Ministério das Cidades	3.798
Ministério da Educação	2.639
Ministério da Integração e do Des. Regional	2.006
Ministério dos Transportes	1.719
Agência Nacional de Transportes Terrestres	57
Agência Nacional de Telecomunicações	52
Agência Nacional de Vigilância Sanitária	46
Agência Nacional do Petróleo	38
Agência Nacional de Saúde Suplementar	34
Total | desp. primárias discricionárias	**23.678,58**

Contenção orçamentária por órgão das despesas primárias discricionárias
as dez maiores em valores percentuais

Órgãos orçamentários	%
Ministério do Empreendedorismo	49,55%
Ministério do Turismo	33,18%
Ministério de Portos e Aeroportos	28,66%
Ministério da Defesa	27,77%
Ministério das Cidades	26,73%
Agência Nacional de Vigilância Sanitária	19,27%
Banco Central do Brasil	18,82%
Controladoria-Geral da União	18,82%
Agência Nacional do Cinema	17,42%
Agência Nacional de Aviação Civil	16,48%

Fonte: elaboração própria a partir do Siop.

ACHADOS DO ACOMPANHAMENTO

18. Os presentes achados foram registrados para rastreabilidade, sem que haja determinação, recomendação, alerta ou ciência autônomos neste ciclo em razão de saneamento tempestivo, baixa materialidade residual ou prevenção de duplicidade com achados de ciclos anteriores.

1. Bloqueio orçamentário das emendas de bancada (RP7) incidiu parcialmente sobre crédito já empenhado, liquidado e pago

19. O Decreto 12.990/2026 elevou para R$ 23,7 bilhões o bloqueio de despesas discricionárias necessário à adequação da programação orçamentária aos limites individualizados de despesas primárias estabelecidos pela Lei Complementar 200/2023. Desse montante, aproximadamente R$ 5 bilhões incidiram sobre programações decorrentes de emendas de bancada estadual, classificadas com o identificador de resultado primário 7 (RP7). Em alguns órgãos, a contenção inicialmente estabelecida alcançou a totalidade dos créditos classificados nesse identificador.

20. Consulta realizada no Siafi em 2/6/2026 demonstrou, contudo, que cerca de R$ 1,3 bilhão das programações alcançadas pelo bloqueio já havia sido empenhado, R$ 25 milhões (1,9% do bloqueio empenhado) foi liquidado e R$ 14 milhões foi pago (1% do bloqueio empenhado). Diante da baixa materialidade da liquidação e do pagamento, a análise concentrou-se na fase do empenho.

21. Como o empenho compromete o crédito orçamentário para atendimento de obrigação específica, essa parcela não integrava mais o saldo disponível sobre o qual a indisponibilidade poderia produzir efeitos. Formou-se, assim, inconsistência operacional entre o valor nominalmente bloqueado e o montante de crédito efetivamente disponível para suportar a contenção.

22. A inconsistência foi resolvida em sua maior parte durante o acompanhamento, após interlocução entre a equipe técnica e os Ministérios envolvidos. Houve remanejamento do bloqueio orçamentário do identificador RP7 para o RP8 (Portaria MPO 226/2026), além de ter ocorrido cancelamento de empenho naquele identificador.

23. Em complemento ao ajuste orçamentário promovido pelo Ministério do Planejamento e Orçamento, ato subsequente do Ministério da Fazenda, por meio da Portaria MF 1.708/2026, adequou os correspondentes limites de pagamento, de modo a compatibilizar a programação financeira com a nova distribuição da contenção. Após essas providências, permaneceu insuficiência residual total de aproximadamente R$ 32 milhões em cinco ministérios. Esse montante corresponde a cerca de 2,5% dos R$ 1,3 bilhão bloqueados.

24. O saneamento superveniente e a baixa materialidade da insuficiência residual afastam a necessidade de encaminhamento autônomo neste ciclo. A ocorrência deverá, entretanto, permanecer sob acompanhamento nos próximos bimestres, uma vez que a incidência de bloqueio sobre programações já empenhadas compromete sua efetividade operacional e pode produzir inconsistências entre o DPOF, os registros do Siop e a execução dos créditos pelos órgãos setoriais.

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

25. A grade de parâmetros macroeconômicos elaborada pela SPE constitui a referência comum para a elaboração das projeções de receitas e despesas que integram o RARDP. Sua utilização busca assegurar que as estimativas produzidas por diferentes órgãos partam de premissas coerentes quanto a variáveis como inflação, taxa de câmbio, crescimento econômico e preço do petróleo, permitindo a avaliação integrada do resultado fiscal.

26. No acompanhamento do 1º bimestre de 2026, objeto do TC 004.887/2026-3, de relatoria do Min. Antonio Anastasia, constatou-se que algumas estimativas de receitas incorporadas ao RARDP utilizaram parâmetros distintos daqueles constantes da grade divulgada pela SPE em 5/3/2026. Por exemplo, a Subsecretaria de Política Fiscal do MF, a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) e a Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA) utilizaram preços do Brent superiores ao parâmetro oficial e taxas de câmbio distintas da grade de parâmetros.

27. No RARDP do 2º bimestre de 2026, a ANP utilizou novamente parâmetros diversos da grade da SPE para estimar as receitas de royalties e participação especial (peça 9, p. 17).

***Tabela 1** – Diferença de parâmetros entre a nota técnica da ANP e a grade da SPE no 2º bimestre de 2026*

Parâmetro	*SPE*	*ANP*
Preço Médio do Petróleo (US$/barril)	*91,25*	*95,64*
Taxa de Câmbio Média (R$ / US$)	*5,16*	*5,18*

Fonte: RARDP do 2º bimestre de 2026, p. 12 e p. 18.

28. A adoção de premissas alternativas não constitui, por si só, impropriedade, sobretudo quando a estimativa depende de variáveis setoriais não contempladas na grade ou quando há justificativa técnica para a utilização de informação mais específica. No caso examinado, contudo, não foram apresentadas justificativas expressas para o afastamento dos parâmetros oficiais, tampouco evidências de avaliação ou anuência dos órgãos responsáveis pela coordenação das estimativas. Essa ausência contraria a orientação do Ofício Circular 48/2026/MPO e a sistemática prevista no art. 4º, § 8º, da Portaria SOF/MPO 6/2026, além de reduzir a transparência e a comparabilidade das projeções fiscais.

29. O uso não justificado de parâmetros divergentes compromete a consistência interna do RARDP, pois receitas relacionadas ao mesmo fenômeno econômico podem ser projetadas com cenários distintos de câmbio, inflação ou preço de commodities. Como consequência, o resultado primário estimado pode revelar-se mais favorável ou desfavorável não em razão de diferenças esperadas de desempenho, mas da utilização de premissas heterogêneas, dificultando a reprodução dos cálculos e a avaliação da necessidade de ajuste fiscal.

30. Destaca-se que o achado foi objeto de análise no acompanhamento bimestral imediatamente anterior, no âmbito do TC 004.887/2026-3 (peça 120, p. 23-27), que se encontra pendente de deliberação pelo Plenário desta Corte. Por essa razão, deixa-se de formular novo encaminhamento neste processo, a fim de evitar duplicidade de exame e eventual sobreposição de deliberações sobre matéria já submetida à apreciação colegiada, em observância aos princípios da eficiência, da segurança jurídica e da economia processual.

31. A ausência de novo encaminhamento não importa superação da questão. O registro é reiterado para assegurar a rastreabilidade e a continuidade da ação de controle, devendo os próximos acompanhamentos verificar, à luz da deliberação no processo de origem, se houve

compatibilização dos cronogramas de elaboração das estimativas e de divulgação da grade da SPE, formalização das justificativas para eventuais exceções e evidenciação, no próprio RARDP, dos casos em que sejam utilizados parâmetros distintos da referência oficial.

3. 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

32. No RARDP do 2º bimestre de 2026, o Poder Executivo excluiu do cômputo dos limites individualizados de despesas primárias da LC 200/2023 as despesas do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) custeadas com recursos de fontes próprias (peça 9, p. 10).

33. A exclusão foi fundamentada na medida cautelar deferida na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7.922. A decisão reconheceu que despesas custeadas com receitas próprias ou provenientes de convênios, contratos e instrumentos congêneres, quando vinculadas às atividades específicas do Ministério Público da União (MPU), não se submetem aos limites de despesas primárias da LC 200/2023.

34. Entretanto, a exclusão das despesas do CNMP não se mostra amparada pela medida cautelar proferida na ADI 7.922, cujo alcance se refere exclusivamente aos órgãos do MPU.

35. Assim, embora o CNMP esteja inserido no sistema constitucional do Ministério Público, ele não integra os ramos do MPU constantes do art. 128, inciso I, da Constituição Federal, tendo sido instituído pelo art. 130-A como órgão nacional de controle.

36. Essa distinção é reforçada pelo art. 3º, inciso IV, da LC 200/2023, que menciona separadamente o MPU e o CNMP. Tampouco o art. 5º, § 9º, da LDO de 2026 altera essa conclusão, pois sua cláusula de inclusão do Conselho nas referências ao MPU possui alcance interno e operacional, não sendo apta a redefinir conceitos constitucionais ou ampliar o alcance subjetivo de decisão judicial.

37. Nesse contexto, a extensão da cautelar ao CNMP representa ampliação administrativa de exceção fiscal não expressamente prevista em lei ou no pronunciamento do Supremo Tribunal Federal (STF). Como o art. 3º, caput e § 2º, da LC 200/2023 delimita as despesas excluídas dos limites individualizados, sua aplicação deve observar interpretação estrita.

38. Isso posto, a retirada das despesas custeadas pelas fontes próprias reduz indevidamente a base submetida ao limite e amplia o espaço fiscal disponível no limite agregado MPU/CNMP, além de criar precedente para que exceções ao regime fiscal sejam estendidas a outros órgãos por interpretação administrativa, com prejuízo à transparência e à segurança jurídica.

39. A matéria, entretanto, foi examinada no relatório de acompanhamento bimestral imediatamente anterior, no âmbito do TC 004.887/2026-3 (peça 120, p. 17-23) e permanece pendente de deliberação pelo Plenário desta Corte. Por essa razão, deixa-se de formular novo encaminhamento neste processo, a fim de evitar duplicidade de exame e o risco de decisões conflitantes sobre questão já submetida à apreciação colegiada, em observância aos princípios da eficiência, da segurança jurídica e da economia processual.

40. Esse tratamento não importa abandono ou superação da questão. Considerando a natureza periódica e concomitante do acompanhamento, nos termos dos arts. 241 e 242 do Regimento Interno do TCU e da Resolução-TCU 142/2001, o registro é mantido para assegurar a rastreabilidade da fiscalização e a continuidade da ação de controle. A matéria poderá ser retomada e atualizada em momento processual oportuno, à luz da deliberação definitiva do Tribunal no processo de origem e de eventuais alterações no entendimento do STF.

4. Ausência de divulgação do Banco Central sobre distorção de R$ 0,9 bilhão na apuração do resultado primário das empresas estatais federais

41. No ciclo de avaliação do 2º bimestre de 2026, o RARDP registrou discrepância superior a R$ 0,9 bilhão entre o resultado primário das empresas estatais federais apurado pelo Banco Central do Brasil e aquele calculado pela Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest). Segundo o relatório, a diferença decorreu majoritariamente de erro no saldo de ativos financeiros da ECT considerado na estatística do BCB (peça 9, p. 58).

42. A ausência de comunicação tempestiva e destacada sobre o erro dificultou a compreensão

das diferenças entre as duas metodologias de apuração, prejudicou a rastreabilidade da revisão estatística e reduziu a transparência sobre informação utilizada na avaliação do cumprimento da meta fiscal das empresas estatais.

43. 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. O presente relatório não avalia eventual falha do BCB na identificação do erro, mas registra que, uma vez identificado o erro, o órgão não o comunicou de forma proativa aos usuários das estatísticas afetadas, em prejuízo à transparência e à rastreabilidade da informação fiscal, diferentemente do procedimento observado no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), tomado como parâmetro pelo próprio Banco Central.

44. A matéria, contudo, já foi examinada no acompanhamento bimestral anterior, no TC 004.887/2026-3 (peça 120, p. 33) e permanece pendente de deliberação pelo Plenário. Por razões de eficiência e economia processual, não se propõe novo encaminhamento neste ciclo.

45. Registre-se, adicionalmente, que, ao se manifestar sobre a proposta formulada pela equipe técnica, inclusive quanto às consequências práticas de sua implementação e à existência de alternativas, nos termos do art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, o BCB considerou bem-vinda a recomendação e informou que providenciará a comunicação formal, proativa e tempestiva de eventuais erros e inconsistências identificados em suas estatísticas, conforme registrado no TC 004.887/2026-3 (peça 103, p. 3). A manifestação sinaliza convergência quanto à necessidade de aprimoramento, cabendo acompanhar sua implementação após a deliberação do Tribunal nos acompanhamentos subsequentes.

CONCLUSÃO

46. O acompanhamento examinou as projeções atualizadas de receitas e despesas primárias, o resultado fiscal, os limites da LC 200/2023, a programação orçamentária e financeira e os principais riscos identificados no 2º bimestre de 2026.

*47. **Quanto à questão 1**, as estimativas agregadas mostram-se factíveis diante da arrecadação realizada e dos parâmetros macroeconômicos disponíveis. Persistem, contudo, riscos materiais associados a receitas extraordinárias, à tributação de dividendos, ao imposto de exportação sobre petróleo e às receitas primárias de capital.*

*48. **Quanto à questão 2**, as projeções são compatíveis com a execução observada, mas apresentam risco de alta concentrado em benefícios previdenciários e assistenciais. A revisão dessas rubricas consumiu espaço fiscal e exigiu forte redução das despesas discricionárias, com potencial impacto sobre investimentos e políticas finalísticas.*

*49. **Quanto à questão 3,** no cenário ora projetado, o alcance do centro da meta de resultado primário efetivo — fixado em superávit de R$ 34,3 bilhões — encontra-se condicionado à adoção de medidas de contenção de despesas, de excesso de arrecadação ou de combinação de ambos, capazes de imprimir efeito positivo da ordem de R$ 95 bilhões sobre o resultado primário. De modo análogo, o centro da meta de resultado primário formal, — assim compreendido o resultado efetivo descontado das deduções legalmente autorizadas — pressuporia esforço de igual natureza, ainda que de magnitude inferior, estimado em R$ 30 bilhões. Por sua vez, o limite inferior da meta formal, igual a zero, apresenta-se factível, com margem de R$ 4,1 bilhões no cenário ora examinado. O resultado das empresas estatais deteriorou-se em relação à projeção e apresentou divergência metodológica entre Sest e BCB. Quanto à regra de ouro, identificou-se margem parcial e projeção anual negativas, sem que os dados permitam caracterizar descumprimento antes do encerramento do exercício.*

*50. **Quanto à questão 4**, os limites individualizados de despesas apresentam baixo risco residual de descumprimento após o bloqueio de R$ 23,7 bilhões. A medida foi calculada em montante compatível com o excesso projetado, mas sua implementação no Siop ainda não estava integralmente concluída na data de corte.*

*51. **Quanto à questão 5**, como a projeção do resultado primário formal permanece acima do limite inferior do intervalo de tolerância da meta, não se identificou necessidade de contingenciamento com fundamento no art. 9º da LRF, embora a estreiteza dessa margem recomende*

acompanhamento. A programação financeira mostrou consistência global, com diferenças residuais entre decreto, sistemas e demonstrativos. O empoçamento de aproximadamente R$ 21,9 bilhões, concentrado em emendas parlamentares, constitui o principal ponto de atenção para a efetividade da execução.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

52. Em razão do exposto, com base no art. 3º, inciso IV, alínea 'a', c/c art. 3º-A, caput, da Resolução-TCU 142/2001, encaminham-se os autos à consideração superior, propondo-se:

a) informar ao presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, para fins de subsídios à referida Comissão, em atendimento ao disposto no art. 151, § 3º [*sic*; entenda-se art. 157]*, da Lei 15.321/2025 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2026), os seguintes fatos acerca da gestão fiscal no 2º bimestre de 2026:*

a.1) até o 2º bimestre de 2026, observa-se desempenho aquém do esperado em fontes relevantes de receitas, indicando risco de frustração das estimativas anuais, uma vez que o imposto de renda sobre dividendos arrecadou cerca de R$ 1,5 bilhão até maio (5% da previsão de R$ 29,9 bilhões), o imposto de exportação sobre petróleo bruto cerca de R$ 1,1 bilhão (até 7% de R$ 15,6 bilhões) e as receitas primárias de capital cerca de R$ 0,6 bilhão (1,8% de aproximadamente R$ 31 bilhões), ressaltando-se que o Tribunal de Contas da União seguirá acompanhando o desempenho dessas arrecadações ao longo do exercício, com vistas a avaliar a materialização dos riscos identificados e seus potenciais impactos sobre o cumprimento das metas fiscais..

a.2) conforme apurado pelo Banco Central do Brasil segundo a metodologia "abaixo da linha", os resultados primários acumulados até abril de 2026, a preços correntes, do Governo Central (superávit de R$ 9 bilhões) e das empresas estatais federais (déficit de R$ 5,9 bilhões) não indicam, nessa etapa do exercício, incompatibilidade com as metas fiscais fixadas para o exercício de 2026, quais sejam, a banda inferior do resultado primário formal do Governo Central, igual a R$ 0,00, e o déficit de R$ 6,8 bilhões admitido para as empresas estatais federais, estabelecidos, respectivamente, pelos arts. 2º e 3º da Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para o exercício de 2026, consideradas as deduções legais, judiciais e administrativas, e a possibilidade de compensação entre tais resultados;

a.3) a projeção de resultado primário para 2026 é de superávit de R$ 4,1 bilhões, após deduções autorizadas, no total de R$ 64 bilhões, pela Emenda Constitucional 136, pela Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 1.236 e pelas Leis Complementares 221/2025 e 223/2025;

a.4) a projeção para 2026 das despesas primárias sujeitas ao limite da Lei Complementar 200/2023 indicou excesso de R$ 23,7 bilhões em relação ao teto aplicável, dos quais R$ 22,1 bilhões corresponderam ao bloqueio adicional necessário no âmbito do Poder Executivo no segundo bimestre;

a.5) não foram identificados indícios imediatos de insuficiência de caixa para fins do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que veda a contração de obrigação de despesa nos últimos dois quadrimestres do mandato que não possa ser cumprida integralmente dentro dele ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem suficiente disponibilidade de caixa, tendo sido apurada margem líquida positiva de R$ 63 bilhões nas fontes não vinculadas/ordinárias;

b) 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 da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, à Controladoria-Geral da União, ao Banco Central do Brasil, à Casa Civil da Presidência da República e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional; e

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

6. Concluída a fase de instrução, sobrevieram as peças 49 a 192, encaminhadas pelas unidades jurisdicionadas em resposta a diligências formuladas pela unidade técnica, cuja análise não foi incluída, portanto, no relatório ora apreciado. Segundo informações colhidas junto ao titular da AudFiscal, esses novos elementos são pertinentes ao próximo ciclo de acompanhamento, a ser

conduzido em etapa subsequente.

7. O presente relatório traz um anexo (“apêndice”) com informações adicionais sobre a gestão fiscal analisada, que, por não serem caracterizadas como “achados” e, portanto, não influírem na proposta de encaminhamento, foram segregados do texto principal pela própria equipe técnica.

É o Relatório.

APÊNDICE

53. O presente capítulo apresenta itens considerados relevantes pela equipe de fiscalização, mas que não foram considerados achados.

1. Projeções de receitas primárias

1.1. Projeções globais são plausíveis, mas dependem de receitas extraordinárias e voláteis

54. A projeção das receitas federais foi atualizada com base na arrecadação realizada até abril de 2026, na grade de parâmetros macroeconômicos da SPE de 7/5/2026 e nos efeitos esperados de alterações legislativas. Em relação ao 1º bimestre, a estimativa da receita primária total aumentou R$ 20,5 bilhões, mas o acréscimo de R$ 16,1 bilhões nas transferências por repartição limitou a expansão da receita líquida a R$ 4,4 bilhões.

55. As principais variações foram os acréscimos nas estimativas do Imposto sobre a Renda (IR), da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), bem como a redução nas receitas de Exploração de Recursos Naturais.

Tabela 2 – Principais variações nas estimativas de receitas primárias (R$ milhões)

Rubrica	1º bimestre	2º bimestre	Variação
IR	930.455,8	940.750,7	10.294,9
Cofins	409.553,5	414.097,1	4.543,5
CSLL	192.482,1	196.391,1	3.909,0
Imposto de Importação	110.411,6	112.383,9	1.972,3
Exploração de Recursos Naturais	177.123,0	172.502,7	-4.620,4
Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)	96.559,5	95.595,6	-964,0

Fonte: RARDP do 2º bimestre de 2026.

56. A projeção do IR foi revista para cima em razão da arrecadação superior ao previsto entre janeiro e abril e da incorporação de receitas extraordinárias associadas à elevação do preço internacional do petróleo. No caso da Cofins, a elevação decorreu da arrecadação realizada acima da estimativa e da revisão dos parâmetros, sobretudo, de inflação. Em sentido contrário, foram incorporados efeitos de alterações legislativas que reduzem a receita da contribuição.

57. A CSLL também foi majorada em razão da realização acima do previsto e de receitas extraordinárias vinculadas à elevação do preço do petróleo. Como a CSLL e o IRPJ compartilham, em larga medida, a base econômica do lucro das pessoas jurídicas, a coerência entre as revisões constitui teste de consistência interna.

58. A redução de R$ 4,6 bilhões em Exploração de Recursos Naturais não decorreu de queda nas estimativas de *royalties* e participação especial. O principal fator foi a retirada da expectativa de ingresso associada à alienação de direitos e obrigações da União em Acordos de Individualização da Produção (peça 9, p. 18) por atuação desta Corte (Acórdão 2.874/2025-TCU-Plenário). Esse efeito foi parcialmente compensado pela elevação das estimativas de *royalties*, participação especial e comercialização de óleo, em razão do aumento do *Brent*.

59. A comparação com o relatório Prisma Fiscal indica que a mediana das projeções de mercado para a receita primária líquida era aproximadamente R$ 21 bilhões inferior à estimativa do Poder Executivo, diferença equivalente a 0,8%. Embora reduzida em termos relativos, a divergência é

material diante da margem de apenas R$ 4,1 bilhões em relação ao limite inferior da meta formal.

60. Também merece acompanhamento a arrecadação decorrente das novas regras de tributação de lucros e dividendos. Os dados disponíveis até maio indicavam ingresso de aproximadamente R$ 1,5 bilhão, equivalente a cerca de 5% da previsão anual de R$ 29,9 bilhões. A comparação é preliminar, pois o cronograma de distribuição, retenção, declaração e recolhimento pode concentrar receitas em meses posteriores. Este tema permanece em diligência e será objeto dos acompanhamentos subsequentes, especialmente quanto à memória de cálculo, aos códigos de receita utilizados e à compatibilidade entre a arrecadação realizada e a estimativa incorporada à programação fiscal.

61. Situação semelhante ocorre com o Imposto de Exportação (IE) sobre petróleo bruto. A arrecadação observada no código 0107 alcançou cerca de R$ 1,1 bilhão, no máximo 7% da estimativa de R$ 15,6 bilhões. O percentual não pode ser interpretado isoladamente, porque o prazo de recolhimento pode alcançar sessenta dias após o embarque e o código pode abranger outras operações. O indicador, contudo, evidencia risco de realização e deve ser conciliado com volumes efetivamente exportados, preços, câmbio e cronograma de embarques.

62. Por fim, o RREO de abril registrou arrecadação de R$ 0,6 bilhão em receitas primárias de capital, equivalente a 1,8% da previsão anual de aproximadamente R$ 31 bilhões. Como essas receitas podem depender de eventos patrimoniais específicos, sua baixa execução no primeiro quadrimestre requer acompanhamento do cronograma e das condições necessárias à realização.

63. Em síntese, as projeções agregadas de receita mostram-se plausíveis à luz da realização observada e dos parâmetros disponíveis, mas apresentam risco relevante de frustração concentrado em receitas extraordinárias e medidas legislativas recentes.

2. Projeções de despesas primárias

2.1. Crescimento dos benefícios previdenciários e assistenciais pressionou o espaço discricionário

64. As projeções de despesas primárias foram elevadas em R$ 4,9 bilhões em relação ao 1º bimestre. O resultado líquido, entretanto, encobre aumento de R$ 30,1 bilhões nas despesas obrigatórias, compensado por redução de R$ 25,2 bilhões nas despesas discricionárias do Poder Executivo.

Tabela 3 – Principais variações nas estimativas de despesas primárias (R$ milhões)

Rubrica	1º bimestre	2º bimestre	Variação
Benefícios Previdenciários	1.123.111,5	1.134.902,0	11.790,5
BPC e Renda Mensal Vitalícia	127.813,0	141.904,6	14.091,6
Créditos Extraordinários	17.496,8	20.976,2	3.479,4
Obrigatórias com controle de fluxo	371.665,1	375.064,6	3.399,5
Pessoal e Encargos Sociais	457.244,9	453.826,6	-3.418,3
Discricionárias do Poder Executivo	244.683,3	219.480,5	-25.202,8

Fonte: RARDP do 2º bimestre de 2026.

65. Nos benefícios previdenciários, a revisão decorreu do aumento das concessões, da intensificação das ações voltadas à redução do estoque de requerimentos do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e da execução superior à esperada da Compensação Previdenciária. A projeção do impacto da decisão do STF na ADI 2.110, referente ao salário-maternidade, foi reduzida de R$ 8,5 bilhões para R$ 5,4 bilhões, o que atenuou parcialmente a pressão.

66. No BPC, o acréscimo de R$ 14,1 bilhões foi associado à dinâmica de concessões e ao pagamento, no curto prazo, de valores retroativos vinculados à redução do estoque de requerimentos. Segundo o RARDP do 2º bimestre, R$ 6,3 bilhões correspondem ao crescimento das concessões e R$ 7,9 bilhões a pagamentos retroativos. A separação desses componentes é necessária para distinguir pressão estrutural de efeito temporário sobre a despesa.

67. A projeção de Pessoal e Encargos Sociais foi reduzida, principalmente, no Poder Executivo, após a incorporação da execução até abril e a constatação de impacto inferior ao esperado dos reajustes previstos na Lei 15.141/2025. A redução não elimina o caráter rígido da rubrica, mas contribuiu para compensar parte do crescimento de benefícios.

68. A principal resposta de ajuste recaiu sobre as despesas discricionárias, reduzidas em R$ 25,2 bilhões. Desse total, R$ 22,1 bilhões correspondem ao bloqueio adicional necessário ao cumprimento dos limites da LC 200/2023. O ajuste preserva a conformidade fiscal, mas transfere para programas e investimentos o ônus da revisão de despesas obrigatórias de baixa compressibilidade.

69. A mediana do Prisma Fiscal para a despesa primária total era R$ 26 bilhões inferior à projeção do Poder Executivo, diferença de aproximadamente 1%. Nesse caso, a estimativa governamental é mais conservadora, embora a rápida revisão de benefícios previdenciários e assistenciais demonstre que as projeções permanecem sujeitas a risco de alta.

70. Em síntese, as projeções de despesas mostram-se compatíveis com a execução e com os fatores conhecidos de pressão fiscal, mas o crescimento dos benefícios previdenciários e assistenciais constitui risco material.

3. Limites individualizados e bloqueio orçamentário

3.1. Bloqueio reduz o risco de descumprimento, mas exige acompanhamento da implementação

71. A LC 200/2023 estabelece limites individualizados para as dotações de despesas primárias. Quando as projeções indicam excesso, a LDO autoriza o bloqueio de dotações discricionárias no montante necessário à recomposição da conformidade.

72. No 2º bimestre, as projeções de despesas sujeitas aos limites ficaram R$ 23,7 bilhões acima do teto aplicável. O excesso decorreu, principalmente, da revisão dos benefícios previdenciários e do BPC. O Decreto 12.990/2026 promoveu bloqueio no mesmo valor, distribuído entre despesas discricionárias do Poder Executivo e emendas parlamentares.

73. O recálculo efetuado pela equipe não identificou distorção material no valor global do bloqueio. Assim, considerando as premissas adotadas no RARDP, a medida foi necessária e suficiente para adequar a programação ao limite. O risco residual de descumprimento é baixo, porque a legislação prevê bloqueio, cancelamento e controles de empenho e pagamento para impedir a execução acima do teto.

74. Na data de corte de 29/6/2026, aproximadamente 96% do bloqueio havia sido efetivado no Siop. A diferença temporal remanescente relacionava-se a programações de emendas parlamentares e ao rito operacional próprio aplicável a essas despesas, que prevê prazo de quinze dias, contado da solicitação da SOF/MPO, para indicação dos bloqueios. Por isso, o ponto deve permanecer em acompanhamento até a integral materialização das restrições

75. Ressalta-se que esse processo envolve a consulta aos autores das emendas para indicação dos bloqueios, e posteriormente, os procedimentos de bloqueio, nos termos do art. 1º, § 13, do DPOF e do art. 41 da Portaria Conjunta MPO/MGI/SRI-PR 2/2026.

76. Ainda que juridicamente necessário, o bloqueio possui efeito restritivo sobre a execução de políticas públicas. A título de exemplo, embora R$ 2,5 bilhões tenha sido destinado ao Ministério da Defesa, em 2026, para desenvolver projetos estratégicos e tenha sido deduzido da meta de resultado primário e do limite da LC 200/2023, o bloqueio orçamentário incidente sobre o órgão alcançou R$ 4,4 bilhões, valor 76% superior ao referido investimento.

77. Quanto ao limite constante do art. 8º da LC 200/2023, não foram identificados indícios de superação da proporção de 95% entre despesas obrigatórias e despesas primárias totais sujeitas aos limites. Observou-se apenas diferença de R$ 10 milhões, com sinais contrários, entre os valores registrados no Siop e no RACMF do 1º quadrimestre referentes aos limites do Superior Tribunal de Justiça e do STF. Em razão da baixa materialidade, esse ponto será avaliado no próximo ciclo.

78. Conclui-se que o bloqueio reduziu o risco de descumprimento dos limites no cenário projetado. A manutenção desse baixo risco depende da implementação integral no Siop, da incidência sobre créditos efetivamente disponíveis e dos efeitos sobre a execução física e financeira dos programas afetados.

4. Execução orçamentária e financeira

4.1. Programação orçamentária e financeira apresenta consistência, com divergências residuais e empoçamento elevado

79. Até abril de 2026, os pagamentos do Poder Executivo somaram aproximadamente R$ 186 bilhões, dentro do limite global de R$ 208 bilhões. A segregação por tipo de despesa revelou pagamentos acima de limites específicos em algumas unidades, mas a maior parte das ocorrências foi compensada por margens em outras categorias. A diferença entre o valor recalculado a partir da soma dos valores publicados no RACMF do 1º quadrimestre com o total das despesas discricionárias e obrigatórias apresentou diferença de R$ 35 milhões (peça 6, p. 12), compatível com efeito do arredondamento.

80. Foram identificadas aparentes extrapolações em despesas discricionárias, no total de R$ 22 milhões, e em despesas obrigatórias, no total de R$ 30 milhões. Após a avaliação conjunta das margens de cada unidade, permaneceram seis casos (no montante agregado de R$ 22 milhões), sendo os três maiores, o Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica e o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos.

81. A materialidade reduzida não afasta a necessidade de conciliação, pois o pagamento deve observar os limites e as regras de flexibilidade previstas no decreto. A análise dos bimestres seguintes deverá verificar se as diferenças resultaram de registros temporários, remanejamentos autorizados ou efetiva extrapolação.

82. O empoçamento [parcela disponível de recursos orçamentários não utilizada no cronograma previsto] de recursos alcançou cerca de R$ 21,9 bilhões até abril, R$ 9,6 bilhões acima do observado no mesmo período de 2025. Aproximadamente R$ 11,9 bilhões estavam associados a emendas parlamentares, R$ 5,5 bilhões a outras despesas discricionárias e R$ 4,6 bilhões a despesas obrigatórias com controle de fluxo.

83. As emendas responderam por mais da metade do empoçamento. Todavia, não se configura descumprimento legal, porquanto a LDO 2026 prevê o pagamento de 65% de emendas impositivas até o encerramento do primeiro semestre. Em termos percentuais, também se destacaram o empoçamento do Ministério do Empreendedorismo e do Ministério da Igualdade Racial. O indicador pode decorrer de atrasos operacionais, impedimentos técnicos, cronogramas de execução ou dificuldades de indicação e processamento de beneficiários.

84. O faseamento dos limites de empenho previsto para maio, novembro e dezembro, somado aos limites não distribuídos, informados no DPOF, apresentou diferença a maior de R$ 1 bilhão em relação aos valores do Siop, equivalente a 0,4% da programação. Embora de baixa materialidade, será objeto de conciliação ou justificativa a ser verificada pela unidade técnica nos acompanhamentos subsequentes para assegurar correspondência entre decreto, sistema e demonstrativos fiscais.

85. A programação das despesas discricionárias e das despesas obrigatórias com controle de fluxo, no total de aproximadamente R$ 596,9 bilhões, mostrou correspondência global com os anexos do Decreto 12.990/2026 e com a Tabela 7 do RARDP. Foram observadas diferenças de R$ 1 mil em treze órgãos e divergência agregada de R$ 0,44 milhão, compatíveis com efeitos de arredondamento.

86. Em conjunto, os testes indicam que a programação orçamentária e financeira apresenta consistência global. As divergências identificadas são pontuais, residuais ou dependem de conciliação específica, enquanto o empoçamento constitui um dos principais riscos à efetividade da execução no período.

5. Regra de ouro e disponibilidade de caixa

5.1. Dados parciais indicam risco para a regra de ouro, sem caracterizar descumprimento

87. A regra de ouro, prevista no art. 167, inciso III, da Constituição, veda a realização de operações de crédito em montante superior às despesas de capital, ressalvadas as autorizações legislativas qualificadas. Sua aferição definitiva ocorre no encerramento do exercício, razão pela qual valores parciais devem ser interpretados como indicadores de risco.

88. Até abril, a receita de operações de crédito, acrescida do efeito negativo da variação da subconta da dívida pública e comparada às despesas de capital, indicava insuficiência aproximada de

R$ 71,5 bilhões. Na projeção anual, a insuficiência alcançava cerca de R$ 184 bilhões.

89. Esses valores não configuram, por si só, descumprimento, porquanto o cumprimento da regra de ouro é verificado no Projeto de Lei Orçamentária Anual e ao final do exercício, e não no curso do exercício. A margem pode ser alterada, por exemplo, por remanejamento de fontes, uso de superávit financeiro, execução de despesas de capital e autorizações legislativas. Ainda assim, a magnitude da insuficiência projetada justifica que o tema permaneça como ponto de controle nos próximos acompanhamentos, especialmente quanto às medidas previstas para recomposição da margem.

90. Na análise do atendimento ao art. 42 da LRF, o Demonstrativo de Disponibilidade e Fluxo indica, até abril, disponibilidade líquida positiva de recursos não vinculados tanto no consolidado do Governo Federal quanto no Poder Executivo. O Demonstrativo de Disponibilidade de Caixa, por sua vez, aponta margem líquida positiva de R$ 63,3 bilhões nas fontes não vinculadas/ordinárias. O dado constitui referência inicial, mas não permite concluir, isoladamente, pelo cumprimento da regra, que incide sobre obrigações contraídas nos dois últimos quadrimestres do mandato e exige exame da suficiência de caixa para cada obrigação.

91. Conclui-se que há risco relevante para a regra de ouro, ainda reversível, e ausência de indícios imediatos de insuficiência de caixa. A avaliação definitiva dependerá da execução ao longo do exercício e dos demonstrativos de encerramento.

6. Síntese dos principais indicadores de execução e risco fiscal avaliados

92. A tabela a seguir consolida indicadores selecionados de execução e risco fiscal identificados no acompanhamento do 2º bimestre de 2026, com base em informações do RARDP, do RACMF do 1º quadrimestre e do RREO de abril de 2026. Os dados não configuram, neste momento, isoladamente, achados autônomos, mas evidenciam pontos que demandam acompanhamento nos próximos ciclos, seja pela baixa realização de receitas previstas, seja pela defasagem temporal entre fato gerador e arrecadação, seja pela deterioração de indicadores de execução.

93. Destacam-se, nesse contexto, a arrecadação ainda reduzida da tributação sobre dividendos, equivalente a 5% da previsão anual; a arrecadação observada do Imposto de Exportação sobre petróleo, correspondente a até 7% da estimativa; e a realização de apenas 1,8% da receita primária de capital prevista para o exercício.

94. Também foram registrados sinais de pressão fiscal em componentes relevantes da despesa e da execução financeira. O déficit das empresas estatais federais alcançou R$ 6,5 bilhões até abril, ante projeção de déficit de R$ 3,4 bilhões em março, com deterioração concentrada na ECT.

95. A regra de ouro apresentou insuficiência parcial de R$ 71,5 bilhões, embora sua aferição definitiva ocorra apenas ao final do exercício. Por fim, o empoçamento atingiu R$ 21,9 bilhões em abril de 2026, R$ 9,6 bilhões acima do observado no mesmo período do exercício anterior, indicando risco à efetividade da execução orçamentária e à conversão das dotações autorizadas em entregas de políticas públicas.

Tabela 4 – Indicadores selecionados de execução e risco fiscal (R$ bilhões, salvo indicação em contrário)

Indicador	Referência	Realizado/estimado	Leitura
Tributação de dividendos	Previsão: 29,9	Arrecadação até maio: 1,5 (5%)	Risco de realização; análise ainda preliminar
IE sobre petróleo	Previsão: 15,6	Arrecadação observada: até 1,1 (7%)	Defasagem de até 60 dias e risco de volume
Receita primária de capital	Previsão: 31,0	Arrecadação até abril: 0,6 (1,8%)	Dependência de eventos específicos
Estatais federais	Projeção de março: déficit de 3,4	Realizado até abril: déficit de 6,5	Deterioração concentrada na ECT de 2,8
Regra de ouro	Margem parcial	Insuficiência de 71,5	Indicador parcial; aferição

Indicador	Referência	Realizado/estimado	Leitura
			anual
Empoçamento	Abril de 2026	21,9; aumento de 9,6	Pressão sobre a efetividade da execução

Fonte: RARDP do 2º bimestre de 2026, RACMF 1º quadrimestre de 2026 e RREO de abril de 2026.

***

VOTO

Trata-se de relatório de acompanhamento dos resultados fiscais da União quanto às receitas e despesas primárias referentes ao **2º 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 2º 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).

3. A instrução do feito coube à Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal), e enfocou basicamente os seguintes pontos de verificação:

1) as projeções de **receitas primárias** apresentadas no RARDP do 2º bimestre são factíveis e compatíveis com a arrecadação realizada, os parâmetros macroeconômicos e as medidas de gerenciamento de receita consideradas?

2) as projeções de **despesas primárias** são compatíveis com a execução realizada e com os fatores conhecidos de pressão fiscal?

3) há risco de descumprimento da **meta de resultado primário** no exercício?

4) há risco de descumprimento dos **limites individualizados de despesas** da LC 200/2023?

5) a **limitação de empenho** e **movimentação financeira** e os **bloqueios orçamentários** foram calculados e implementados de forma necessária, tempestiva e conforme as normas aplicáveis?

APURAÇÕES E ACHADOS

4. Conforme visto no Relatório, as apurações e achados correspondentes são assim resumidos:

- Questão 1: "as estimativas agregadas [de **receitas primárias**] mostram-se factíveis diante da arrecadação realizada e dos parâmetros macroeconômicos disponíveis. Persistem, contudo, riscos materiais associados a receitas extraordinárias, à tributação de dividendos, ao imposto de exportação sobre petróleo e às receitas primárias de capital";

- Questão 2: "as projeções [de **despesas primárias**] são compatíveis com a execução observada, mas apresentam risco de alta concentrado em benefícios previdenciários e assistenciais. A revisão dessas rubricas consumiu espaço fiscal e exigiu forte redução das despesas discricionárias, com potencial impacto sobre investimentos e políticas finalísticas";

- **Questão 3**: **"**no cenário ora projetado, o alcance do centro da **meta de resultado primário** efetivo — fixado em superávit de R$ 34,3 bilhões — encontra-se condicionado à adoção de medidas de contenção de despesas, de excesso de arrecadação ou de combinação de ambos, capazes de imprimir efeito positivo da ordem de R$ 95 bilhões sobre o resultado primário. De modo análogo, o centro da meta de resultado primário formal, — assim compreendido o resultado efetivo descontado das

deduções legalmente autorizadas — pressuporia esforço de igual natureza, ainda que de magnitude inferior, estimado em R$ 30 bilhões. Por sua vez, o limite inferior da meta formal, igual a zero, apresenta-se factível, com margem de R$ 4,1 bilhões no cenário ora examinado. O resultado das empresas estatais deteriorou-se em relação à projeção e apresentou divergência metodológica entre Sest e BCB. Quanto à regra de ouro, identificou-se margem parcial e projeção anual negativas, sem que os dados permitam caracterizar descumprimento antes do encerramento do exercício";

- **Questão 4:** "os **limites individualizados de despesas** apresentam baixo risco residual de descumprimento após o bloqueio de R$ 23,7 bilhões. A medida foi calculada em montante compatível com o excesso projetado, mas sua implementação no Siop ainda não estava integralmente concluída na data de corte";

- Questão 5: "como a **projeção do resultado primário formal** permanece acima do limite inferior do intervalo de tolerância da meta, não se identificou necessidade de contingenciamento com fundamento no art. 9º da LRF, embora a estreiteza dessa margem recomende acompanhamento. A programação financeira mostrou consistência global, com diferenças residuais entre decreto, sistemas e demonstrativos. O empoçamento de aproximadamente R$ 21,9 bilhões, concentrado em emendas parlamentares, constitui o principal ponto de atenção para a efetividade da execução".

CONCLUSÕES E PROPOSTAS DA UNIDADE TÉCNICA

5. A par dessas conclusões, o acompanhamento em análise obteve as seguintes conclusões específicas referentes à gestão fiscal da União no 2º bimestre de 2026, que a unidade técnica propõe sejam informados ao Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, nos termos do art. 157 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2026:

- "até o 2º bimestre de 2026, observa-se desempenho aquém do esperado em fontes relevantes de receitas, indicando risco de frustração das estimativas anuais, uma vez que o imposto de renda sobre dividendos arrecadou cerca de R$ 1,5 bilhão até maio (5% da previsão de R$ 29,9 bilhões), o imposto de exportação sobre petróleo bruto cerca de R$ 1,1 bilhão (até 7% de R$ 15,6 bilhões) e as receitas primárias de capital cerca de R$ 0,6 bilhão (1,8% de aproximadamente R$ 31 bilhões), ressaltando-se que o Tribunal de Contas da União seguirá acompanhando o desempenho dessas arrecadações ao longo do exercício, com vistas a avaliar a materialização dos riscos identificados e seus potenciais impactos sobre o cumprimento das metas fiscais";

- "conforme apurado pelo Banco Central do Brasil segundo a metodologia "abaixo da linha", os resultados primários acumulados até abril de 2026, a preços correntes, do Governo Central (superávit de R$ 9 bilhões) e das empresas estatais federais (déficit de R$ 5,9 bilhões) não indicam, nessa etapa do exercício, incompatibilidade com as metas fiscais fixadas para o exercício de 2026, quais sejam, a banda inferior do resultado primário formal do Governo Central, igual a R$ 0,00, e o déficit de R$ 6,8 bilhões admitido para as empresas estatais federais, estabelecidos, respectivamente, pelos arts. 2º e 3º da Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para o exercício de 2026, consideradas as deduções legais, judiciais e administrativas, e a possibilidade de compensação entre tais resultados";

- "a projeção de resultado primário para 2026 é de superávit de R$ 4,1 bilhões, após deduções autorizadas, no total de R$ 64 bilhões, pela Emenda Constitucional 136, pela Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 1.236 e pelas Leis Complementares 221/2025 e 223/2025";

- " a projeção para 2026 das despesas primárias sujeitas ao limite da Lei Complementar 200/2023 indicou excesso de R$ 23,7 bilhões em relação ao teto aplicável, dos quais R$ 22,1 bilhões corresponderam ao bloqueio adicional necessário no âmbito do Poder Executivo no segundo bimestre"

- "não foram identificados indícios imediatos de insuficiência de caixa para fins do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que veda a contração de obrigação de despesa nos últimos dois quadrimestres do mandato que não possa ser cumprida integralmente dentro dele ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem suficiente disponibilidade de caixa, tendo sido apurada margem líquida positiva de R$ 63 bilhões nas fontes não vinculadas/ordinárias".

6. Propõe, ainda, seja dada ciência da presente deliberação aos órgãos e entidades interessados.

7. Feita essa necessária introdução, passo a decidir.

8. De plano, acolho as análises e conclusões da unidade técnica, devidamente transcritas no

Relatório.

CONFORMIDADE LEGAL DA GESTÃO FISCAL DA UNIÃO

9. 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 – com base em dados disponíveis até abril de 2026 –, embora tenham sido identificados "riscos relevantes" para tal mister.

10. No plano das receitas, tais riscos decorrem dos seguintes fatores: dependência de receitas extraordinárias; baixa realização inicial da arrecadação do Imposto de Exportação (IE) sobre petróleo bruto, do imposto sobre lucros e dividendos e das receitas primárias de capital; necessidade de maior transparência nas premissas e memórias de cálculo utilizadas nas projeções.

11. Quanto às despesas, os maiores riscos identificados decorrem de benefícios previdenciários e do Benefício de Prestação Continuada (BPC), com elevação expressiva e consequente redução do espaço fiscal disponível para despesas discricionárias.

RESULTADOS PRIMÁRIOS EFETIVO E FORMAL

12. Outro ponto a ressaltar é a diferença significativa entre os resultados primários efetivo e formal. Enquanto o primeiro retrata o grau real 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

Fonte:

RESULTADO PRIMÁRIO OFSS | PROJETADO PARA 2026	
RESULTADO PRIMÁRIO EFETIVO (sem exclusões da meta de resultado)	DÉFICIT R$ 60 bilhões
RESULTADO PRIMÁRIO FORMAL (com exclusões da meta de resultado)	SUPERÁVIT R$ 4 bilhões

elaboração própria a partir do Decreto 12.990/2026.

13. A dedução de R$ 64 bilhões nas despesas que compõem o resultado primário efetivo, para se obter o resultado formal, decorre principalmente de precatórios, projetos estratégicos de defesa, despesas temporárias de saúde financiadas pelo Fundo Social e restos a pagar associados ao ressarcimento de descontos indevidos em benefícios previdenciários. Como resultado, o déficit real de R$ 60 bilhões converteu-se em superávit formal de R$ 4 bilhões.

DÉFICIT PRIMÁRIO DAS ESTATAIS

14. Também merece registro o déficit primário acumulado das empresas estatais, que, até abril do corrente ano, alcançou cerca de R$ 6,5 bilhões, quando o projetado foi de R$ 3,4 bilhões (Anexo XVII do Decreto 12.914/2026; peça 6, p. 11). O relatório anota que aproximadamente R$ 3 bilhões relacionam-se principalmente ao resultado negativo da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), cerca de R$ 2,8 bilhões.

EXCESSO NAS PROJEÇÕES SUJEITAS AOS LIMITES INDIVIDUALIZADOS DA LC 200/2023

15. Quanto ao excesso nas projeções de despesas sujeitas aos limites individualizados, que ultrapassaram em R$ 23,7 bilhões o teto aplicável, a equipe técnica anota a realização de bloqueio de dotações discricionárias, por meio do Decreto 12.990/2026, distribuído por diversos órgãos setoriais.

16. Tal medida mitiga o risco de descumprimento da Lei Complementar 200/2023, mas gera impactos sobre a capacidade de execução de políticas públicas e investimentos, além de dificultar o planejamento governamental e exigir reavaliação das prioridades de execução no exercício (peça 12, p. 1, parágrafo 3). Até abril/2026, o investimento total informado no RTN equivalia a 2,9% da despesa primária paga, sendo aproximadamente R$ 6 bilhões em aplicações diretas da União em obras, instalações, equipamentos e material permanente. Saliento, porém, que esse difícil balanceamento

entre necessidade de investimentos públicos e contenção de gastos em aderência ao primado de responsabilidade fiscal é um desafio necessário e constante na gestão da *res publica*.

17. Parte significativa desse gênero de achados já foi analisada em acórdãos precedentes deste Tribunal, sendo objeto de cientificações, recomendações e alertas aos órgãos responsáveis do Poder Executivo.

OUTRAS VERIFICAÇÕES E ACHADOS

18. Pontuo também que alguns achados obtidos no presente acompanhamento foram objeto de medidas corretivas após interlocuções da equipe técnica deste Tribunal com as unidades jurisdicionadas. Exemplo disso foram as medidas corretivas adotadas em razão do achado referente ao bloqueio orçamentário de emendas de bancada (RP7), que, em pequena proporção, incidiu parcialmente sobre créditos já empenhados, liquidados e pagos (§ 19 a 24 do relatório).

19. Outros achados de menor materialidade não foram levados à proposta de encaminhamento da unidade técnica por já serem objeto de medidas corretivas e/ou situarem-se no escopo de outras ações de controle. São eles: 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; exclusão de despesas do Conselho Nacional do Ministério Público custeadas por recursos das fontes próprias do cômputo dos limites de despesas primárias da LC 200/2023 (questão elidida no acórdão referente ao acompanhamento fiscal do 1º bimestre de 2026; TC 004.887/2026-3); ausência de divulgação do Banco Central sobre distorção de R$ 0,9 bilhão na apuração do resultado primário das empresas estatais federais.

20. Anoto, por fim, que as informações contidas no apêndice do Relatório, embora potencialmente úteis como subsídios aos trabalhos da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, não caracterizam "achados" do acompanhamento e, portanto, não foram consideradas na parte dispositiva da presente deliberação, em linha com a proposta de encaminhamento da AudFiscal.

21. Com essas observações, endosso as análises e conclusões da AudFiscal, cuja proposta de encaminhamento acolho com ajustes de forma.

Do exposto, VOTO por que seja aprovado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 26 de agosto de 2026.

ANTONIO ANASTASIA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2334/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 012.513/2026-1.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Acompanhamento
3. Interessados/Responsáveis: não há
4. Órgãos/Entidades: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis; Banco Central do Brasil; Instituto Nacional do Seguro Social; Ministério da Fazenda; Ministério da Gestão e da Inovação Em Serviços Públicos; Ministério da Previdência Social; Ministério da Previdência Social; Ministério de Minas e Energia; Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate À Fome; Ministério do Planejamento e Orçamento; Ministério do Trabalho e Emprego; Procuradoria -Geral da Fazenda Nacional; 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: Lucas Alves Freire (102089/OAB-MG) e Rogerio Telles Correia das Neves

(133445/OAB-SP), representando Ministério do Planejamento e Orçamento; Lucas Alves Freire (102089/OAB-MG) e Rogerio Telles Correia das Neves (133445/OAB-SP), representando Ministério da Previdência Social; Lucas Alves Freire (102089/OAB-MG) e Rogerio Telles Correia das Neves (133445/OAB-SP), representando Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate À Fome; Lucas Alves Freire (102089/OAB-MG) e Rogerio Telles Correia das Neves (133445/OAB-SP), representando Ministério da Fazenda; Lucas Alves Freire (102089/OAB-MG) e Rogerio Telles Correia das Neves (133445/OAB-SP), representando Banco Central do Brasil.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento dos resultados fiscais da União quanto às receitas e despesas primárias referentes ao 2º bimestre de 2026, com objetivo de subsidiar o 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 2º bimestre de 2026, devidamente detalhados no Relatório e Voto que integram este Acórdão:

9.1.1. até o 2º bimestre de 2026, observa-se desempenho aquém do esperado em fontes relevantes de receitas, indicando risco de frustração das estimativas anuais;

9.1.2. conforme apurado pelo Banco Central do Brasil segundo a metodologia "abaixo da linha", os resultados primários acumulados até abril de 2026, a preços correntes, do Governo Central (superávit de R$ 9 bilhões) e das empresas estatais federais (déficit de R$ 5,9 bilhões) não indicam, nessa etapa do exercício, incompatibilidade com as metas fiscais fixadas para o exercício de 2026;

9.1.3. a projeção de resultado primário para 2026 é de superávit de R$ 4,1 bilhões, após deduções regularmente autorizadas, no total de R$ 64 bilhões;

9.1.4. a projeção para 2026 das despesas primárias sujeitas ao limite da Lei Complementar 200/2023 indicou excesso de R$ 23,7 bilhões em relação ao teto aplicável, dos quais R$ 22,1 bilhões corresponderam ao bloqueio adicional necessário no âmbito do Poder Executivo no segundo bimestre;

9.1.5. não foram identificados indícios imediatos de insuficiência de caixa para fins do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

9.2. dar ciência deste Acórdão e do Relatório e Voto que o integram ao Ministério do Planejamento e Orçamento, ao Ministério da Fazenda, ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, à Controladoria-Geral da União, ao Banco Central do Brasil, à Casa Civil da Presidência da República e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional; e

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

10. Ata n° 33/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 26/8/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2334-33/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), 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) (Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO
Presidente

ANTONIO ANASTASIA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 001.368/2026-5.
Natureza: Denúncia.
Unidade Jurisdicionada: 1º Batalhão de Guardas.
Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: DENÚNCIA. PREGÃO ELETRÔNICO. AQUISIÇÃO DE VIATURAS MOTOCICLETAS. INIDICAÇÃO DE MARCA E MODELO. IRREGULARIDADE. PROCEDENTE. DETERMINAÇÃO PARA ANULAÇÃO O CERTAME. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto como relatório, a instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações)[2], que contou com a concordância do corpo diretivo[3]:

"**INTRODUÇÃO**

1. Trata-se de denúncia a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 90010/2025, sob a responsabilidade de 1º Batalhão de Guardas, com valor estimado de R$ 6.026.960,00, cujo objeto é a eventual aquisição de viaturas motocicletas.

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 Sistema de Compras do Governo Federal (www.gov.br/compras).

3. O certame está homologado (peças 37 a 39). Para o item 1, a melhor proposta foi apresentada pela empresa Nacar Motorcycle Ltda., no valor total de R$ 1.628.000,00, inferior ao valor estimado de R$ 1.795.200,00 (peça 9). Para o item 2, a melhor proposta foi da empresa Maggi Motorcycles Ltda., no valor total de R$ 4.229.955,00, inferior ao valor estimado de R$ 5.850.000,00 (peça 10). A Ata de Registro de Preços 90010/2025 foi assinada em 12/2/2026, com vigência de doze meses, com início em 13/2/2026 e termo final em 13/2/2027 (peça 40). Até a última manifestação da Unidade Jurisdicionada nos autos, não havia sido celebrado contrato, emitido empenho, tampouco iniciada a entrega dos bens (peça 56, p. 1).

HISTÓRICO

4. O denunciante alegou, em suma, a ocorrência das seguintes irregularidades:

a) indicação expressa de marca e modelo específicos de motocicleta no edital (item 2), restringindo a competitividade e direcionando o certame, sem motivação técnica prévia e pública (peça 1, p. 2);

b) violação ao art. 41 da Lei 14.133/2021, que veda a indicação de marca e modelo, admitindo-a apenas em situações excepcionalíssimas, desde que acompanhada de motivação técnica robusta, prévia e pública, demonstrando a inexistência de alternativas equivalentes (peça 1, p. 4); e

c) a Administração alegou possuir justificativa técnica formal para a indicação de marca e modelo, mas recusou-se a disponibilizá-la previamente, informando que o documento somente seria tornado público

[2] Peça 61.

[3] Peças 62/63.

após a homologação, conduta que, segundo o denunciante, inviabilizaria o contraditório prévio, a ampla defesa e o controle da legalidade da exigência (peça 1, p. 4).

5. Diante do exposto, o denunciante pediu a anulação do certame, com retorno do procedimento à fase interna de planejamento (peça 1, p. 9).

6. Em 30/1/2026, a AudContratações produziu a primeira instrução técnica (peça 18), na qual conheceu preliminarmente da denúncia e identificou plausibilidade jurídica quanto à indicação de marca e modelo no item 2 do certame, propondo a realização de oitiva prévia e diligência. O então relator, Ministro Aroldo Cedraz, autorizou as medidas em despacho de 19/2/2026 (peça 20), formalizadas pelos Ofícios 4687/2026 e 4688/2026 (peças 21 e 22).

7. Após a resposta da Unidade Jurisdicionada (peças 25 a 35), a AudContratações elaborou, em 6/4/2026, a segunda instrução técnica (peça 41), na qual, por identidade fática, estendeu a análise ao item 1 do certame, concluiu pelo indeferimento da medida cautelar pleiteada e propôs nova oitiva da Unidade Jurisdicionada, oitiva das sociedades empresárias vencedoras e construção participativa de deliberações. O Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, em razão da aposentadoria do relator titular, acolheu a proposta em despacho de 9/4/2026 (peça 44).

8. Foram expedidos os Ofícios 12663/2026 e 12665/2026 ao 1º Batalhão de Guardas (peças 48 e 47) e os Ofícios 12666/2026 e 12667/2026 às sociedades empresárias Nacar Motorcycle Ltda. e Maggi Motorcycles Ltda. (peças 52 e 51). A Unidade Jurisdicionada respondeu tempestivamente em 22/4/2026 (peças 56 e 57). As sociedades empresárias, regularmente cientificadas por aviso de recebimento (peças 55 e 58), não apresentaram manifestação nos autos, conforme certificado no despacho de conclusão das comunicações processuais (peça 60).

9. Em 21/5/2026, o processo foi redistribuído ao Ministro Odair Cunha, em razão da posse de novo ministro após a aposentadoria definitiva do Ministro Aroldo Cedraz (peça 59).

10. Promovidas as oitivas, a construção participativa e a diligência quanto às alegações do denunciante e demais questões levantadas por esta Unidade Técnica, passa-se a analisar as respostas apresentadas, tópico a tópico, conforme transcrição/contextualização a seguir.

EXAME TÉCNICO

I.1. Exame das oitivas realizadas:

11. Foram encaminhados, em 10/4/2026 e 13/4/2026, os Ofícios 12663/2026 e 12665/2026 de oitiva e comentários do gestor à Unidade Jurisdicionada (peças 48 e 47) e os Ofícios 12666/2026 e 12667/2026 de oitiva às sociedades empresárias Nacar Motorcycle Ltda. e Maggi Motorcycles Ltda. (peças 52 e 51), acerca dos indícios de irregularidade apontados na segunda instrução técnica (peça 41) e para a obtenção de subsídios para a construção participativa de deliberações.

12. Em resposta, a Unidade Jurisdicionada apresentou os documentos acostados às peças 56 e 57. As sociedades empresárias Nacar Motorcycle Ltda. e Maggi Motorcycles Ltda., conquanto regularmente cientificadas (peças 55 e 58), não apresentaram manifestação (peça 60).

13. Segue a análise dos pontos questionados.

Item 91.3.a: deixar de disponibilizar a justificativa técnica formal para indicação de marca e modelo nos itens licitados, informando em resposta à impugnação apresentada no certame que tal documento somente seria disponibilizado por inteiro teor após a homologação do certame, configurando ofensa à transparência administrativa, com potencial prejuízo à ampla participação e à adequada fiscalização do certame, em prejuízo ao disposto nos arts. 3º, I e II, 7º, VI, 8º e 10 da Lei de Acesso à Informação, Lei 12.527/2011, e art. 5º da Lei 14.133/2021

Fundamento legal ou jurisprudencial: art. 5º da Lei 14.133/2021; arts. 3º, I e II, 7º, VI, 8º e 10 da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação).

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre o indício de irregularidade:

13.1. Em resposta, a Unidade Jurisdicionada afirmou não ter havido negativa deliberada de acesso à informação, mas falha de natureza formal na exteriorização da motivação administrativa, atribuída à limitação operacional do sistema Compras.gov para anexação de documentos após a publicação do certame. Acrescentou que o envio isolado da justificativa apenas à empresa impugnante poderia configurar tratamento desigual entre licitantes, e que o Estudo Técnico Preliminar é documento da fase interna, sem obrigatoriedade legal de publicação como anexo do edital, nos termos do art. 54, § 3º, da Lei 14.133/2021. Reconheceu, por fim, a conveniência de aprimorar a transparência em certames futuros (peça 56, item 1).

Análise:

13.2. O denunciante alegou que a Administração, quando instada por meio de impugnação a apresentar as justificativas para as exigências técnicas dos itens 1 e 2 do edital, afirmou possuir justificativa técnica formal para a indicação de marca e modelo, mas recusou-se a disponibilizá-la previamente, informando que o documento somente seria tornado público após a homologação do certame (peça 1, p. 4), conduta que, em seu entendimento, inviabilizaria o contraditório prévio, a ampla defesa e o controle da legalidade da exigência (peça 1, p. 4).

13.3. A primeira instrução técnica já identificara o problema a partir da própria resposta à impugnação apresentada pela empresa Nova Motor Comércio Importação e Exportação Ltda, na qual o pregoeiro indeferiu o pedido afirmando que a indicação de marca e modelo encontrava respaldo em justificativa técnica formal, elaborada por Organização Militar participante do certame, mas que esse documento somente seria disponibilizado por inteiro teor após a homologação (peça 6, p. 2; peça 17, p. 1), razão pela qual se propôs oitiva prévia sobre a matéria, em possível afronta ao art. 5º da Lei 14.133/2021 (peça 18).

13.4. A segunda instrução técnica aprofundou a análise à luz do Acórdão 2273/2024-TCU-Plenário, relator Ministro Benjamin Zymler, que afasta a obrigatoriedade de inclusão do Estudo Técnico Preliminar como anexo do edital, mas concluiu que a negativa de acesso ao documento quando formalmente solicitado por ocasião de impugnação constitui falha distinta, de transparência passiva, apta a comprometer a lisura do procedimento e a ensejar a nulidade do certame caso não demonstrada a idoneidade da restrição de competitividade, o que motivou nova oitiva sobre o ponto (peça 41).

13.5. A manifestação apresentada não é suficiente para afastar a irregularidade. Em primeiro lugar, a defesa dirige-se, no essencial, a ponto estranho ao indício em exame: a ausência de obrigatoriedade de publicação ativa do Estudo Técnico Preliminar, reconhecida no Acórdão 2273/2024-TCU-Plenário, não se confunde com o dever de transparência passiva previsto nos arts. 7º, inciso VI, 8º e 10 da Lei 12.527/2011, que asseguram o direito de obter, mediante requerimento, informações produzidas ou custodiadas pela Administração, e que foi o fundamento da oitiva.

13.6. A resposta da Unidade Jurisdicionada não enfrenta essa distinção, limitando-se a defender a legalidade da não publicação ativa, ponto que já havia sido afastado pela segunda instrução técnica (peça 41), sem tratar da recusa em responder ao mérito da impugnação especificamente formulada.

13.7. Em segundo lugar, a caracterização da conduta como falha formal não intencional não encontra respaldo nos documentos dos autos. A resposta à impugnação, formulada pelo próprio pregoeiro, não consignou desconhecimento ou omissão involuntária, tendo afirmado expressamente que o documento com a justificativa técnica integral existia e que seria disponibilizado somente após a homologação do certame (peça 6, p. 2; peça 17, p. 1), o que caracteriza opção procedimental deliberada, e não deficiência redacional. A limitação operacional do sistema Compras.gov, invocada pela Unidade Jurisdicionada, poderia justificar a impossibilidade de anexar o documento aos autos do certame, mas não explica por que o teor da motivação técnica não foi ao menos resumido ou parcialmente reproduzido na própria resposta à impugnação, providência que independe de qualquer limitação do sistema.

13.8. Por fim, o argumento de que o fornecimento da justificativa apenas à empresa impugnante poderia gerar tratamento desigual entre licitantes inverte a lógica do instituto da impugnação. O art. 164 da Lei 14.133/2021 assegura a qualquer interessado o direito de impugnar o edital e impõe à Administração o dever de decidir motivadamente antes da abertura do certame, exatamente para permitir o controle prévio da legalidade das exigências editalícias, senda a resposta à impugnação pública e, portanto, acessível a todos os interessados, garantindo a isonomia.

13.9. Responder à impugnação sem enfrentar seu mérito, sob a justificativa de preservar a isonomia entre os demais licitantes, esvazia a utilidade prática do instrumento e transfere ao impugnante o ônus de aceitar exigências potencialmente restritivas sem acesso aos elementos que as fundamentam, em afronta aos princípios da legalidade, da publicidade e do contraditório previstos no art. 5º da Lei 14.133/2021. O próprio reconhecimento da Unidade Jurisdicionada de que a disponibilização prévia da justificativa poderia contribuir para o fortalecimento da transparência, e de que passará a adotar medidas de aprimoramento em certames futuros, confirma, ainda que implicitamente, a inadequação da conduta adotada no certame em exame, sem que essa admissão tenha efeito retroativo sobre a regularidade do procedimento já realizado.

13.10. Diante do exposto, conclui-se pela procedência jurídica do indício, com elementos adicionais que reforçam a conclusão pela procedência: a negativa de acesso decorreu de decisão consciente e não de falha isolada, a limitação do sistema Compras.gov não justifica a ausência de resposta ao mérito da impugnação, e a preocupação com isonomia entre licitantes não pode servir de fundamento para negar ao

próprio impugnante o acesso à motivação da exigência que impugnou, o que justifica a expedição de **ciência** à UJ.

Item 91.3.b: indicação de marca e modelo específicos no item 1 do certame, sem a utilização de expressões do tipo 'ou equivalente', 'ou similar' ou 'de melhor qualidade', e sem a demonstração de que a motocicleta Yamaha Lander 250 seria a única do tipo 'trail' capaz de atender às necessidades do contratante, e a ausência de justificativas técnicas para as exigências estabelecidas no edital para o item 1, notadamente quanto à potência de 20,9 CV, capacidade do tanque de combustível, aro do pneu dianteiro de 21 polegadas para pneu com câmara e aro do pneu traseiro de 18 polegadas para pneu com câmara, em afronta ao disposto nos art. 18, § 1º, inciso V, e art. 41, inciso I, da Lei 14.133/2021

Fundamento legal ou jurisprudencial: art. 18, § 1º, V, e art. 41, I, da Lei 14.133/2021; Súmula TCU 270; Acórdão 2664/2007-TCU-Plenário, relator Ministro Marcos Bemquerer; Acórdão 559/2025-TCU-Plenário, relator Ministro Aroldo Cedraz.

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre o indício de irregularidade:

13.11. A Unidade Jurisdicionada justificou a escolha da Yamaha Lander 250 pela necessidade de padronização dos meios empregados nas atividades de instrução conduzidas pela unidade (peça 56, item 2). Segundo a manifestação, as pistas de instrução de baixa velocidade utilizadas nos cursos e estágios de motociclista militar foram concebidas com parâmetros técnicos que exigem uniformidade nas características construtivas dos veículos, especialmente quanto à geometria, ao raio de giro e ao limite de esterçamento do guidão (peça 56, item 2).

13.12. A Unidade relatou que, em experiências anteriores, o emprego de modelos distintos exigiu intervenções mecânicas, como a remoção de limitadores de esterço, o que, embora funcionalmente viável, acarretaria riscos à estabilidade do veículo e à integridade dos operadores (peça 56, item 2).

13.13. Sustentou, ainda, que as especificações técnicas do edital, como potência, capacidade do tanque e dimensões das rodas, não seriam critérios autônomos de restrição à competitividade, mas elementos descritivos do modelo padronizado adotado, e enquadrou a escolha no art. 41, inciso I, alíneas 'a' e 'b', da Lei 14.133/2021, por decorrer da necessidade de padronização e de compatibilidade com os meios já utilizados por outras Organizações Militares (peça 56, item 2).

13.14. Por fim, informou que a justificativa técnica detalhada da escolha estaria formalizada em documento específico, anexado à manifestação, intitulado Justificativa Técnica para Padronização de Modelo, datado de 5/1/2026 (peça 56, item 2; peça 57).

Análise:

13.15. A denúncia original não questionou especificamente o item 1 do certame, tendo se concentrado na indicação de marca e modelo no item 2 (peça 1, p. 2 a 4). Ao examinar as respostas da Unidade Jurisdicionada à primeira oitiva, contudo, a segunda instrução técnica constatou que o Termo de Referência 31/2025 também indicava, de forma expressa, marca e modelo para o item 1, especificando a motocicleta Yamaha Lander 250 (peça 29).

13.16. Verificou-se, ainda, que o Estudo Técnico Preliminar, no mesmo trecho em que tratou do item 2, limitou-se a mencionar de forma genérica a existência de diversos modelos de motocicleta do tipo trail e big trail com características compatíveis com os requisitos definidos, sem apresentar quadro comparativo ou análise específica para o item 1 (peça 31, p. 2). Constatou-se, também, que outras marcas participaram efetivamente da disputa do item 1, entre elas Honda e Shineray, o que indicava a existência de alternativas potencialmente viáveis no mercado (peça 38, p. 2-3).

13.17. Diante da identidade fática e jurídica entre a situação do item 1 e a do item 2, a segunda instrução técnica estendeu a esse item a mesma exigência de comprovação de exclusividade técnica prevista no art. 41, inciso I, da Lei 14.133/2021, e propôs oitiva da Unidade Jurisdicionada para que apresentasse os estudos preliminares que justificassem as exigências técnicas do item 1, o levantamento de mercado realizado e a análise das alternativas disponíveis (peça 41, itens 52 a 65 e 91.3.b).

13.18. A manifestação apresentada não é suficiente para afastar a irregularidade.

13.19. O primeiro ponto a ser destacado é de natureza formal. A justificativa técnica que a Unidade Jurisdicionada invoca para amparar a escolha da Yamaha Lander 250 não constava do Estudo Técnico Preliminar, cujos únicos anexos técnicos relacionados são as especificações técnicas dos itens 1 e 2 e de adesivagem (peça 31). Tampouco foi apresentada na resposta à diligência da primeira rodada, quando o Estudo Técnico Preliminar e o Termo de Referência foram encaminhados ao Tribunal (peça 31, enviada em 2/3/2026). O documento só ingressou nos autos em 22/4/2026, especificamente em resposta ao item da segunda oitiva que questionou o item 1 (peça 57).

13.20. Essa extemporaneidade é relevante porque o art. 41, inciso I, da Lei 14.133/2021 exige que a indicação de marca ou modelo seja formalmente justificada, e a Súmula TCU 270 condiciona a admissibilidade da indicação de marca à existência de prévia justificação. Uma motivação apresentada apenas depois da provocação do controle externo, e que não constava dos documentos de planejamento da contratação, não atende a esse requisito de anterioridade.

13.21. Note-se, também, que a própria data aposta ao documento, 5/1/2026, é anterior à denúncia, protocolada em 22/1/2026, e à diligência de março de 2026, quando o Estudo Técnico Preliminar foi remetido ao Tribunal sem esse anexo. A Unidade Jurisdicionada não explicou por que um documento supostamente já existente à época não foi juntado naquela oportunidade, tampouco mencionado no Estudo Técnico Preliminar como fundamento da escolha. Diante dessa lacuna, o documento não pode ser tomado como prova incontroversa de motivação prévia sem que essa inconsistência cronológica seja esclarecida.

13.22. Ainda que se examine o conteúdo da justificativa independentemente de sua extemporaneidade, ela não atende ao padrão de comprovação técnica exigido pela jurisprudência do Tribunal. O Acórdão 2664/2007-TCU-Plenário, exige, para a padronização de marca, comprovação inequívoca de ordem técnica, respaldada em estudos, laudos, perícias ou pareceres que demonstrem que produto de marca similar não possui qualidade equivalente e que somente a marca escolhida atende às necessidades da Administração.

13.23. Adicionalmente, por meio do Acórdão 559/2025-TCU-Plenário, este Tribunal indicou que 'a ausência de justificativa formal para indicação de uma ou mais marcas ou modelos nos documentos do processo licitatório, ainda que nas hipóteses autorizadas pela legislação, afronta o inciso I, art. 41, da Lei 14.133/2021'.

13.24. A manifestação da Unidade Jurisdicionada, contudo, não apresenta dados técnicos comparativos entre a Yamaha Lander 250 e os demais modelos que participaram do certame, como os ofertados pelas empresas Honda e Shineray (peça 38, p. 2-3). Limita-se a descrever, de forma narrativa, as vantagens operacionais do modelo escolhido e a relatar dificuldades enfrentadas com outros modelos no passado, sem demonstrar que essas dificuldades seriam inerentes a qualquer motocicleta que não a Yamaha Lander 250, tampouco que as demais opções disponíveis no mercado seriam tecnicamente inadequadas.

13.25. O argumento de compatibilidade com o modelo já utilizado por outras Organizações Militares, previsto no art. 41, inciso I, alínea 'b', da Lei 14.133/2021, também não é suficiente isoladamente. A convergência de uso por outras unidades indica preferência administrativa consolidada, mas não equivale à comprovação de que outros modelos seriam tecnicamente incompatíveis com as pistas de instrução, ônus que permanece da Administração.

13.26. Diante do exposto, conclui-se pela procedência jurídica do indício, reforçada por dois fundamentos autônomos: a extemporaneidade da justificativa apresentada, incompatível com a exigência de motivação formal e prévia dos arts. 41, inciso I, da Lei 14.133/2021 e da Súmula TCU 270, e a insuficiência de seu conteúdo técnico à luz do padrão de comprovação inequívoca exigido pelos Acórdãos 2664/2007-TCU-Plenário e 559/2025-TCU-Plenário.

Item 91.3.c: indicação de marca e modelo no item 2 do certame, sem acrescentar expressões do tipo 'ou equivalente', 'ou similar' e 'ou de melhor qualidade', e sem a demonstração de que a motocicleta Triumph Tiger 900 Rally Pro seria a única do tipo 'big trail' capaz de atender às necessidades do contratante, e a ausência de justificativas técnicas para as exigências estabelecidas no edital para o item 2, notadamente quanto à potência de 108 CV, aro do pneu dianteiro de 21 polegadas para pneu sem câmara e aro do pneu traseiro de 17 polegadas para pneu sem câmara, em afronta ao disposto nos art. 18, § 1º, inciso V, e art. 41, inciso I, da Lei 14.133/2021

Fundamento legal ou jurisprudencial: art. 18, § 1º, V, e art. 41, I, 'c', da Lei 14.133/2021; Súmula TCU 270; Acórdão 808/2019-TCU-Plenário, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues; Acórdão 2664/2007-TCU-Plenário, relator Ministro Marcos Bemquerer; Acórdão 559/2025-TCU-Plenário, relator Ministro Aroldo Cedraz.

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre o indício de irregularidade:

13.27. A Unidade Jurisdicionada atribuiu a escolha da Triumph Tiger 900 Rally Pro a estudo comparativo elaborado pelo Batalhão de Polícia do Exército de Brasília (peça 56, item 3). Segundo a manifestação, esse estudo avaliou modelos disponíveis no mercado nacional já empregados por forças públicas, mediante testes operacionais e análise de desempenho em condições reais de uso (peça 56, item 3).

13.28. A Unidade destacou o elevado risco da atividade de escolta e motopatrulhamento, historicamente associada a acidentes graves, como justificativa para a adoção de critérios rigorosos de seleção, priorizando estabilidade e previsibilidade de resposta dos veículos (peça 56, item 3). Reconheceu que outras motocicletas poderiam, em tese, ser empregadas na atividade, inclusive de menor cilindrada, mas sustentou que

tais alternativas não ofereceriam o mesmo nível de desempenho dinâmico e segurança operacional (peça 56, item 3). Informou, ainda, que o modelo escolhido já é utilizado por outras forças de segurança, e que há processos de aquisição em curso pela Força Aérea Brasileira e pela Polícia Rodoviária Federal (peça 56, item 3).

13.29. Por fim, sustentou que as especificações técnicas do edital, como a potência de 108 CV e as dimensões das rodas, seriam elementos descritivos do modelo selecionado, e não critérios autônomos de restrição à competitividade (peça 56, item 3).

Análise:

13.30. A primeira instrução técnica já identificara que o edital do item 2 indicava expressamente marca e modelo, sem acrescentar expressões do tipo ou equivalente, ou similar ou de melhor qualidade, e sem demonstrar que a Triumph Tiger 900 Rally Pro seria a única motocicleta do tipo *big trail* capaz de atender à necessidade da Administração (peça 1, p. 2-3; peça 18). A segunda instrução técnica aprofundou essa análise ao examinar o Estudo Técnico Preliminar e o documento intitulado Memória 3, apresentado pela Unidade Jurisdicionada como suporte técnico da escolha (peça 41, itens 37 a 51).

13.31. Constatou-se que o Estudo Técnico Preliminar contém apenas menção genérica à existência de diversos modelos de motocicleta do tipo *trail* e *big trail* no mercado, sem apresentar quadro comparativo, sem identificar fabricantes avaliados e sem expor os critérios técnicos utilizados para a seleção do modelo (peça 31, p. 2).

13.32. Verificou-se, ainda, que o documento Memória 3 é, na verdade, memória datada de 9/5/2024, de autoria do Batalhão de Polícia do Exército de Brasília, elaborada para a substituição da frota de motocicletas Harley-Davidson daquela unidade, mais de um ano antes da elaboração do Estudo Técnico Preliminar deste certame (peça 32, p. 2).

13.33. O documento somente ingressou nestes autos em 2/3/2026, como resposta à diligência da primeira rodada de oitiva, ou seja, depois da provocação do Tribunal (peça 22).

13.34. Apesar dessas limitações, o próprio conteúdo do documento Memória 3 compara três alternativas, a Triumph Tiger 900, a Honda CRF 1100L Africa Twin e a BMW F 850 GS, e reconhece que todas apresentam boas experiências em outros órgãos e agências policiais e desempenho semelhante entre si (peça 32, p. 8).

13.35. O documento conclui que a Triumph Tiger 900 seria a melhor aquisição, e não a única capaz de atender à necessidade da Administração, distinção essencial à luz do art. 41, inciso I, da Lei 14.133/2021, da Súmula TCU 270 e do Acórdão 808/2019-TCU-Plenário, que exige a demonstração de que a marca de referência seria a única apta a atender à necessidade para dispensar as expressões ou equivalente ou similar (peça 32, p. 8).

13.36. A manifestação apresentada em resposta à segunda oitiva não supera essas fragilidades.

13.37. Ela reafirma que o modelo foi escolhido por apresentar melhor desempenho dinâmico e maior segurança operacional, mas não demonstra, com dados técnicos comparativos, que as alternativas identificadas no próprio documento Memória 3 seriam inadequadas ou inviáveis para a atividade de escolta e motopatrulhamento.

13.38. Ao contrário, a manifestação reconhece expressamente que outras motocicletas poderiam, em tese, ser empregadas na atividade, o que é incompatível com o padrão de comprovação inequívoca de ordem técnica exigido pelo Acórdão 2664/2007-TCU-Plenário, segundo o qual a padronização de marca somente se justifica quando ficar demonstrado que produto de marca similar não possui qualidade equivalente e que somente a marca escolhida atende às necessidades específicas da Administração.

13.39. O argumento de que outras forças de segurança já utilizam o modelo, ou estão em processo de aquisição dele, indica convergência de prática entre órgãos, mas não substitui a comprovação técnica de exclusividade exigida pela lei, tal como já assentado na análise do item 91.3.b em situação análoga.

13.40. Também não foi enfrentada, na manifestação, a extemporaneidade do documento Memória 3, que não constava do Estudo Técnico Preliminar e somente foi trazido aos autos após a diligência do Tribunal, circunstância incompatível com a exigência de motivação formal e prévia dos arts. 18, parágrafo 1º, inciso V, e 41, inciso I, da Lei 14.133/2021, e com o padrão de comprovação no respectivo procedimento exigido pelo Acórdão 2664/2007-TCU-Plenário, entendimento reforçado pelo Acórdão 559/2025-TCU-Plenário quanto à necessidade de justificativa formal para a indicação de marca ou modelo.

13.41. Diante do exposto, conclui-se pela procedência jurídica do indício, pelos mesmos fundamentos autônomos identificados no item anterior: a extemporaneidade da justificativa apresentada, que não integrava os documentos de planejamento da contratação, e a insuficiência de seu conteúdo técnico, que

reconhece a existência de alternativas com desempenho semelhante e não demonstra a exclusividade da marca escolhida.

I.2. Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre a construção participativa de deliberações:

13.42. A Unidade Jurisdicionada apresentou três cenários para a solução do processo: a convalidação integral do certame, mediante acolhimento das justificativas apresentadas; a anulação parcial restrita ao item 2, com preservação do item 1; ou a anulação total, com retomada do planejamento. Quanto à relação de custo-benefício (art. 171, inciso I, da Lei 14.133/2021), manifestou-se pela convalidação como alternativa mais vantajosa, mas reconheceu que a anulação total implicaria apenas o reinício do procedimento licitatório, sem impacto imediato nas atividades da Unidade, dado o caráter não emergencial da contratação, e declarou, em qualquer hipótese, que acatará a decisão do Tribunal (peça 56, itens 91.4.a.1 a a.3).

Análise:

13.43. Diante da insuficiência das justificativas apresentadas para os três indícios de irregularidade examinados nos itens 91.3.a a 91.3.c, e considerando que a própria Unidade Jurisdicionada admite, como alternativa, a anulação total do certame sem prejuízo relevante às suas atividades, entende-se cabível acolher essa hipótese, **determinando-se** a anulação do Pregão Eletrônico SRP 90010/2025, de modo a permitir a reelaboração dos estudos técnicos em conformidade com o art. 41, inciso I, da Lei 14.133/2021 e a jurisprudência do Tribunal.

I.3. Oitiva das sociedades empresárias Nacar Motorcycle Ltda. e Maggi Motorcycles Ltda.

13.44. As sociedades empresárias Nacar Motorcycle Ltda. e Maggi Motorcycles Ltda., vencedoras dos itens 1 e 2 do certame, respectivamente, foram regularmente chamadas em oitiva por meio dos Ofícios 12666/2026 e 12667/2026 (peças 52 e 51), com ciência comprovada por aviso de recebimento em 23/4/2026 e 24/4/2026 (peças 55 e 58). Não apresentaram, contudo, qualquer manifestação nos autos (peça 60), circunstância que não impede o prosseguimento do feito, tendo em vista que o contraditório foi devidamente oportunizado.

CONCLUSÃO

14. Diante do exposto, propõe-se o conhecimento da **denúncia**, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes nos arts. 234 e 235, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014.

15. Quanto aos indícios de irregularidades, os elementos constantes dos autos permitem, desde já, a avaliação quanto ao **mérito** da presente denúncia como **procedente.**

16. Será proposta, portanto, a expedição de **determinação** e de **ciência**, na forma descrita nesta instrução.

17. Por fim, diante dos encaminhamentos propostos, entende-se que não haverá impacto relevante na unidade jurisdicionada, uma vez que a própria Unidade Jurisdicionada informou que a eventual anulação do Pregão Eletrônico SRP 90010/2025 não acarretará impacto imediato em suas atividades, tendo em vista o caráter não emergencial da contratação e a manutenção em operação da frota atualmente existente (peça 56, item 91.4.a.3).

18. Quanto às sociedades empresárias Nacar Motorcycle Ltda. e Maggi Motorcycles Ltda., a anulação afetará apenas a expectativa de contratação decorrente do certame, não consolidada em direito adquirido, tendo em vista a ausência, até o momento, de contrato celebrado, empenho emitido ou entrega de bens (peça 56, p. 1). Ademais, após oficiadas para exercer o contraditório e ampla defesa permaneceram inertes, demonstrando desinteresse no resultado da presente análise.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

19. Não houve pedido de ingresso aos autos.

20. Não houve pedido de vista e/ou cópia.

21. Não houve pedido de sustentação oral.

22. Não há processos conexos e apensos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

23. Em virtude do exposto, propõe-se:

23.1. **conhecer** da denúncia, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes nos arts. 234 e 235, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;

23.2. no **mérito**, considerar a presente denúncia **procedente**;

23.3. **determinar** ao 1º Batalhão de Guardas, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, que, no prazo de 30 dias, adote providências quanto ao item abaixo, medida esta cujo cumprimento será verificado pelo TCU:

a) anular o Pregão Eletrônico SRP 90010/2025 e os atos dele decorrentes, inclusive a Ata de Registro de Preços 90010/2025, tendo em vista que não restou demonstrado que as motocicletas Yamaha Lander 250 e Triumph Tiger 900 Rally Pro eram as únicas capazes de atender às necessidades da Administração para os itens 1 e 2 do certame, inexistindo motivação técnica formal que, mediante análise comparativa objetiva das alternativas disponíveis no mercado, justificasse a indicação de marca e modelo específicos, em afronta ao art. 41, inciso I, da Lei 14.133/2021 e à jurisprudência deste Tribunal, a exemplo da Sumula - TCU 270 e do Acórdão 559/2025-TCU-Plenário, relator Ministro Aroldo Cedraz;

23.4. dar **ciência** ao 1º Batalhão de Guardas, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas no Pregão Eletrônico SRP 90010/2025, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

a) ter deixado de disponibilizar justificativa técnica formal para indicação de marca e modelo nos itens licitados, informando, em resposta à impugnação apresentada no certame, que tal documento somente seria disponibilizado por inteiro teor após a homologação do certame, configurando ofensa aos princípios da publicidade, da transparência e da motivação, contidos no art. 5º da Lei 14.133/2021, com potencial prejuízo à ampla participação e à adequada fiscalização do certame, e em ofensa aos arts. 3º, I e II, 7º, VI, 8º e 10 da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação);

23.5. **informar** ao 1º Batalhão de Guardas, às sociedades empresárias Nacar Motorcycle Ltda. e Maggi Motorcycles Ltda. e ao denunciante do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada, caso existentes, podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;

23.6. **levantar o sigilo** que recai sobre as peças destes autos, à exceção daquelas que contenham informação pessoal do denunciante, nos termos dos arts. 104, § 1º, e 108, parágrafo único, da Resolução-TCU 259/2014; e

23.7. **arquivar** os presentes autos, nos termos art. 169, V, do Regimento Interno/TCU."

É o relatório.

VOTO

Em exame, denúncia acerca de possíveis irregularidades no pregão eletrônico SRP 90010/2025, realizado pelo 1º Batalhão de Guardas.

2. O denunciante informa que o edital contém indicação de marcas e modelos específicos de motocicletas para os itens 1 e 2 do certame, sem motivação técnica prévia e pública, em suposta afronta ao art. 41 da Lei 14.133/2021.

3. Sustenta, ainda, que a Administração negou o acesso prévio à justificativa técnica que teria fundamentado essa opção, circunstância que teria comprometido o exercício do contraditório, da ampla defesa e do controle da legalidade da licitação.

4. A Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) concluiu pelo conhecimento da denúncia, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 234 e 235 do Regimento Interno e no art. 103, § 1º, da Resolução 259/2014.

5. Depois de realizadas diligências, oitivas e construção participativa de deliberações, a unidade especializada se posicionou pela procedência da denúncia.

6. Segundo a AudContratações, ficaram devidamente caracterizadas as irregularidades relativas à negativa de acesso à justificativa técnica para a indicação de marca e modelo; e à ausência de motivação técnica formal, prévia e suficiente para restringir o objeto licitado às marcas e modelos indicados nos itens 1 e 2, em desacordo com os arts. 18, § 1º, V, e 41, I, da Lei 14.133/2021 e com a jurisprudência deste Tribunal.

7. A unidade instrutiva entendeu que as justificativas apresentadas pela unidade jurisdicionada não são aptas a afastar as irregularidades identificadas, uma vez que foram produzidas apenas posteriormente ao lançamento do edital e não vieram acompanhadas de estudos técnicos idôneos que demonstrassem, mediante comparação objetiva das alternativas disponíveis no mercado, a necessidade de restringir a competição às marcas e modelos especificados.

II

8. Adoto a instrução da AudContratações como minhas razões de decidir, além das considerações a seguir.

9. A Lei 14.133/2021 admite a indicação de marca apenas em hipóteses excepcionais, desde que a escolha seja previamente motivada por razões técnicas devidamente demonstradas. Essa exigência visa assegurar a isonomia entre os licitantes e preservar o caráter competitivo da licitação, evitando restrições indevidas ao universo de potenciais fornecedores.

10. No caso concreto, não ficou demonstrado que as motocicletas Yamaha Lander 250 e Triumph Tiger 900 Rally Pro fossem as únicas aptas a atender às necessidades da Administração. Tampouco foi apresentada motivação técnica formal, elaborada previamente à publicação do edital, que evidenciasse, mediante estudos comparativos objetivos, a inviabilidade de adoção de outras soluções existentes no mercado.

11. As justificativas produzidas apenas após a instauração do controle externo não suprem essa deficiência, pois a motivação dos atos administrativos deve anteceder sua prática e integrar o próprio processo de planejamento da contratação.

12. A conclusão alcançada pela unidade especializada encontra respaldo no art. 41, I, da Lei 14.133/2021, bem como na jurisprudência consolidada deste Tribunal, a exemplo da Súmula 270 e do acórdão 559/2025-Plenário, que exigem fundamentação técnica idônea para a indicação de marcas específicas.

13. Assim, considero adequada a anulação do certame. A própria unidade jurisdicionada informou que eventual desfazimento da licitação não acarretará prejuízo imediato às suas atividades, tendo em vista o caráter não emergencial da contratação e a permanência da frota atualmente em operação. Desse modo, os benefícios decorrentes da recomposição da legalidade superam os eventuais ônus administrativos da repetição do procedimento licitatório.

14. Registro, por fim, que as empresas vencedoras dos itens 1 e 2 foram regularmente chamadas ao processo para exercer o contraditório, mas não se manifestaram. Também não ocorreu celebração de contrato, emissão de empenho ou fornecimento dos bens, de modo que eventual anulação atingirá apenas expectativa de contratação ainda não consolidada.

Diante do exposto, voto para que este Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 26 de agosto de 2026.

ODAIR CUNHA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2335/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 001.368/2026-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Denúncia.
3. Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei 8.443/1992).
4. Unidade Jurisdicionada: 1º Batalhão de Guardas.
5. Relator: 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:

VISTO, relatado e discutido este processo de denúncia sobre irregularidades no pregão eletrônico SRP 90010/2025, realizado pelo 1º Batalhão de Guardas.

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

9.1. com fundamento nos arts. 53 da Lei 8.443/92, c/c os arts. 234, 235 e 250, II, todos do

Regimento Interno, conhecer da denúncia e considerá-la procedente;

9.2. determinar ao 1º Batalhão de Guardas, com fundamento no art. 4º, I, da Resolução 315/2020, que, no prazo de 30 (trinta) dias, adote providências para anular o pregão eletrônico SRP 90010/2025 e os atos dele decorrentes, incluída a Ata de Registro de Preços 90010/2025;

9.3. dar ciência ao 1º Batalhão de Guardas, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução 315/2020, sobre a seguinte impropriedade identificada no pregão eletrônico SRP 90010/2025, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

9.3.1. deixar de apresentar justificativa técnica formal para indicação de marca e modelo nos itens licitados, informando, em resposta à impugnação apresentada no certame, que tal documento somente seria disponibilizado por inteiro teor após a homologação do certame, configurando ofensa aos princípios da publicidade, da transparência e da motivação, contidos no art. 5º da Lei 14.133/2021, com potencial prejuízo à ampla participação e à adequada fiscalização do certame, e em ofensa aos arts. 3º, I e II, 7º, VI, 8º e 10 da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação);

9.4. encaminhar cópia desta deliberação (relatório, voto e acórdão) ao 1º Batalhão de Guardas, às sociedades empresárias Nacar Motorcycle Ltda. e Maggi Motorcycles Ltda. e ao denunciante, informando-lhes que sua íntegra estará disponível para consulta no dia seguinte ao de sua oficialização, em www.tcu.gov.br/acordaos.

9.5. levantar o sigilo que recai sobre as peças deste processo, à exceção daquelas que contenham informação pessoal do denunciante, nos termos dos arts. 104, § 1º, e 108, parágrafo único, da Resolução 259/2014.

10. Ata n° 33/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 26/8/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2335-33/26-P.

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

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
ODAIR CUNHA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE III – Plenário
TC 002.091/2024-0 [Apenso: TC 008.770/2025-5]
Natureza: Consulta.
Órgão/Entidade: Tribunal Superior do Trabalho (TST).
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: CONSULTA. POSSIBILIDADE DE AQUISIÇÃO DE CRÉDITOS DE CARBONO COMO MEDIDA DE COMPENSAÇÃO DA EMISSÃO DE GASES DE EFEITO ESTUFA POR

ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. CONHECIMENTO. PROMULGAÇÃO SUPERVENIENTE DA LEI 15.042/2024. INSTITUIÇÃO DO SISTEMA BRASILEIRO DE COMÉRCIO DE EMISSÕES (SBCE). MERCADO REGULADO E VOLUNTÁRIO DE CRÉDITOS DE CARBONO. CONHECIMENTO. PERDA DE OBJETO. ARQUIVAMENTO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto como parte do relatório, com os ajustes de forma pertinentes, a instrução[4] elaborada pela Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico (AudAgroAmbiental), a qual contou com a concordância de seus dirigentes[5]:

"**INTRODUÇÃO**

1. Cuidam os autos de consulta formulada pelo Presidente do Tribunal Superior do Trabalho (TST), Senhor Lelio Bentes Corrêa (peça 3), acerca da possibilidade de os órgãos públicos da Administração direta, federal, estadual ou municipal realizarem compensação de gases de efeito estufa, emitidos em razão de suas operações rotineiras, como forma de neutralizar ou reduzir o impacto na mudança climática global, por meio de cessão de direito e aposentação de créditos de carbono no mercado voluntário.

2. Adicionalmente, o órgão consulente indaga se há impedimento quanto à seleção de tipos de projetos geradores de créditos no mercado voluntário para fins de compensação de emissões de gases de efeito estufa.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. A presente consulta deve ser conhecida, vez que formulada por autoridade que possui legitimidade para tanto, acerca da aplicabilidade, em tese, de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência deste Tribunal, de modo que se encontram satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 264, inciso V, §§ 1º e 2º, e art. 265 do Regimento Interno e art. 1º, inciso XVII, da Lei 8.443/1992.

EXAME TÉCNICO

4. O Presidente do TST, Senhor Lelio Bentes Corrêa, formulou consulta, endereçada ao Exmo. Senhor Presidente Ministro Bruno Dantas, sobre a possibilidade de os órgãos públicos da administração pública realizarem compensação de gases de efeito estufa (GEE) como forma de minimizar ou neutralizar o impacto causado na mudança climática global por meio de cessão de direito e aposentação de créditos de carbono no mercado voluntário, além de requerer deste Tribunal posicionamento sobre impedimentos quanto à seleção de tipos de projetos geradores de créditos no mercado voluntário para fins de compensação de emissões de GEE.

5. O objetivo do consulente é saber da possibilidade da realização de compensação ambiental pela emissão de gases de efeito estufa em razão das operações do TST e do Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT), no ano de 2021, em quantidade suficiente e necessária para alcance da neutralidade no impacto à mudança climática, em atenção ao Programa Carbono Neutro do TST e do CSJT, instituído por meio do Ato Conjunto TST/CSJT nº 65, de 16/9/2022.

6. No pedido, feito mediante o Ofício TST.GP Nº 027 (peça 3), de 29/1/2024, o magistrado inicialmente enfatiza que a compensação ambiental por dano causado ao meio ambiente está prevista no inciso VII, do art. 4º, da Lei 6.938/1981, normativo que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente.

7. Destaca que a Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei 12.187/2009) prevê como diretriz, em seu artigo 5º, inciso I, 'os compromissos assumidos pelo Brasil na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, no Protocolo de Quioto e nos demais documentos sobre mudança do clima dos quais vier a ser signatário' e que a firmação, em 19/8/2019, do Pacto pela Implementação dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da Agenda (ODS) 2030 no Poder Judiciário e Ministério Público corroboraram a referida política.

8. Cita ainda a Resolução CNJ 400/2021, que dispõe sobre a política de sustentabilidade no âmbito do Poder Judiciário e que reforça que os órgãos do Poder Judiciário devem implementar plano de compensação ambiental até o ano 2030 (Agenda 2030 – ONU) a fim de reduzir permanentemente a emissão de gases de efeito estufa, resultante de seu funcionamento. Acrescenta que, nesse sentido, o Programa Carbono Neutro do TST/CSJT tem contribuído diretamente com a Agenda, especificamente com o ODS-13 – Ação contra mudança

[4] Peça 5.
[5] Peças 6-7.

global do clima.

9. No ofício, o TST faz menção ao Plano de Compensação Ambiental elaborado para realização de compensação ambiental relativa aos GEEs emitidos pelo TST em razão de suas operações e que não puderam ser evitados.

10. Esclarece que, para a neutralização dessas emissões, é necessária a compensação em quantidade de créditos de carbono correspondente à quantidade de toneladas de dióxido de carbono (tCO2e) equivalente emitidos, sendo que um crédito de carbono equivale a uma tonelada de CO2e.

11. Aponta que, no ano de 2021, o TST/CSJT emitiram 897 toneladas de CO2e e que a quantidade emitida de GEE foi verificada e validada por entidade externa acreditada pelo Inmetro, contratada para fins de auditar e certificar o inventário. Esse inventário foi elaborado observando padrões nacionais da série da Norma ABNT NBR ISO 14064:2007 e padrões internacionais como GHG *Protocol Corporate Standard*.

12. Por fim, aponta que os créditos de carbono são gerados a partir de diversos projetos, como projetos de reflorestamento, projetos que geram co-benefício para a sociedade local, projetos de aproveitamento de biomassa renovável em substituição a recurso natural não renovável, projetos de preservação e manutenção da floresta em pé. A compra de créditos de carbono para fins de compensação de organizações no Brasil se dá pelo mercado voluntário, que ainda não está regulamentado.

13. Com relação ao pedido, a Assessoria Jurídica (Asjur) do TST emitiu parecer (peça 4) posicionando-se sobre o teor da consulta com a finalidade de garantir maior segurança à tomada de decisão, em face do ineditismo do objeto pleiteado.

14. A análise se debruça sobre proposta, apresentada pela Divisão de Estratégia, Inovação e Sustentabilidade da Secretaria de Gestão Estratégica do órgão (DIESIS/SEGGE), para contratação de empresa com vistas à aquisição de créditos de carbono.

15. Após deslindar a base normativa sobre a qual se fundamenta o pleito, a Asjur aponta que a Resolução CNJ nº 400/2021 não previu expressamente a compra de créditos de carbono como uma das formas de compensação a ser realizada pelos órgãos do Poder Judiciário. Acrescenta que, de acordo com o Princípio da Legalidade Estrita, que sujeita a Administração Pública somente ao que está previsto ou disposto em lei, parece à Assessoria não ser cabível a contratação de créditos de carbono por ausência de autorização legal expressa e de parâmetros objetivos previstos em lei a aplicar-se aos órgãos públicos.

16. Esclarece que o mercado de carbono existe no mundo todo e é regulado em cada país por uma legislação específica e que, no Brasil, a matéria é mencionada superficialmente no Decreto nº 5.025 de 2004, que regulamenta o Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica – Proinfa.

17. A Asjur aponta que a iniciativa do TST se insere no mercado de carbono voluntário, mercado em que qualquer empresa, pessoa, organização não-governamental (ONG) ou governo pode gerar ou comprar créditos de carbono voluntários, mas que não estão sujeitos a registros da Organização das Nações Unidas (ONU) e, por isso, não valem como meta de redução para os países que fazem parte do acordo internacional.

18. A Assessoria ressalta que o processo de regulamentação do mercado de carbono ainda está em andamento no Brasil e não trata da questão com relação à administração pública. Para esse fim, cita o Projeto de Lei 412/2022, que trata do Mercado Brasileiro de Redução de Emissões de Gases de Efeito Estufa (MBRE) e que foi aprovado no Senado Federal em outubro de 2023, mas que ainda aguarda apreciação pela Câmara dos Deputados.

19. Ao final, conclui reiterando não parecer cabível a contratação de créditos de carbono para fins de compensação de emissão de gases de efeito estufa, ante a ausência de autorização legal expressa ou implícita a que está sujeita a Administração Pública por força do Princípio da Legalidade Estrita.

ANÁLISE

20. O crédito de carbono, conceitualmente criado a partir do Protocolo de Quioto, é a moeda do chamado mercado de carbono, utilizada pelos países para atingimento de metas de redução da emissão de gases poluentes na atmosfera. Em suma, a cada tonelada de dióxido de carbono não emitida na atmosfera, gera-se um crédito de carbono.

21. Em breve contexto histórico acerca do chamado Mercado de Créditos de Carbono, evoca-se a criação, em 1988, do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (IPCC), uma organização de governos membros das Nações Unidas (UN) ou da Organização Meteorológica Mundial (WMO), com o objetivo de fornecer aos governos, em todos os níveis, informações científicas que poderiam ser utilizadas no desenvolvimento de políticas climáticas criadas para incentivar ações urgentes de agentes públicos e privados para mitigar os impactos socioambientais advindos do uso intensivo de recursos naturais pela sociedade de consumo pós revolução industrial.

22. Em 1995, em seu segundo relatório, o IPCC destacou políticas baseadas em instrumentos de mercado para mitigar impactos ambientais, como taxação de emissões e mercados de carbono. De acordo com o trabalho, essas medidas, alinhadas com incentivos econômicos, ofereceriam alternativas viáveis de curto a médio prazo para atingir metas de descarbonização que estavam sendo discutidas globalmente.

23. Após a publicação desse relatório em 1997, a ONU coordenou a 3ª Conferência das Partes (COP) que resultou no Protocolo de Quioto, um tratado internacional cujos países signatários assumiram compromissos relacionados a questões ambientais, especialmente relacionados ao agravamento do efeito estufa. Alguns dos principais países responsáveis pelo aquecimento global se comprometeram em reduzir suas emissões de GEEs, criando obrigações legais para empresas dentro de seus territórios que incluem o limite de emissões e a possibilidade de compra de créditos de carbono por meio de mecanismos definidos no Protocolo para compensar a emissão além da meta.

24. O tratado só entrou em vigor em 2005 devido à dificuldade apresentada pelos países em ratificá-lo. Baseando-se no inventário de emissões de GEEs, estabeleceu acordos diferenciados para países conforme seu desenvolvimento e responsabilidade nas emissões e tornou-se um marco inicial na criação de mercados nacionais de carbono, promovendo um passo importante na discussão de um mercado global de carbono. Ademais, evoluiu a ideia de mercados para transacionar reduções de emissões de GEEs, atribuindo valor comercial ao cumprimento de metas.

25. O Protocolo de Quioto trouxe ainda os chamados mecanismos de flexibilização, cujo principal objetivo era dar aos países um auxílio para que atingissem as metas acordadas. Um desses mecanismos foi o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) que, ao regular as emissões certificáveis e quantificáveis (Reduções Certificadas de Emissões – RCE ou *Certified Emissions Reductions – CER*), possibilitou finalmente a negociação desses certificados.

26. À época, o Brasil, como país em desenvolvimento, não assumiu meta em Quioto e, portanto, os projetos baseados no Brasil só participaram como fornecedores de créditos de carbono do MDL (RCEs).

27. Nessa mesma esteira, em 2015 foi assinado o Acordo de Paris, que estabeleceu as Contribuições Nacionais Determinadas (*Intended Nationally Determined Contributions – iNDC*), permitindo aos países signatários designarem sua quota individual de redução. Diferentemente do Protocolo de Quioto, foi adotada uma abordagem mais flexível, respeitando a soberania dos Estados e incentivando a participação voluntária, ao invés de depender de um sistema centralizado. Assim, os países poderiam, em suas NDC´s, estabelecer formas de negociar entre si esses créditos.

28. Em paralelo a esse mercado, regulado por estas normas e instituições, surgiu um mercado voluntário de redução de emissões com as Reduções Voluntárias de Emissões – RVEs ou *Voluntary Emissons Reductions - VER* entre empresas interessadas primeiramente em fortalecer sua imagem e seu compromisso ambiental, sem estarem propriamente vinculadas a quaisquer normas nacionais ou internacionais.

29. Em regra, no mercado voluntário, qualquer empresa, pessoa, organização não-governamental (ONG) ou governo poderiam gerar ou comprar créditos de carbono voluntários. Esses créditos seriam auditados por uma entidade independente, mas não se sujeitando a registros da ONU e por isso não valendo como meta de redução para os países que fazem parte do acordo internacional.

30. Uma das principais diferenças entre os dois mercados é a precificação do crédito de carbono. Atualmente, os preços do mercado de carbono voluntário são mais altos se comparados ao regulado. A diferença se deve à proposta de valor de cada tipo.

31. Os compradores de RCEs estão preocupados especialmente em atender uma meta obrigatória de compensação de emissões, motivo pelo qual se dá pouca importância para a origem do crédito e tipo de projeto. No mercado regulado são encontrados tipicamente projetos de grande escala envolvendo a geração de energia, modificação de processos industriais e tratamento de resíduos urbanos e industriais.

32. Já os compradores de RVEs buscam reforçar suas estratégias de sustentabilidade e governança climática, valorizar suas marcas, diferenciar seus produtos, engajar *stakeholders*, dentre outros. Nesse caso, a origem e a qualidade do projeto, os padrões utilizados e os benefícios socioambientais são de extrema importância para o comprador. O preço é dado mais pela qualidade, localização e padrão utilizado no projeto do que por fatores externos, que têm forte influência no mercado regulado.

33. Certo dizer que, com o crescimento dos mercados de carbono, mostrou-se necessário arranjos regulatórios estatais na economia que influenciassem diretamente o sucesso das estratégias de mercado e a precificação das emissões para alcançar as metas climáticas. Conforme destacado no Relatório sobre a Lacuna de Emissões 2021 do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), a eficácia dos mercados

de carbono na redução das emissões de GEEs depende de regras claramente definidas que visem reduções reais, além de acordos para monitorar o seu progresso e garantir sua transparência.

34. Nesse contexto, surgiram os sistemas de comercio de emissões (SCE), fundamentados no princípio do *cap and trade*, um mercado regulado onde entidades corporativas transacionam permissões de emissões de GEE, garantindo segurança jurídica, transparência e a inclusão do setor privado na governança. São, assim, um tipo de instrumento de política econômica voltado para a internalização das externalidades de gases de efeito estufa e para a obtenção de reduções de emissões custo-efetivas.

35. No sistema *cap and trade*, o governo estabelece um limite ou teto (*cap*) sobre a quantidade que cada instalação pode emitir de GEE, onde cada permissão representa o direito de emitir uma tonelada equivalente de dióxido de carbono. Essas permissões podem ser distribuídas às empresas de diferentes maneiras e podem então serem negociadas dentro de um mercado de carbono.

36. Importante destacar que a redução progressiva das metas de emissões nos sistemas de *cap and trade* está intimamente ligada às Contribuições Nacionais Determinadas (NDCs) que cada país assumiu no âmbito do Acordo de Paris, gerando um incentivo adicional para os Estados implementarem mercados de carbono eficientes que contribuam para o cumprimento dessas metas de redução.

37. Ambos os sistemas *cap-and-trade* e taxação de carbono são ferramentas que vem sendo utilizadas para alcançar um resultado socialmente eficiente em relação à emissão de GEEs. Após a assinatura do Protocolo de Quioto, o Brasil incorporou o tratado ao seu ordenamento jurídico por meio do Decreto Legislativo nº 144, de 2002, e do Decreto nº 5.445, de 2005, incluindo os mecanismos de flexibilidade previstos no Protocolo, os quais visavam incentivar o cumprimento de metas mais ambiciosas de redução de gases de efeito estufa (GEEs).

38. Segundo dados do Banco Mundial, as receitas advindas da taxação de carbono e de SCEs no mundo atingiram o patamar de U$ 95 bilhões em 2023, o que representa mais de 40 vezes a receita gerada nos mercados voluntários. Ao mesmo tempo, a cobertura dos SCEs vem crescendo ano a ano, representando hoje 18% das emissões globais de GEE.

39. Na década de 1990, o Brasil intensificou seu compromisso com as questões ambientais, promovendo a aprovação de legislações ambientais significativas e ratificando a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC).

40. Após a assinatura do Protocolo de Quioto, o Brasil internalizou o tratado em seu ordenamento jurídico por meio do Decreto Legislativo 144/2002 e do Decreto 5.445/2005. Isso incluiu os mecanismos de flexibilidade do Protocolo, que visavam incentivar o cumprimento de metas mais ambiciosas de redução de GEEs.

41. No período em questão, o Brasil passou a receber propostas de projetos do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, o que possibilitou a movimentação de recursos financeiros expressivos por meio das transações de Reduções Certificadas de Emissões (RCEs) geradas por esses projetos. Tal iniciativa beneficiou o país no processo de descarbonização de sua economia e contribuiu para o cumprimento das metas globais de redução de emissões. A participação ativa do Brasil no MDL destacou a nação no cenário internacional de mitigação das mudanças climáticas e na comercialização de créditos de carbono.

42. Em 2007, o Brasil avançou significativamente no enfrentamento das mudanças climáticas com a instituição do Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM), por meio do Decreto nº 6.263/2007, atribuindo-lhe a responsabilidade de elaborar o Plano Nacional sobre Mudança do Clima, o qual foi apresentado em dezembro de 2008.

43. Em dezembro de 2009, o Plano ganhou força normativa com a Lei 12.187/2009, que instituiu a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC). Essa política visava alinhar as medidas nacionais com os compromissos internacionais de mitigação das mudanças climáticas, com foco na redução das emissões de GEEs, seguindo as diretrizes da CQNUMC e do Protocolo de Quioto.

44. A PNMC estabeleceu um compromisso voluntário nacional de reduzir as emissões de GEEs entre 36,1% e 38,9% dos níveis projetados até o ano de 2020. Para alcançar tal meta, determinou-se a criação de planos setoriais de mitigação e adaptação às mudanças climáticas, abrangendo setores intensivos em emissões de GEEs, tais como energia elétrica, transporte público, indústria, mineração, construção civil, saúde e agropecuária.

45. Indo além, a PNMC, no seu artigo 9º, fez menção à criação de um mercado de carbono brasileiro, denominado Mercado Brasileiro de Redução de Emissões (MBRE), a ser desenvolvido conforme as diretrizes estabelecidas pela própria PNMC (art. 4º, VIII). No entanto, tanto a PNMC quanto seu decreto regulamentador não foram capazes de estabelecer parâmetros claros para a constituição efetiva desse mercado de carbono no Brasil, deixando uma lacuna legal quanto à definição de parâmetros, regras, sistemas de confiabilidade e

metodologias necessárias para sua implementação.

46. Com o Acordo de Paris, os instrumentos mercadológicos para mitigação de emissões de GEEs ganharam novo impulso. O Brasil assinou o Acordo em 22/4/2016 e o internalizou em seu ordenamento jurídico por meio do Decreto Legislativo 140/2016 e do Decreto 9.703/2017.

47. Ainda em 2016, o Brasil apresentou sua primeira Contribuição Nacional Determinada (NDC), comprometendo-se a reduzir suas emissões de GEEs em 37% até 2025 e em 43% até 2030 em relação aos níveis de emissões estimados para 2005. Ressalte-se que as medidas citadas foram inicialmente introduzidas no ordenamento jurídico brasileiro por meio do Decreto 5.882, de 31 de agosto de 2006, que alterou o art. 5º do Decreto 5.025, de 2004, o qual regulamenta o Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica – Proinfa.

48. Em 2022, o país enviaria sua segunda NDC, reafirmando os compromissos anteriores e estabelecendo a meta de neutralidade climática até 2050.

49. Com o intuito de alcançar as metas estabelecidas, o Brasil instituiu, por meio do Decreto 9.172/2017, o Sistema de Registro Nacional de Emissões (Sirene), cujo objetivo é disponibilizar dados do Inventário Brasileiro de Emissões Antrópicas, bem como apoiar a definição de políticas públicas e outras iniciativas voltadas à contabilização de emissões.

50. Administrativamente, o CIM foi reorganizado pelo Decreto 10.145/2019, substituindo estruturas anteriores e focando mais decisivamente na atualização da PNMC e na implementação de medidas alinhadas com o Acordo de Paris, delegando ao Ministério do Meio Ambiente (MMA) o papel de Autoridade Nacional Designada para os mecanismos definidos no art. 6º do Acordo.

51. Em outubro de 2021, o Brasil procedeu a uma nova reestruturação administrativa relacionada às políticas de mudança climática com a revogação do Decreto 10.145/2019 pelo Decreto 10.845/2021, que recriou o comitê sob uma nova denominação: o Comitê Interministerial sobre a Mudança do Clima e o Crescimento Verde (CIMV).

52. Em maio de 2022, foi promulgado o Decreto 11.075, que instituiu uma estrutura administrativa destinada à gestão do MBRE, atribuindo competências específicas, prevendo os instrumentos cabíveis e estabelecendo o Sistema Nacional de Redução de Emissões de Gases de Efeito Estufa (Sinare), cuja operacionalização ficou a cargo do Ministério do Meio Ambiente (MMA).

53. O Decreto reconheceu o MBRE como um mecanismo de gestão ambiental essencial para a implementação dos planos setoriais, facilitando a efetivação da NDC brasileira e estimulando os setores afetados pela possibilidade de transações econômicas dos créditos certificados de redução de emissões.

54. Os Decretos nº 10.845/2021 e nº 11.075/2022 foram recentemente revogados pelo Decreto 11.550/2023, que, entre outras providências, reestruturou o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima, ampliando seu escopo e competências no contexto da PNMC. Embora tenha revogado a iniciativa relacionada aos mercados de carbono, o novo decreto buscou reforçar a integração das políticas públicas e programas governamentais com as diretrizes climáticas, visando à compatibilização com os objetivos de neutralidade climática e os instrumentos da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima.

55. No que tange à regulamentação do Mercado Brasileiro de Redução de Emissões, destacam-se alguns projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional, a saber: o PL 412/2022, que prevê a instituição do Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SBCE) e propõe alterações nas Leis 12.187/2009, 12.651/2012 e 6.385/1976; e o PL 4.290/2023, que institui o mercado brasileiro de ativos ambientais. Ambos os projetos foram apensados ao PL 528/2021, que, por sua vez, foi apensado ao PL 290/2020, em razão da correlação das matérias tratadas.

56. O PL 290/2020, apresentado à Câmara dos Deputados em fevereiro de 2020 pelo Deputado Léo Moraes, dispunha sobre a compensação ambiental da geração de energia elétrica e a certificação de créditos de carbono para empreendimentos de geração por fontes alternativas. Todavia, o referido projeto de lei não obteve aprovação e foi arquivado pela casa legislativa.

57. Atualmente, tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei 2.148/2015, que objetiva regulamentar o mercado de carbono no Brasil. A referida proposta legislativa foi aprovada pela Câmara dos Deputados em dezembro de 2023 e encontra-se em fase de deliberação no Senado Federal. O projeto prevê a criação do Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa, estabelecendo limites para as emissões de empresas e incentivando a compensação por meio da compra e venda de créditos de carbono.

58. É inegável que o Brasil tem avançado na direção de regulamentar o mercado de carbono no país; entretanto, ainda não há uma lei federal que estabeleça normas específicas para esse tipo de mercado no território nacional.

59. É imprescindível a aprovação de um ordenamento jurídico nacional que regule de maneira definitiva o mercado de carbono, proporcionando segurança jurídica e transparência ao setor, de modo a capacitar o país para enfrentar os desafios externos decorrentes da criação do novo mercado global, tanto no que tange às emissões de GEE quanto às taxas de importação associadas a produtos e serviços com elevadas emissões desses gases.

60. Importa salientar que, embora o mercado voluntário de carbono esteja em expansão e contribua significativamente para a compensação de GEEs, é o mercado regulado de carbono que se destaca como o principal alicerce na transição de setores econômicos para práticas sustentáveis e de baixa emissão. Ademais, os projetos inseridos no mercado voluntário não estão sujeitos a registros da ONU e, por conseguinte, não são considerados válidos como metas de redução para os países signatários dos acordos internacionais.

61. Outro ponto a ser considerado acerca do comércio desses créditos é a questão orçamentária. Segundo dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), entre 2000 e 2020, o montante anual de recursos orçamentários destinados à agenda do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) representou, em média, 0,02% do orçamento total do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, totalizando US$ 7.311.255,95. Apesar de os valores serem relativamente baixos, os gastos públicos envolvidos no mercado de carbono por órgãos da administração pública devem ser rigorosamente controlados, a fim de garantir sua utilização de forma regular e eficiente, o que estaria sob risco em um mercado não regulado.

62. Indo ao pleito, entende-se que a aquisição de créditos de carbono no mercado voluntário para compensar a emissão de 897 toneladas de CO2e, referente ao ano de 2021, pelo Tribunal Superior do Trabalho (TST) e pelo Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT), é uma iniciativa louvável que evidencia o compromisso e a responsabilidade da gestão do órgão com as questões socioambientais, destacando-se ainda pelo ineditismo da ação.

63. Contudo, conforme exposto pela própria Assessoria Jurídica do Tribunal Superior do Trabalho (peça 4), a contratação de créditos de carbono como meio de compensação de emissões de gases de efeito estufa por órgãos públicos, sem a devida autorização legal, violaria o Princípio da Legalidade Estrita, o qual determina que os entes da administração pública devem atuar estritamente conforme o que está previsto e disposto em lei, sendo-lhes vedado agir, fazer ou deixar de fazer algo que não esteja expressamente autorizado pelo ordenamento jurídico.

64. Assim sendo e por todo o exposto, esta unidade técnica posiciona-se contrariamente à realização, por parte dos órgãos da administração pública direta federal, do comércio de créditos de carbono no mercado voluntário, em razão da ausência de dispositivos legais que regulamentem tal prática.

65. Conclui ainda pelo não cabimento de os órgãos da administração pública federal selecionarem projetos geradores de créditos no mercado voluntário com o objetivo de compensar as emissões de gases de efeito estufa (GEEs) decorrentes de suas atividades operacionais.

CONCLUSÃO

66. A presente instrução trata de consulta formulada pelo Presidente do Tribunal Superior do Trabalho (TST) acerca da possibilidade de órgãos públicos poderem realizar compensação de gases de efeito estufa (GEE), emitidos em razão de suas operações rotineiras, como forma de neutralizar ou reduzir o impacto na mudança climática global, por meio de cessão de direito e aposentação de créditos de carbono no mercado voluntário de carbono. Além disso, o órgão consulente indaga se há impedimento quanto à seleção de tipos de projetos geradores de créditos no mercado voluntário, para fins de compensação de emissões de GEEs.

67. O pleito foi conhecido e admitido, uma vez satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 264, inciso V, §§ 1º e 2º, e art. 265 do Regimento Interno e art. 1º, inciso XVII, da Lei 8.443/1992.

68. Após uma síntese do teor do pleito (itens 4 a 12 da instrução) e as considerações e o posicionamento da Assessoria Jurídica (Asjur) do TST (itens 13 a 19), entende-se que os órgãos da administração pública direta federal não devem realizar o comércio de créditos de carbono no mercado voluntário, em razão da ausência de dispositivos legais que regulamentem tal prática (itens 58 a 64).

69. Entende-se também pelo não cabimento de os órgãos da administração pública federal selecionarem projetos geradores de créditos no mercado voluntário com o objetivo de compensar as emissões de gases de efeito estufa (GEEs) decorrentes de suas atividades operacionais (item 65).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

70. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) conhecer da presente consulta, vez que se encontram satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 264, inciso V, §§ 1º e 2º, e art. 265 do Regimento Interno do TCU;

b) nos termos do art. 1º, inciso XVII, da Lei 8.443/1992, responder ao consulente que não cabe a realização, por

parte dos órgãos da administração pública direta federal, do comércio de créditos de carbono no mercado voluntário, em razão da ausência de dispositivos legais que regulamentem tal prática, consequentemente também não sendo possível aos órgãos da administração pública federal selecionarem projetos geradores de créditos no mercado voluntário com o objetivo de compensar as emissões de gases de efeito estufa (GEEs) decorrentes de suas atividades operacionais;

c) arquivar o presente processo."

2. O Ministério Público de Contas[6], instado a se manifestar no processo, divergiu da proposta da unidade instrutiva por intermédio do judicioso parecer que transcrevo a seguir:

"Trata-se de consulta formulada pelo Presidente do Tribunal Superior do Trabalho (TST), Exmo. Sr. Ministro Lelio Bentes Corrêa (peça 3), acerca da possibilidade de os órgãos públicos da Administração direta, federal, estadual ou municipal realizarem compensação de gases de efeito estufa (GEE) mediante cessão de direito e aposentação de créditos de carbono no mercado voluntário (peça 3).

2. Na contextualização do objeto da consulta, o consulente menciona, por exemplo, o Programa Carbono Neutro, implantado por meio do Ato Conjunto TST/CSJT nº 65, de 16/9/2022, cujo objetivo é potencializar o desenvolvimento sustentável do TST e do Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT) - prevendo que o órgão deve permanentemente reduzir as emissões de GEE e, quando não for possível, realizar a correspondente compensação.

3. Por fim, elabora os dois seguintes questionamentos:

a) É possível e aconselhável que os órgãos públicos da Administração direta, federal, estadual ou municipal realizem compensação de gases de efeito estufa emitidos em razão de suas operações que não puderam ser evitadas, como forma de neutralizar ou reduzir o impacto na mudança climática global, por meio de cessão de direito e aposentação de créditos de carbono no mercado voluntário?

b) Há impedimento quanto à seleção de tipos de projetos geradores de créditos no mercado voluntário, para fins de compensação de emissões de gases de efeito estufa?

4. O consulente encaminha em anexo parecer da Assessoria Jurídica do TST, em observância ao art. 264, § 1º, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (TCU) (peça 4).

5. O referido parecer examina o arcabouço legal sobre a matéria e a inserção do objeto da consulta no cenário jurídico e, sinteticamente, conclui não ser cabível a contratação de créditos de carbono para fins de compensação de emissões de GEE, ante a ausência de autorização legal expressa ou implícita, a que estaria sujeita a administração pública por força do princípio da legalidade estrita.

6. A Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico (AudAgroAmbiental) discorre sobre a admissibilidade da consulta, sobre o conceito de crédito de carbono, o contexto histórico das medidas mundiais para preservação do meio-ambiente e para o desenvolvimento de políticas climáticas, e o histórico normativo brasileiro sobre o tema (peças 5-7).

7. Ao concluir sua análise, a unidade técnica propõe, em síntese, conhecer da consulta, por satisfazer todos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 264, inciso V, §§ 1º e 2º, e art. 265 do Regimento Interno do TCU, e responder ao consulente, nos termos do art. 1º, inciso XVII, da Lei 8.443/1992, que:

não cabe a realização, por parte dos órgãos da administração pública direta federal, do comércio de créditos de carbono no mercado voluntário, em razão da ausência de dispositivos legais que regulamentem tal prática, consequentemente também não sendo possível aos órgãos da administração pública federal selecionarem projetos geradores de créditos no mercado voluntário com o objetivo de compensar as emissões de gases de efeito estufa (GEEs) decorrentes de suas atividades operacionais;

(...)

8. Este representante do *Parquet*, com as devidas vênias, diverge do encaminhamento sugerido pela unidade técnica, em pareceres uniformes (peças 5-7), por não vislumbrar óbice normativo à compra de créditos de carbono por órgãos da administração pública direta federal, conforme será desenvolvido mais à frente. O faz, também, em virtude de inovação normativa posterior ao encerramento da instrução da presente consulta, consubstanciada na Resolução CNJ nº 594, de 08 de novembro de 2024, a qual será igualmente abordada adiante.

9. Restringimo-nos, em nossa análise, ao âmbito da administração pública direta federal, por entendermos que a presente consulta, nos termos em que formulada, no que tange à administração direta estadual e municipal, extrapola a competência do TCU, a quem constitucionalmente incumbe o controle da administração pública federal e da aplicação dos recursos públicos igualmente federais.

---

[6] Parecer do Procurador Rodrigo Medeiros de Lima (peça 10).

10. Deixamos, ainda, de nos pronunciar quanto a ser ou não 'aconselhável' a compra de créditos de carbono no mercado voluntário, por entendermos que o aspecto igualmente extrapola a competência do TCU em sede de consulta, integrando o âmbito de discricionariedade do gestor público.

11. Cumpre-nos, ainda, louvar a iniciativa do CSJT e do TST, assim como de todo o Poder Judiciário, em adotar medidas concretas orientadas ao desenvolvimento sustentável e ao enfrentamento das mudanças climáticas, com vistas à redução permanente de suas emissões de GEE e à compensação dessas emissões quando a redução não for possível.

12. Antes, porém, de adentrarmos o exame da consulta e apesar do bem-traçado histórico do mercado de carbono, no mundo e no Brasil, feito pela unidade técnica, consideramos importante explorar adicionalmente alguns aspectos do tema, para uma melhor contextualização do mercado voluntário de carbono no Brasil. Para tanto, nos valemos de materiais de imprensa e de organizações atuantes no setor, como a Câmara de Comércio Internacional Brasil (ICC Brasil), BVRio, *Verra Registry* e *Gold Standard*, além de relatórios corporativos.

Mercado de Carbono

13. O mercado de carbono é divido em dois grandes segmentos: o regulado e o voluntário.

14. O mercado regulado está associado a limites ou metas de redução de emissões de GEE cogentes, impostas legalmente, para determinadas indústrias ou setores econômicos. Se uma empresa emite menos do que o seu limite, ela pode vender o excedente de sua cota de emissões na forma de créditos de carbono para outras empresas que estão acima de seus limites. A ideia é criar um incentivo econômico para que as empresas reduzam suas emissões.

15. O mercado regulado de crédito de carbono é parte de uma abordagem mais ampla conhecida como '*cap-and-trade*' (limite e comércio), que visa a reduzir as emissões totais de GEE de maneira eficiente e econômica. Esse sistema é utilizado em várias partes do mundo, incluindo a União Europeia, que possui um dos maiores e mais estabelecidos mercados de carbono, o Sistema de Comércio de Emissões da União Europeia (EU ETS).

16. Atualmente se discute o papel da Organização da Nações Unidas (ONU) como entidade responsável pelo registro das transações de troca de carbono entre países, por meio de um mecanismo global de emissão de créditos a serem comercializados por instituições privadas e públicas.[7]

17. Já o mercado voluntário de créditos de carbono se pauta por compromissos espontâneos de empresas, organizações e até indivíduos que pretendam compensar suas emissões de GEE, parcial ou totalmente, por meio da compra de créditos de carbono, mesmo não estando obrigados a isso por lei ou acordo específico.

18. No mercado voluntário, esses créditos são gerados por projetos que demonstram ter evitado, removido ou compensado emissões de GEE. Um crédito de carbono representa a redução ou remoção de uma tonelada métrica de dióxido de carbono (CO_2) ou seu equivalente da atmosfera.

19. Os créditos de carbono podem ser originados de diversas fontes, incluindo:

a) Projetos de reflorestamento e conservação florestal;
b) Iniciativas de energia renovável (como parques eólicos ou solares);
c) Programas de eficiência energética;
d) Sistemas de manejo de resíduos (como captura de metano em aterros sanitários);
e) Tecnologias de captura e armazenamento de carbono.

20. O processo de geração de créditos de carbono deve seguir metodologias rigorosas e ser verificado por terceiros independentes para garantir sua integridade e credibilidade.

21. O mercado voluntário de carbono envolve diversos participantes, cada um desempenhando um papel específico no funcionamento do sistema:

a) Desenvolvedores de Projetos:
Entidades responsáveis por criar e implementar projetos que reduzem ou removem emissões de GEE. Podem ser empresas privadas, organizações não-governamentais, comunidades locais ou até mesmo governos. Eles identificam oportunidades, desenvolvem metodologias, implementam as atividades do projeto e monitoram os resultados.

b) Certificadoras e Padrões de Qualidade:
Organizações que desempenham papel crucial na validação, verificação e certificação dos créditos de carbono gerados pelos projetos. Estabelecem metodologias e padrões de qualidade para garantir que os créditos representem reduções reais, mensuráveis e adicionais de emissões.

---

[7] Vide http://www.oc.eco.br/carbono-entra-em-campo/. Acesso em 20/12/2024.

c) Corretoras e Plataformas de Mercado:
Atuam como intermediários, conectando compradores e vendedores de créditos de carbono. Essas entidades facilitam as transações e objetivam proporcionar liquidez ao mercado, dentre outros serviços adicionais.
d) Compradores Voluntários:
São empresas, organizações ou indivíduos que adquirem créditos de carbono para compensar suas próprias emissões ou como parte de suas estratégias de responsabilidade ambiental, social e governança (ASG). Os motivos para a compra podem variar desde o cumprimento de metas corporativas de sustentabilidade até o desejo de contribuir para a mitigação das mudanças climáticas.
e) Organizações de Auditoria:
Auditores independentes atuam na verificação da legitimidade dos projetos e dos créditos gerados. Realizam auditorias regulares para garantir que os projetos estejam cumprindo as metodologias aprovadas e que as reduções de emissões reivindicadas sejam reais e mensuráveis.
f) Registros de Créditos de Carbono
Organizações independentes que atuam como 'cartório' para créditos de carbono, onde devem ser registrados e aposentados para evitar duplicidade após a compra. Nesses registros, o comprador pode verificar a origem e o status dos créditos adquiridos.
g) Reguladores e Formuladores de Políticas:
Embora o mercado seja voluntário, governos e organizações internacionais podem influenciar seu funcionamento através de políticas e regulamentações. Por exemplo, podem criar incentivos fiscais para a compra de créditos de carbono ou estabelecer diretrizes para a contabilização de emissões corporativas.

22. Deve-se destacar que o Brasil possui algumas iniciativas para transparência e registro de créditos de carbono, embora grande parte das transações e registros ainda seja realizada por plataformas internacionais.

23. Recentemente, a bolsa de valores B3 anunciou os primeiros registros de projetos de empresas[8], com metodologia específica de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA), em uma primeira plataforma nacional de registro de projetos geradores de créditos de carbono, ainda em fase de desenvolvimento. O objetivo da plataforma, segundo a B3, é facilitar o acesso às informações desses projetos e acelerar o processo de emissão de créditos de carbono para que as empresas compensem suas emissões de GEE.

24. A Fundação Getúlio Vargas (FGV) gerencia o Registro Público de Emissões[9] - plataforma para divulgação de forma transparente, rápida e simples dos inventários corporativos de emissões de gases de efeito estufa (GEE) das organizações participantes do Programa Brasileiro *GHG Protocol* e conta com extensa base de inventários organizacionais públicos da América Latina, com mais de 4.000 inventários.

25. No que se refere à comercialização de créditos de carbono, instituições financeiras no Brasil, como Banco do Brasil[10] e Itaú[11], têm começado a atuar como intermediários e incentivadores do mercado de carbono nacional.

26. O processo de geração, verificação e comercialização de créditos de carbono no mercado voluntário segue, geralmente, as seguintes etapas:
a) Desenvolvimento do Projeto: Os desenvolvedores identificam e implementam projetos que reduzem ou removem emissões de GEE;
b) Validação: O projeto é validado por uma terceira parte independente para garantir que atenda aos critérios estabelecidos pelo padrão de certificação escolhido;
c) Monitoramento: As atividades do projeto são monitoradas continuamente, e as reduções de emissões são quantificadas;
d) Verificação: Um auditor independente verifica as reduções de emissões reivindicadas;
e) Certificação: Após a verificação bem-sucedida, os créditos de carbono são emitidos e registrados em um registro público;
f) Comercialização: Os créditos certificados podem então ser vendidos no mercado voluntário;
g) Registro e Aposentadoria: Quando um comprador utiliza o crédito para compensar suas emissões, o crédito é 'aposentado' e não pode ser revendido ou utilizado novamente.

27. Para o bom funcionamento do mercado voluntário de crédito de carbono como um todo, alguns princípios gerais são frequentemente incorporados nos padrões e certificações utilizados no mercado, como o

[8] Vide http://www.b3.com.br/pt_br/noticias/descarbonizacao.htm. Acesso em 20/12/2024.
[9] Vide http://registropublicodeemissoes.fgv.br/. Acesso em 20/12/2024.
[10] Vide http://www.bb.com.br/site/sustentabilidade/como-bb-atua/creditos-de-carbono/. Acesso em 20/12/2024.
[11] Vide http://capitalreset.uol.com.br/carbono/creditos-de-carbono/itau-se-une-a-oito-bancos-e-cria-bolsa-para-creditos-de-carbono/. Acesso em 20/12/2024.

VCS (*Verified Carbon Standard*) e o *Gold Standard*, garantindo que as reduções de emissões sejam reais, mensuráveis e contribuam efetivamente para a mitigação das mudanças climáticas. Esses princípios são essenciais para manter a integridade e a credibilidade do mercado. Alguns deles são:

a) Adicionalidade: O projeto só pode gerar créditos se demonstrar que a redução de emissões não teria ocorrido sem os recursos do mercado de carbono;

b) Mensuração e Verificação: As emissões evitadas ou capturadas devem ser mensuráveis e verificadas por terceiros independentes;

c) Transparência: Os créditos devem estar registrados em plataformas confiáveis para evitar dupla contagem (quando um mesmo crédito é vendido mais de uma vez, ou reivindicado por múltiplas entidades);

d) Permanência: Os benefícios do projeto devem ser mantidos a longo prazo (ex.: reflorestamento não pode ser revertido por desmatamento);

e) Co-benefícios: Muitos projetos promovem benefícios adicionais, como proteção da biodiversidade e melhorias socioeconômicas para comunidades locais;

f) Integridade Ambiental: As atividades do projeto não devem causar impactos ambientais negativos significativos, sendo importante que a solução proposta não resolva um problema enquanto cria outro; e

g) Conformidade Legal e Regulamentar: Os projetos devem respeitar todas as leis e regulamentos aplicáveis, incluindo aqueles relacionados a direitos humanos, ambientais e trabalhistas.

28. Tendo em vista os conceitos acima expostos, apresenta-se a seguir uma visão geral de procedimentos a serem adotados em uma hipotética operação de compra de crédito de carbono no mercado voluntário no Brasil. O intuito desta descrição exemplificativa é o de ilustrar de forma mais clara o processo de compra neste mercado, destacando aspectos importantes a serem observados para se garantir, ao final, o atingimento do objetivo maior de compensação de emissões, como forma de minimizar ou neutralizar o impacto climático causado.

29. Inicialmente, o comprador deve realizar o cálculo de suas emissões, determinando sua pegada de carbono através de metodologias padrão, como o *Greenhouse Gas Protocol*. Esse cálculo define a quantidade exata de emissões que precisará ser compensada.

30. O próximo passo é a escolha do projeto. Um aspecto crítico a ser considerado é a certificação dos créditos escolhidos por padrões reconhecidos no mercado, como o *Verified Carbon Standard* (VCS) ou o *Gold Standard*, garantindo assim a credibilidade e a qualidade dos créditos adquiridos.

31. Após a seleção do projeto, inicia-se a fase de negociação e compra dos créditos de carbono. Esta etapa pode ser realizada de duas formas: diretamente com o provedor do projeto ou através de corretoras e plataformas digitais especializadas. É importante notar que o preço dos créditos pode variar significativamente, sendo influenciado por diversos fatores, como o tipo do projeto, sua localização geográfica e o padrão de certificação utilizado. No mercado voluntário, os preços são negociados livremente entre as partes.

32. Concluída a compra, inicia-se etapa importantíssima: registro e retirada do crédito de carbono. Nesta etapa, os créditos adquiridos são oficialmente registrados em nome do comprador em um registro reconhecido. Este processo é crucial para garantir a transparência e a rastreabilidade da transação. Em seguida, realiza-se a retirada (ou 'aposentadoria') do crédito, um passo essencial para assegurar que ele não seja comercializado novamente, evitando assim a dupla contagem de compensações.

33. Por fim, o processo pode se encerrar com a etapa de comunicação e elaboração de relatórios. Nessa fase, o comprador tem a oportunidade de incluir informações detalhadas sobre a compensação de carbono realizada em seus relatórios de sustentabilidade. Esta comunicação é importante não apenas para fins de transparência, mas também para destacar o impacto positivo gerado pela organização.

34. Este conjunto de procedimentos gerais, desde o cálculo inicial das emissões até a comunicação final dos resultados, permite às organizações contribuírem ativamente para a mitigação das mudanças climáticas de maneira transparente e verificável.

35. As informações anteriores ilustram a complexidade envolvida nas transações atinentes ao mercado de carbono, com múltiplos atores envolvidos, mas não se pretende com isso estabelecer as exatas etapas a serem seguidas em um processo de compra dos créditos.

36. A Lei nº 12.187/2009, que institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), previu a criação e operacionalização de um Mercado Brasileiro de Redução de Emissões (MBRE). A esse respeito, assim dispõe o seu art. 9º:

Art. 9º O Mercado Brasileiro de Redução de Emissões - MBRE será operacionalizado em bolsas de mercadorias e futuros, bolsas de valores e entidades de balcão organizado, autorizadas pela Comissão de

Valores Mobiliários - CVM, onde se dará a negociação de títulos mobiliários representativos de emissões de gases de efeito estufa evitadas certificadas.

37. Após a conclusão do parecer da unidade técnica, houve a sanção da Lei nº 15.042, de 11 de dezembro de 2024, a qual institui o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SBCE), ali definido como 'ambiente regulado submetido ao regime de limitação das emissões de GEE e de comercialização de ativos representativos de emissão, redução de emissão ou remoção de GEE no País' (art. 3º, *caput*). Trata-se, portanto, do mercado regulado.

38. Porém, a Lei nº 15.042/2024 trata, também, do mercado voluntário, trazendo diversas definições a ele pertinentes, tais como as de:

- mercado voluntário;
- crédito de carbono como valor mobiliário;
- gerador de projeto de crédito de carbono ou de Certificado de Redução ou Remoção Verificada de Emissões (CRVE);
- programas estatais de crédito de carbono para redução ou remoção de GEE desenvolvidos pelos entes públicos;
- programas jurisdicionais de crédito de carbono para redução ou remoção de GEE realizados diretamente pelo poder público, em escala nacional ou estadual;
- projetos estatais de crédito de carbono para redução ou remoção de GEE, com abordagem de mercado e finalidade de geração de créditos de carbono, desenvolvidos diretamente por um ente público, isoladamente ou em convênio com outros;
- projetos privados de crédito de carbono;
- áreas aptas ao desenvolvimento de projetos de geração de créditos de carbono;
- oferta voluntária de créditos de carbono;
- certificador de projetos ou programas de crédito de carbono.

39. O seu Capítulo IV – Da Oferta Voluntária de Créditos de Carbono (arts 42 a 46 da Lei nº 15.042/2024) contêm disposições relativas à oferta voluntária de créditos de carbono, enfatizando aspectos sobre titularidade dos créditos, condições para projetos públicos e privados e direitos dos proprietários e usufrutuários de terras.

40. O art. 42 da Lei nº 15.042/2024 assim dispõe:

Art. 42. Os créditos de carbono gerados a partir de projetos ou programas que impliquem redução de emissão ou remoção de GEE poderão ser ofertados, originariamente, no mercado voluntário, por qualquer gerador ou desenvolvedor de projeto de crédito de carbono que seja titular dos créditos, nos termos do art. 43, ou por ente público desenvolvedor de programas jurisdicionais e projetos públicos de crédito de carbono, respeitadas as condições dos arts. 12 e 43 desta Lei.

41. O dispositivo evidencia que o poder público pode oferecer créditos de carbono no mercado voluntário, a partir de projetos e programas aptos à geração desses créditos.

42. Porém, não há na lei previsão expressa da **aquisição** de créditos de carbono por órgãos ou entidades da administração pública, seja no mercado regulado, seja no voluntário.

43. Ao pesquisarmos sobre eventuais operações dessa natureza efetivadas pela administração pública, verificamos que o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) lançou um documento com os compromissos do banco para o clima, durante a 27ª Conferência das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (COP27), realizada em 2022, e chegou a iniciar os procedimentos para tentativa de compra de créditos de carbono no mercado voluntário.

44. No documento, o BNDES assumiu o papel de ser, segundo ele, o primeiro banco de desenvolvimento a se comprometer com a neutralidade climática em suas operações, com o objetivo de se tornar carbono zero até 2050.

45. Para assumir este compromisso, o BNDES elaborou o documento 'Clima e Desenvolvimento - A contribuição do BNDES para uma transição justa', no qual o banco organiza as ações para alcançar a neutralidade em carbono até 2050 da entidade *per se* e define metas de neutralidade para as carteiras de crédito, metas de engajamento para acelerar a transição dos seus clientes para a neutralidade em carbono e a contabilização de carbono nos processos de aprovação e apoio a novos projetos.

46. Nesse contexto, foi lançado o programa BNDES Créditos de Carbono[12], o primeiro de compra de carbono por um banco público no Brasil, segundo o próprio BNDES, com o objetivo de estimular projetos geradores desses créditos, contribuindo para a mitigação das mudanças climáticas.

47. A iniciativa previu a aplicação de recursos para comercialização de instrumentos de compensação de carbono no mercado voluntário por intermédio de projetos que gerassem redução de emissão ou captura de carbono. A escolha ocorreria por meio de chamadas públicas.

48. Na primeira chamada pública[13], realizada em maio de 2022, o BNDES selecionou cinco projetos de conservação e de energia em segmentos diversos, com previsão de investimento total de R$ 10 milhões.

49. Houve, ainda, em 30/8/2022, a realização de uma segunda chamada pública para aquisição de créditos de carbono no mercado voluntário[14]. Previa-se a aquisição de créditos de carbono no mercado voluntário oriundos de projetos realizados no Brasil e que gerassem redução de emissão e/ou remoção comprovada e adicional de GEE, para investimento da BNDESPAR, com orçamento total de até R$ 100 milhões.

50. Segundo o banco, após o processo de seleção, com regras definidas em edital, os projetos passariam por diligências para avaliações técnica e jurídica, a serem realizadas por equipes do BNDES.

51. Foram habilitadas quinze propostas, de acordo com o banco.

52. No entanto, ambas as Chamadas Públicas foram canceladas, de acordo com o seguinte comunicado oficial[15]:

A BNDES Participações S.A. – BNDESPAR informa o cancelamento das Chamadas Públicas para Aquisição de Créditos de Carbono no Mercado Voluntário, lançadas em 2022, conforme faculdade prevista no item 7 dos editais das referidas Chamadas.

O Sistema BNDES segue em seu papel histórico e estratégico de fomentar a inovação e iniciativas que promovam o desenvolvimento sustentável, bem como reconhece o potencial do mercado voluntário de carbono para canalizar recursos para projetos de mitigação da crise climática.

Todavia, entendeu-se necessário reestruturar a estratégia de apoio do Banco ao referido mercado, considerando os avanços regulatórios e o próprio desenvolvimento do mercado voluntário. O Sistema BNDES está empenhado em desenvolver novas soluções para apoio aos mercados de carbono, como parte de uma estratégia mais ampla de contribuir com a descarbonização da economia nacional e com a transição ecológica justa e inclusiva.

53. Essa foi a única tentativa de aquisição de crédito de carbono no mercado voluntário por instituição pública identificada por este representante do MPTCU, destacando que o BNDES não integra o escopo da presente consulta, por não se tratar de órgão da administração pública direta federal, mas de empresa pública dotada de personalidade jurídica de direito privado e patrimônio próprio, regido, dentre outras leis, pela Lei nº 13.303/2016 (Lei de Responsabilidade das Estatais) e pela Lei nº 6.404/1976.

54. Importante destacar que, de acordo com informações prestadas pelo BNDES, o objetivo inicial do banco com as chamadas públicas para compra de créditos de carbono no mercado voluntário diferia do objetivo pretendido pelo TST ao formular esta Consulta. Além disso, essas instituições possuem papéis sociais, jurídicos e econômicos muito distintos.

Riscos inerentes ao mercado voluntário

55. Para ilustrar os riscos envolvidos em operações no mercado voluntário de créditos carbono e diante da ausência de dados provenientes de fiscalizações nessa Corte sobre o tema, pelo seu ineditismo na rotina das instituições fiscalizadas pelo TCU, pesquisamos na internet experiências já relatadas sobre o assunto. As fontes[16] pesquisadas[17] alertam para uma série de riscos relacionados ao mercado voluntário de créditos de carbono.

56. De forma sintética, apontam-se fatos relacionados à qualidade dos créditos. Segundo as fontes pesquisadas, há o risco de aquisição de créditos de baixa qualidade, que podem não representar reduções reais de emissões de GEE.

---

[12] Vide http://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/mercado-de-capitais/creditos-de-carbono. Acesso em 20/12/2024.
[13] Vide: BNDES anuncia programa para aquisição de créditos de carbono regulares. Acesso em 20/12/2024.
[14] Vide: 2ª chamada pública para aquisição de créditos de carbono no mercado voluntário. Acesso em 20/12/2024.
[15] Vide: 2ª chamada pública para aquisição de créditos de carbono no mercado voluntário. Acesso em 20/12/2024.
[16] Vide: oportunidades e riscos no mercado de credito de carbono | Kroll. Acesso em 20/12/2024.
[17] Vide: Mercado voluntário de carbono tem potencial gigantesco no Brasil | McKinsey. Acesso em 20/12/2024.

57. Menciona-se também a questão da duplicidade de créditos, pois existe a possibilidade de créditos serem vendidos mais de uma vez, comprometendo a integridade do mercado e a eficácia das compensações de carbono.

58. Outro grande risco se refere ao uso irregular de terras. Projetos de carbono mal fiscalizados e regulados podem envolver o uso de terras de propriedade de terceiros ou mesmo de propriedade pública e sem o devido consentimento de comunidades locais, levando a conflitos e impactos sociais negativos. Tal prática tem sido descrita como grilagem de carbono.

59. Foram relatados também riscos de corrupção e lavagem de dinheiro decorrentes da falta de regulamentação robusta do mercado voluntário de carbono.

60. Por fim, foram relatados impactos ambientais e sociais negativos de projetos mal planejados, que podem não só falhar em reduzir as emissões de GEE, mas também causar danos ambientais e sociais, como a degradação de ecossistemas e a marginalização de comunidades locais.

61. Em recente evento ocorrido no Superior Tribunal de Justiça (STJ)[18], representante da Defensoria Pública do Pará, Sra. Andreia Barreto, apresentou casos concretos de comercialização de créditos de carbono gerados no mercado voluntário, ilustrando a materialização de parte dos riscos citados anteriormente, tais como projetos ilegalmente cadastrados em áreas públicas estaduais e projetos distintos vinculados a áreas idênticas, o que ensejou a autuação de diversas ações civis públicas. A imprensa noticiou diversos casos de irregularidades e crimes na compra de créditos de carbono envolvendo até mesmo multinacionais e clube de futebol estrangeiro.[19] [20] [21] [22]

62. Ao final de sua apresentação, a Defensora Pública ressaltou a necessidade de definição de aspectos fundiários dos projetos, de regulamentação e gestão estatal, de políticas públicas fundiárias e ambientais e de proteção dos territórios tradicionais. Apontou ainda o risco de que as informações sobre projetos de crédito de carbono fiquem concentrados em certificadoras internacionais.

63. No âmbito do TCU, representação deste Ministério Público, da lavra do Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin, propôs a investigação (TC 043.469/2021-3) de caso que repercutiu nacionalmente[23], envolvendo a ocorrência de diversos crimes ambientais, incluindo a emissão fraudulenta de créditos de carbono. O processo está em fase de coleta de informações para apurar se há elementos para eventual responsabilização de servidores e funcionários de órgãos federais envolvidos no caso.

64. Os riscos apontados exigem a adoção de precauções por parte de potenciais adquirentes de créditos de carbono no mercado voluntário, especialmente em se tratando de órgão ou entidade da administração pública, que naturalmente se valeria de recursos públicos em eventuais aquisições. Tais precauções, por seu turno, envolvem custos, inclusive em termos de destacamento de pessoal.

A compra de créditos de carbono por órgão da administração pública direta federal e a legalidade administrativa

65. A despeito dos riscos e incertezas mencionados, que precisam ser considerados e adequadamente geridos, e com as devidas vênias à opinião expressada pela unidade técnica, não vislumbramos óbice normativo *a priori* à aquisição de crédito de carbono no mercado voluntário por órgão da administração pública direta federal.

66. Trata-se, a nosso ver, de **contratação administrativa** passível de enquadramento na Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei nº 14.133/2021 – a qual inclusive estabelece, como princípio e objetivo das licitações a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, incluindo a consideração de critérios ambientais (arts. 5º e 11, inciso IV).

67. A eventual compra de créditos de carbono não difere em essência de outras contratações públicas, visto que orientada à consecução de determinado objetivo de interesse público, mostrando-se legítima e possível

---

[18] Vide: Aspectos Jurídicos do mercado de carbono no Brasil, ocorrido em 16/5/2024, cuja gravação do evento pode ser vista na página do YouTube do STJ.

[19] Vide: http://g1.globo.com/pa/para/noticia/2023/10/02/fraude-na-amazonia-empresas-usam-terras-publicas-como-se-fossem-particulares-para-vender-creditos-de-carbono-a-gigantes-multinacionais.ghtml. Acesso em 20/12/2024.

[20] Vide: http://www.cnnbrasil.com.br/nacional/pf-faz-megaoperacao-contra-fraude-em-concessao-de-credito-de-carbono-a-multinacionais/. Acesso em 20/12/2024.

[21] Vide: http://www.ft.com/content/93938a1b-dc36-4ea6-9308-170189be0cb0. Acesso em 20/12/2024.

[22] Vide: http://infoamazonia.org/2023/10/31/empresa-ligada-a-shell-e-acusada-de-violar-direitos-indigenas-em-contratos-de-creditos-de-carbono/. Acesso em 20/12/2024.

[23] Vide: http://g1.globo.com/fantastico/noticia/2024/08/19/rei-do-carbono-que-fez-fortuna-e-fama-com-areas-da-amazonia-participou-da-cop28-em-dubai.ghtml. Acesso em 20/12/2024.

aos órgãos e entidades da administração pública, **mediante processo administrativo devidamente motivado, informado por critérios suficientemente objetivos e em que se faça o adequado tratamento dos riscos pertinentes** e **desde que a medida guarde coerência com as orientações e políticas públicas definidas pelos escalões hierarquicamente superiores e haja autorização orçamentária e disponibilidade financeira para tanto**.

68. Em se tratando de órgãos administrativa e financeiramente autônomos, como são os tribunais judiciários, a escolha se insere, a princípio, no âmbito decisório de seus próprios dirigentes, observadas as diretrizes eventualmente estabelecidas pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

69. A autonomia administrativa e financeira dos tribunais judiciários, a eles assegurada pelo art. 99 da Constituição Federal, os habilita a definir seus objetivos institucionais, desde que aderentes ao interesse público e não conflitantes com sua missão constitucional, podendo se valer dos meios legais, administrativos e orçamentário-financeiros, a sua disposição para a consecução de tais objetivos.

70. A eventual ausência de autorizativo legal expresso da compra de créditos de carbono não permite deduzir que seja vedado fazê-lo.

71. A doutrina jurídica contemporânea incorpora uma visão mais flexível do princípio da legalidade administrativa, pautada por uma compreensão mais ampla de juridicidade, composta que é não apenas por regras jurídicas em sentido estrito, como o são as tradicionais cláusulas autorizativas ou proibitivas, mas por princípios e cláusulas gerais, caracterizados por uma maior abertura semântica.

72. Trata-se de visão que melhor se adequa às necessidades de uma realidade social complexa e dinâmica, onde novas necessidades públicas estão em constante surgimento, a cujo atendimento a administração pública deve se orientar, de maneira eficaz e eficiente, sempre que a lei não lhe impuser óbice, visando à máxima realização do interesse público e dos direitos fundamentais em especial.

73. Sob essa perspectiva, tem se abandonado a compreensão vetusta da legalidade administrativa como submissão estrita da administração à lei, em que o administrador público só poderia fazer o que a lei expressamente lhe autoriza. Reconhece-se, hoje, que a administração pública deve atuar não apenas conforme a lei e as regras nela contidas, mas conforme todo o ordenamento jurídico, incluídos os princípios e objetivos de interesse público que dele se extraem.

74. A esse respeito, são bastante elucidativas as seguintes considerações de Aline Varonoff[24]:

A concepção contemporânea do princípio da legalidade administrativa, previsto na cláusula geral do art. 37, *caput*, da Constituição, está descolada da ideia tradicional de vinculação positiva à lei em sentido estrito. **Hoje se reconhece que essa exigência é não apenas destituída de fundamento jurídico, mas distante da realidade**. Isto é: nem é correto afirmar-se que a Administração Pública só está autorizada a agir, pelo ordenamento jurídico, mediante autorização expressa em lei em sentido estrito, e apenas para dar concretude ao comando legal, sem inovar; **nem é possível defender no mundo real padrão tão rigoroso de legalidade, diante da complexidade e do dinamismo inerentes às sociedades atuais.**

Daí se dizer que a vinculação da Administração Pública, em verdade, é ao ordenamento jurídico como um todo, capitaneado pela Constituição, cujos princípios e regras servem de fundamento de validade para os diversos atos normativos infralegais. Em outras palavras, **a legalidade em sentido estrito cedeu lugar à juridicidade. O sentido da legalidade administrativa expandiu-se para abarcar 'todo um bloco de legalidade, que incorpora os valores, princípios e objetivos jurídicos maiores da sociedade'.**' (grifos nossos)

75. Nesse contexto, ganha nova atenção e relevância a discricionariedade administrativa, como instrumento para uma atuação mais flexível e adequada ao enfrentamento das situações concretas. A discricionariedade, porém, não prescinde de critérios jurídicos. A flexibilidade que se advoga não significa agir fora da lei, mas sim interpretar e aplicar a lei e o ordenamento jurídico de forma sistêmica e finalística.

76. O ordenamento jurídico brasileiro não deixa dúvida quanto à juridicidade da atuação da administração pública, por meio de seus órgãos e entidades, na mitigação, no mínimo, dos impactos ambientais e climáticos resultante de seu funcionamento, no limite de sua liberdade gerencial e em coerência com a política pública estabelecida pelos escalões decisórios hierarquicamente superiores.

77. A Constituição Federal ao consagrar, em seu art. 225, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, de natureza transindividual, estabelece o dever amplo, tanto do poder público, quanto de toda a coletividade 'de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações'. Isso dá a dimensão do alcance das obrigações que correspondem a tal direito, das quais não escapam órgãos e entidades públicos, ainda que

[24] VARONOFF, Aline. Direito Administrativo Sancionador no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 221.

não dotados de competências finalísticas na seara ambiental, ao menos no que tange a seus próprios impactos ambientais.

78. Na legislação infraconstitucional, a Lei nº 12.187/2009, que trata da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), reitera o dever coletivo de atuação em defesa do meio ambiente, mais especificamente em prol da redução dos impactos antrópicos sobre o clima:

Art. 3º A PNMC e as ações dela decorrentes, **executadas sob a responsabilidade dos entes políticos e dos órgãos da administração pública**, observarão os princípios da precaução, da prevenção, da participação cidadã, do desenvolvimento sustentável e o das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, este último no âmbito internacional, e, quanto às medidas a serem adotadas na sua execução, será considerado o seguinte:

I - **todos** têm o dever de atuar, em benefício das presentes e futuras gerações, para a redução dos impactos decorrentes das interferências antrópicas sobre o sistema climático; (grifos nossos)

79. Vale lembrar ainda, no que tange aos órgãos do Poder Judiciário, que a Resolução CNJ nº 400/2021 lhes define a política de sustentabilidade, impondo-lhes obrigações nesse sentido inclusive quanto à mitigação e compensação de emissões de GEE.

80. O seu art. 24, já impunha, em sua redação original, aos órgãos do Poder Judiciário, a implementação de 'plano de compensação ambiental até o ano 2030 (Agenda 2030 – ONU), a fim de reduzir, permanentemente, a emissão de gases de efeito estufa, resultante de seu funcionamento'. O dispositivo foi recentemente alterado pela supracitada Resolução CNJ n° 594/2024, para melhor especificação do propósito das providências a serem adotadas – 'medidas para a elaboração de inventário, redução e compensação de emissões de gases de efeito estufa (GEE) resultantes de seu funcionamento' –, bem como do objetivo de 'alcançar a neutralidade de carbono até o ano de 2030'.

81. Por tudo isso, **havendo a devida motivação e regulamentação adequada, ainda que infralegal e própria do órgão interessado, que incorpore os aspectos procedimentais e de conformidade** aplicáveis e necessários ao contexto específico, **a aquisição de créditos de carbono por órgãos da administração pública direta é possível**, desde que **coerente com as orientações e políticas públicas definidas pelos escalões hierarquicamente superiores e haja autorização orçamentária e disponibilidade financeira para tanto**, aplicando-se, no que couber as disposições legais pertinentes às contratações administrativas.

A recente edição de autorizativo normativo específico para os órgãos do Poder Judiciário: Resolução CNJ nº 594, de 08 de novembro de 2024

82. Conforme já adiantamos, despois de encerrada a instrução da presente Consulta, em que a unidade técnica se posicionou pela impossibilidade da compra de créditos de carbono no mercado voluntário por órgãos da administração pública direta federal 'em razão da ausência de dispositivos legais que regulamentem tal prática', **houve inovação no quadro normativo pertinente, com a aprovação da Resolução CNJ nº 594/2024**.

83. A referida norma instituiu o Programa Justiça Carbono Zero, 'com o objetivo de promover a descarbonização do Poder Judiciário brasileiro, por meio de ações para medir, reduzir e compensar as emissões de Gases de Efeito Estufa (GEE) resultantes do funcionamento dos órgãos que o integram' (art. 1º), incumbindo aos seus órgãos 'buscar alcançar a neutralidade de carbono até o ano de 2030' (art. 2º).

84. O normativo é claro quanto à necessidade de aqueles órgãos buscarem a compensação das emissões de GEE que não puderem evitar, inclusive mediante a aquisição de créditos de carbono. É o que dispõe o seu art. 6º:

Art. 6º As emissões de GEE que não forem eliminadas após as medidas de redução deverão ser compensadas por meios idôneos implantados em território nacional, incluindo projetos de reflorestamento, conservação e restauração florestal, **bem como a aquisição de créditos de carbono, conforme disciplina legal e/ou do Conselho Nacional de Justiça**.

Parágrafo único. Sempre que possível, a compensação deverá ser verificada por entidade independente e acreditada. (grifos nossos)

85. Há que se considerar o entendimento do STF quanto à natureza de **ato normativo primário** das resoluções do CNJ, as quais encontram seu fundamento de validade diretamente na Constituição, mais especificamente de seu art. 103-B, § 4º e seus incisos, conforme jurisprudência que remonta à ADC nº 12, de relatoria do Min. Carlos Ayres Britto (que teve medida cautelar concedida em 16 de fevereiro de 2006 e foi definitivamente julgada em 20 de agosto de 2008).

86. Sendo assim, em se tratando de órgãos do Poder Judiciário, a exemplo do consulente, não há que se falar em ausência de autorizativo legal (em sentido amplo).

87. Veja-se que o art. 6º, *caput*, da referida resolução, ao submeter, em sua parte final, a aquisição de créditos de carbono pelos órgãos do Poder Judiciário à disciplina legal e/ou do CNJ, não parece ter a intenção de condicionar a eficácia do dispositivo, mas de advertir a respeito da disciplina legal – hoje extraível da Lei nº 15.042/2024, que dispõe sobre o mercado de carbono no Brasil, e mesmo da Lei nº 14.133/2021, que disciplina as contratações públicas – e da prerrogativa do CNJ de trazer, se necessário, disciplina uniforme para a matéria no âmbito do Poder Judiciário.

Possibilidade da alocação de recursos em favor de programas e projetos de redução ou remoção de emissões da própria administração pública

88. Conforme já mencionado, a Lei nº 15.042/2024 deixa claro que o poder público pode oferecer créditos de carbono no mercado voluntário, a partir de projetos e programas aptos à geração desses créditos. Pode também se habilitar a receber pagamento por resultados ambientais decorrentes de programas de redução ou remoção de GEE não geradores de créditos de carbono.

89. É o que se extrai dos incisos XXVI, XXVII e XXVIII do art. 2º da Lei nº 15.042/2024:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

(...)

XXVI - programas estatais 'REDD+ abordagem de não mercado': programas de redução ou remoção de GEE **desenvolvidos pelos entes públicos**, com abordagem de não mercado, observado que, nas áreas que sejam, cumulativamente, de sua propriedade e usufruto, podem optar por receber exclusivamente o pagamento por resultados ambientais de não mercado e, nas áreas de propriedade ou usufruto de terceiros, nos termos do art. 43, podem receber pagamentos por resultados ambientais de não mercado, desde que informem expressamente aos países, entidades ou empresas doadores que esse recebimento não impede o exercício constitucional, pelos titulares de direitos sobre os imóveis de sua propriedade ou usufruto, nos termos do art. 43 desta Lei, de neles gerar e comercializar créditos de carbono, a partir de 'REDD+ abordagem de mercado';

XXVII - programas jurisdicionais de crédito de carbono 'REDD+ abordagem de mercado': programas de redução de emissões ou remoção de GEE **realizados diretamente pelo poder público**, **em escala nacional ou estadual**, **em território sob sua jurisdição**, com abordagem de mercado, que geram resultados mensuráveis e passíveis de reconhecimento na forma de crédito de carbono, em que os entes públicos recebem pagamentos por resultados ambientais passados por meio da venda de créditos de carbono gerados com base em redução de emissões ou remoção de GEE já alcançadas, sendo proibida, para evitar a dupla contagem, qualquer espécie de venda antecipada ou promessa de venda relativa a créditos de carbono jurisdicionais de redução de emissões ou remoção de GEE referentes a período futuro e, com relação a imóveis de propriedade ou usufruto de terceiros, nos termos do art. 43, mesmo respeitada essa vedação, a fim de garantir o direito de propriedade, de usufruto e de impedir a dupla contagem, os entes públicos devem abster-se, imediatamente e sob qualquer forma, da venda de créditos de carbono relativa a esses imóveis tão logo qualquer potencial gerador de crédito de carbono desses imóveis comunique, a qualquer tempo, por meio de documento escrito, protocolado perante a Comissão Nacional para REDD+ (CONAREDD+), do qual constem nome completo do requerente, número de Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou de Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ), localização e área do imóvel, com reconhecimento de firma em tabelionato de notas ou nos termos do art. 7º da Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021, da assinatura do proprietário ou usufrutuário, no documento ou na procuração, manifestando sua vontade de retirar seu imóvel do programa jurisdicional, proibida a imposição ao proprietário ou usufrutuário de qualquer exigência ou condicionante ao exercício do direito de ter seu imóvel excluído do programa jurisdicional, independentemente de o condicionamento ser imposto pela CONAREDD+, pelos entes públicos beneficiados pelo programa jurisdicional ou por terceiros, considerada ainda, após tal comunicado, nula de pleno direito qualquer venda de créditos de carbono realizada por qualquer ente público relativa aos referidos imóveis, sob pena de responsabilização dos entes públicos e dos agentes envolvidos;

XXVIII - projetos estatais de crédito de carbono 'REDD+ abordagem de mercado': projetos de redução ou remoção de GEE, com abordagem de mercado e finalidade de geração de créditos de carbono, **desenvolvidos diretamente por um ente público**, **isoladamente ou em convênio com outros, realizados nas áreas em que determinado ente público tenha, cumulativamente, propriedade e usufruto**, e desde que não haja sobreposição com área de propriedade ou usufruto de terceiro, nos termos do art. 43 desta Lei; (grifos nossos)

90. A alocação de recursos em favor de programas e projetos de redução ou remoção de emissões da própria administração pública, quando disponíveis para tal fim, constitui alternativa interessante aos órgãos e entidades da administração pública eventualmente interessados em compensar suas emissões, inclusive como forma de evitar alguns dos riscos associados aos *players* privados do mercado voluntário.

91. Isso lhes permite aproveitar da capacidade organizacional e das estruturas de controle e conformidade a que já se submetem os órgãos responsáveis por esses programas e projetos, além de contribuir, não só financeiramente, mas por meio do escrutínio dos procedimentos adotados e dos resultados alcançados, com fins à mitigação de riscos e à otimização de resultados, criando sinergias no âmbito da administração pública no que se refere ao esforço climático.

Outras Possibilidades fora do mercado de carbono

92. Caminho semelhante e igualmente previsto em lei a título de medida de compensação é a realização de doações para projetos financiados com recursos do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (FNMC), instituído pela Lei nº 12.114/2009.

93. Conforme o art. 2º da Lei nº 12.114/2009, o FNMC, de natureza contábil, vinculado ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA), tem a finalidade de assegurar recursos para apoio a projetos ou estudos e financiamento de empreendimentos que visem à mitigação da mudança do clima e à adaptação à mudança do clima e aos seus efeitos.

94. Uma das possíveis fonte de financiamento do FNMC são recursos decorrentes de acordos, ajustes, contratos e convênios celebrados com órgãos e entidades da administração pública federal, estadual, distrital ou municipal, conforme previsto no art. 3º, inciso III, da Lei nº 12.114/2009.

95. Existem diversas atividades habilitadas a receber recursos do FNMC, enfatizando ações em educação, pesquisa, adaptação, mitigação de emissões, tecnologia, políticas públicas e conservação ambiental, além de usos excepcionais para negociações internacionais e planos municipais, de acordo com o art. 5º, § 4º, da Lei nº 12.114/2009.

96. Outra alternativa é extraída da Lei nº 14.119, de 13 de janeiro de 2021, que trata da Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (PNPSA), institui o Cadastro Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (CNPSA) e o Programa Federal de Pagamento por Serviços Ambientais (PFPSA) e dispõe sobre os contratos de pagamento por serviços ambientais.

97. Entre outros objetivos da PNPSA, previstos em seu art. 4º, destacamos: (i) orientar a atuação do poder público, organizações da sociedade civil e agentes privados para manter, recuperar ou melhorar os serviços ecossistêmicos; (ii) estimular a conservação dos ecossistemas, recursos hídricos, solo, biodiversidade e patrimônio genético; (iii) valorizar econômica, social e culturalmente os serviços ecossistêmicos; (iv) incentivar a criação de um mercado de serviços ambientais; e (v) fomentar o desenvolvimento sustentável.

98. A PNPSA é gerida pelo órgão central do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), posição ocupada pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama). O Conama, órgão consultivo e deliberativo do Sisnama, foi instituído pela Lei nº 6.938/1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, regulamentada pelo Decreto nº 99.274/1990.

99. A Lei nº 14.119/2021 traz em seu art. 2º, algumas definições relevantes para o contexto desta Consulta:

- serviços ambientais - atividades que favorecem a manutenção, recuperação ou melhoria dos serviços ecossistêmicos;
- pagamento por serviços ambientais: transação de natureza voluntária, mediante a qual um pagador de serviços ambientais transfere a um provedor desses serviços recursos financeiros ou outra forma de remuneração, nas condições acertadas, respeitadas as disposições legais e regulamentares pertinentes; e
- pagador de serviços ambientais: poder público, organização da sociedade civil ou agente privado, pessoa física ou jurídica, de âmbito nacional ou internacional, que provê o pagamento dos serviços ambientais.

100. No art. 5º, inciso VII, a Lei nº 14.119/2021 define com uma das diretrizes do PNPSA o reconhecimento do setor privado, das Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip) e de outras organizações não governamentais como organizadores, financiadores e gestores de projetos de pagamento por serviços ambientais, paralelamente ao setor público, e como indutores de mercados voluntários.

101. No art. 6º, a Lei nº 14.119/2021 cria o Programa Federal de Pagamento por Serviços Ambientais (PFPSA), 'com o objetivo de efetivar a PNPSA relativamente ao pagamento desses serviços pela União', envolvendo 'ações de manutenção, de recuperação ou de melhoria da cobertura vegetal nas áreas prioritárias para a conservação, de combate à fragmentação de *habitats*, de formação de corredores de biodiversidade e de conservação dos recursos hídricos'.

102. No que tange ao PFPSA, a despeito de a lei definir o órgão federal gestor ('órgão central do Sisnama'), ela admite, em seu art. 20, a celebração de convênios com 'entidades de direito público', além de termos de parceria com entidades qualificadas como organizações da sociedade civil de interesse público.

103. A referida disposição permite que a União utilize diferentes instrumentos jurídicos e administrativos para garantir a efetiva implementação da política federal, por meio da cooperação entre organizações públicas, bem como destas com a sociedade civil organizada.

104. Apesar da referência a 'entidades de direito público', a ausência, a princípio, de motivo para a restrição àquela espécie organizacional permite que se cogite interpretação extensiva daquela disposição legal, de modo a abranger não só entidades, mas também órgãos públicos e mesmo entes federativos.

105. Como forma de garantir a regularidade dos serviços ambientais prestados e a efetividade de seus resultados, a Lei nº 14.119/2021 prevê em seu art. 6º, § 6º, que o pagamento por serviços ambientais, no âmbito do PFPSA, dependerá de verificação e comprovação das ações de manutenção, de recuperação ou de melhoria da área objeto de contratação, conforme regulamento.

106. A Lei nº 14.119/2021 estabelece ainda, em seus arts. 13 e 14, que os contratos de pagamento por serviços ambientais que envolvam recursos públicos estarão sujeitos à fiscalização pelos órgãos competentes do poder público, e determina que os contratos sejam registrados no Cadastro Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais. Tais exigências contribuem para a transparência e controle dos atos e contratos celebrados (*accountability)*.

107. Outro fator capaz de garantir a efetividade da política pública em foco é a previsão de que os serviços ambientais prestados podem ser submetidos à validação ou à certificação por entidade técnico-científica independente.

108. Ainda que o pagamento por serviços ambientais não envolva, necessariamente, a quantificação de GEE que eventualmente se deixou de emitir ou que foram retirados da atmosfera, aspecto importante para o propósito de compensação de emissões, os interessados podem cogitar a adoção de suas próprias métricas, com fins à estimação da redução de emissões ou da retirada de GEE.

109. A despeito da existência de tais opções legais, mostra-se indispensável que os órgãos e entidades responsáveis pelos respectivos programas ofereçam e divulguem, de forma ampla, canais para que não só outros órgãos e entidades públicas, mas também particulares possam conhecer e apoiar os projetos albergados pelas Leis nº 12.114/2009 e 14.119/2021, como opções alocativas para potenciais doadores.

Compras Sustentáveis

110. Importante ressaltar aqui o princípio da subsidiariedade das medidas de compensação de emissões, que recomenda às organizações a priorização de medidas próprias de redução de emissões antes de recorrer a compensações.

111. Assim, é importante que as instituições públicas priorizem esforços primeiro para reduzir suas emissões, inclusive por meio da ampla adoção de critérios climáticos em suas rotinas administrativas e compras, considerando aspectos como eficiência energética, uso de energias limpas, redução e adequada destinação de resíduos, uso de materiais reciclados ou recicláveis, durabilidade dos produtos, entre outros, conforme já destacado em alguns acórdãos do TCU, tais como os Acórdãos 2.995/2013-Plenário (Relator Ministro Valmir Campelo) e 1.317/2013-Plenário (Relator Ministro Aroldo Cedraz).

112. A própria Lei de Licitações - Lei nº 14.133/2021 incentiva a adoção de práticas que minimizem o impacto ambiental, como a preferência por produtos, serviços e obras que utilizem recursos naturais de forma sustentável e que gerem menos resíduos. A administração pública é encorajada a adotar critérios de sustentabilidade em todas as fases do processo de contratação, desde o planejamento até a execução do contrato.

113. Órgãos e entidades públicos, particularmente aqueles dotados de autonomia administrativa e financeira, podem, por exemplo, direcionar parte de seus orçamentos para executar projetos em suas instalações que proporcionem o uso de energias renováveis, a adoção de estratégias de transporte sustentável de carga e pessoas; a melhoria da eficiência energética de aparelhos e equipamentos utilizados na consecução de suas missões institucionais; a adoção de práticas de conservação de água e energia; e a promoção de ações de plantio de árvores e reflorestamento, se estudos apontarem que tais medidas podem ter impacto relevante para compensar os GEE emitidos. Isso passa, também, pela conscientização e engajamento de seu pessoal, inclusive por meio da instituição de incentivos eficazes, capazes de orientar suas escolhas e condutas, no espaço de trabalho e em seus deslocamentos para o trabalho, a um padrão de menos emissões.

Conclusão

114. Como visto de maneira exemplificativa, sem a pretensão de esgotar o assunto, há diferentes formas e estratégias possíveis de serem utilizadas pelos órgãos e entidades da administração pública para buscar compensar suas emissões de GEE, visando não apenas atender às necessidades imediatas da administração pública, mas também contribuir para objetivos ambientais de interesse geral.

115. Independentemente de quais estratégias forem escolhidas, os gestores públicos não devem descurar da adequada gestão de riscos, de forma a garantir que os resultados ambientais alcançados sejam efetivos.

116. Isso vale para eventuais pretensões de compra de créditos de carbono no mercado voluntário, diante da ausência de regulamentação estatal ampla do setor, sendo essencial perseguir altos padrões de integridade e transparência, por meio da aderência às melhores práticas de mercado e da adoção das cautelas devidas, em vista dos riscos existentes, para garantir que os créditos de carbono representem efetivas reduções de emissões ou retiradas reais de GEE.

117. Em face das considerações aqui apresentadas, em especial quanto à moderna concepção de juridicidade a que se submete a administração pública, e em vista do arcabouço jurídico já existente, consideramos possível a aquisição de créditos de carbono por órgãos da administração pública direta federal, tal como indagado pelo Consulente, **mediante processo administrativo devidamente motivado, informado por critérios suficientemente objetivos e em que se faça o adequado tratamento dos riscos pertinentes, conforme regulamentação prévia, ainda que infralegal e própria do órgão interessado,** e **desde que a medida guarde coerência com as orientações e políticas públicas definidas pelos escalões hierarquicamente superiores e haja autorização orçamentária e disponibilidade financeira para tanto**.

118. Vale ressaltar o grau de complexidade e os custos associados, inclusive em termos de alocação de pessoal, para a adoção dos procedimentos necessários para viabilizar a seleção e fiscalização diretas de projetos privados geradores de crédito de carbono, com fins à adequada gestão dos riscos envolvidos, o que traz dificuldades adicionais para que cada órgão do Poder Judiciário se habilite a fazê-lo por conta própria, de forma isolada.

119. Nesse sentido, parcerias, por exemplo, entre os órgãos do Poder Judiciário, eventualmente intermediadas pelo CNJ, e entre eles e o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima ou algum outro órgão ou entidade que já desenvolva ou supervisione programas e projetos de redução ou remoção de GEE pode se mostrar mais seguro e eficiente, evitando, assim, a criação de estruturas redundantes e duplicidade de esforços no âmbito da administração pública.

120. É importante, igualmente, a manutenção de diálogo com o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM), criado pelo Decreto nº 11.550, de 5/6/2023, que possui caráter permanente e tem a finalidade de monitorar e promover a implementação das ações e das políticas públicas no âmbito do Poder Executivo federal relativas à PNMC, tendo em vista as suas competências previstas no referido decreto:

Art. 2º Ao CIM compete:

I - **articular e definir linhas de ação**, no âmbito federal, referentes aos objetivos, às diretrizes e aos instrumentos previstos nos art. 4º a art. 6º da Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009;

II - **definir as diretrizes** para a ação do Governo brasileiro nas políticas relacionadas à mudança do clima, incluída a atuação do Governo brasileiro na CQNUMC[25], e nos instrumentos a ela relacionados;

III - **orientar a elaboração das políticas dos órgãos e das entidades da administração pública** federal que tenham impacto, direta ou indiretamente, na emissão e na absorção de gases de efeito estufa e na capacidade do País de se adaptar aos efeitos da mudança do clima, resguardadas as suas competências;

IV - deliberar sobre as estratégias do País para a elaboração, a implementação, o financiamento, o monitoramento, a avaliação e a atualização das políticas, dos planos e das ações relativos à mudança do clima, dentre os quais a definição das sucessivas contribuições nacionalmente determinadas do País, no âmbito do Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, promulgado pelo Decreto nº 9.073, de 5 de junho de 2017, e as suas atualizações;

(...)

VI - aprovar o Plano Nacional sobre Mudança do Clima, incluídos os planos setoriais de mitigação e de adaptação à mudança do clima, as contribuições nacionalmente determinadas, incluídas as respectivas metas, os meios de implementação e os instrumentos de monitoramento, de relato e de verificação; (Redação dada pelo Decreto nº 12.040, de 5 de junho de 2024)

VII - estabelecer diretrizes e elaborar propostas para mecanismos econômicos e financeiros a serem adotados para viabilizar a implementação das estratégias integrantes das políticas relativas à mudança do clima;

VIII - **harmonizar a implementação da PNMC com as ações, as medidas e as políticas de outras entidades, públicas e privadas**, que tenham impacto, direta ou indiretamente, na emissão e na absorção de gases de efeito estufa, e na capacidade de adaptação do País aos efeitos da mudança do clima, sem prejuízo das competências institucionais; e (Redação dada pelo Decreto nº 12.040, de 5 de junho de 2024) (grifos nossos)

[25] Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima.

121. As ações ambientais discutidas neste parecer, apesar de não vinculadas à atividade-fim dos órgãos do Poder Judiciário, relacionam-se com a busca pela sustentabilidade ambiental de suas atividades-meio e com o dever coletivo de defesa e preservação do meio-ambiente, de particular relevância para o poder público, tal como estabelecido no art. 255, da Constituição Federal. São afetas, assim, ao âmbito de autonomia gerencial desses órgãos.

122. Essa afirmação é reforçada pela recente aprovação da Resolução do CNJ nº 594/2024, que estabelece, em termos normativos estritos, a busca da neutralidade de carbono entre os objetivos organizacionais dos órgãos do Poder Judiciário e lhes impõe a compensação de emissões que não puderem ser reduzidas, inclusive mediante a compra de créditos de carbono.

Proposta de Encaminhamento

123. Diante de todo o exposto, com as devidas vênias, este representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União manifesta-se contrariamente ao encaminhamento oferecido pela unidade técnica, em pareceres uniformes (peças 5-7), sugerindo alternativamente:

a. conhecer da presente consulta, vez que se encontram satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 264, inciso V, §§ 1º e 2º, e art. 265 do Regimento Interno do TCU;

b. responder às perguntas do Consulente abaixo descritas, nos termos do art. 1º, inciso XVII, da Lei 8.443/1992:

i. É possível e aconselhável que os órgãos públicos da Administração direta, federal, estadual ou municipal realizem compensação de gases de efeito estufa emitidos em razão de suas operações que não puderam ser evitadas, como forma de neutralizar ou reduzir o impacto na mudança climática global, por meio de cessão de direito e aposentação de créditos de carbono no mercado voluntário?

1. É possível que os órgãos da administração pública direta federal realizem compensação de emissões de gases de efeito estufa emitidos em razão de suas operações que não puderam ser evitadas, como forma de neutralizar ou reduzir o impacto na mudança climática global, por meio de cessão de direito e aposentação de créditos de carbono no mercado voluntário, mediante processo administrativo devidamente motivado, informado por critérios suficientemente objetivos e em que se faça o adequado tratamento dos riscos pertinentes ao mercado de carbono, previamente regulamentado, ainda que em regramento infralegal e próprio do órgão interessado, em aderência às Leis nº 15.042/2024 e 14.133/2021, desde que a medida guarde coerência com as orientações e políticas públicas definidas pelos escalões hierarquicamente superiores e haja autorização orçamentária e disponibilidade financeira para tanto.

2. Os órgãos públicos da administração direta federal, quando habilitados a fazê-lo dentro de seu âmbito de liberdade gerencial, podem se utilizar de outros instrumentos legais capazes de lhes proporcionar resultado semelhante aos da aquisição de créditos de carbono no mercado voluntário, como a aquisição direta de créditos de carbono gerados por projetos ou programas desenvolvidos pelo poder público, conforme previsto na Lei nº 15.042/2024, ou por meio de doações a projetos já financiados e supervisionados pelo poder público, por exemplo, no âmbito do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, instituído pela Lei nº 12.114/2009, ou pelo pagamento de serviços ambientais providos sob o regime da Lei nº 14.119/2021;

ii. Há impedimento quanto à seleção de tipos de projetos geradores de créditos no mercado voluntário, para fins de compensação de emissões de gases de efeito estufa?

1. Caso se opte pela compra de créditos de carbono, eventual seleção de projetos geradores de créditos de carbono no mercado voluntário deve observar rigorosamente os princípios da administração pública expressos no art. 37 da Constituição Federal (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), o que não dispensa a regulamentação prévia de critérios suficientemente objetivos e de procedimento orientado ao adequado tratamento dos riscos pertinentes ao mercado de carbono (créditos de baixa qualidade, duplicidade de créditos, uso irregular de terras vinculadas aos projetos, impactos ambientais e sociais negativos de projetos mal planejados etc.); aspecto crucial a ser considerado é a certificação dos créditos de carbono selecionados, que deve ser realizada conforme padrões reconhecidos no mercado, garantindo a credibilidade, a integridade, o atendimento aos critérios de sustentabilidade e a qualidade dos créditos adquiridos.

c. Encaminhar ao consulente, ao CNJ, ao MMA, e à Casa Civil da Presidência da República cópia do relatório, voto e acordão que vierem a ser proferidos."

É o Relatório.

VOTO

Em exame, consulta formulada pelo então Presidente do Tribunal Superior do Trabalho (TST), ministro Lelio Bentes Corrêa, acerca da possibilidade de os órgãos públicos da administração direta, federal, estadual ou municipal realizarem compensação de gases de efeito estufa, emitidos em razão de suas operações rotineiras, por meio de cessão de direito e aposentação de créditos de carbono no mercado voluntário.

2. Na contextualização do objeto da consulta, o consulente menciona o seguinte conjunto normativo:

- o Programa Carbono Neutro, implantado por meio do Ato Conjunto TST/CSJT 65, de 16/9/2022, cujo objetivo é potencializar o desenvolvimento sustentável do TST e do Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT) – prevendo que o órgão deve permanentemente reduzir as emissões de GEE e, quando não for possível, realizar a correspondente compensação;
- a compensação ambiental por dano causado ao meio ambiente prevista na Política Nacional do Meio Ambiente[26];
- os "compromissos assumidos pelo Brasil na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, no Protocolo de Quioto e nos demais documentos sobre mudança do clima dos quais vier a ser signatário" como diretriz da Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei 12.187/2009);
- a Política de Sustentabilidade do Poder Judiciário[27], reforçando que os Tribunais deverão implantar, até 2030, plano de compensação das emissões de gases de efeito estufa.

3. Ademais, informa que os Planos Estratégicos do TST e do Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT), que definem a sustentabilidade como um valor, estão em consonância com o art. 225 da Constituição Federal: "Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações".

4. Assim, a consulta foi elaborada nos seguintes termos:

"a) É possível e aconselhável que os órgãos públicos da administração direta, federal, estadual ou municipal realizem compensação de gases de efeito estufa emitidos em razão de suas operações que não puderam ser evitadas, como forma de neutralizar ou reduzir o impacto na mudança climática global, por meio de cessão de direito e aposentação de créditos de carbono no mercado voluntário?

b) Há impedimento quanto à seleção de tipos de projetos geradores de créditos no mercado voluntário, para fins de compensação de emissões de gases de efeito estufa?"

5. A Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico (AudSustentabilidade), após verificar o preenchimento dos requisitos de admissibilidade pertinentes e examinar as questões suscitadas, concordou com a conclusão do parecer da Consultoria Jurídica do TST[28] (grifos acrescidos):

"a) conhecer da presente consulta (...);

b) (...) responder ao consulente que **não cabe a realização, por parte dos órgãos da administração pública direta federal, do comércio de créditos de carbono no mercado voluntário**, em razão da ausência de dispositivos legais que regulamentem tal prática, consequentemente também não sendo possível aos órgãos da administração pública federal selecionarem projetos geradores de créditos no mercado voluntário com o objetivo de compensar as emissões de gases de efeito estufa (GEEs) decorrentes de suas atividades operacionais;

c) arquivar o presente processo."

6. O Ministério Público de Contas[29], instado a se manifestar no processo, divergiu da posição da AudSustentabilidade e propôs responder ao consulente nos seguintes termos (grifos acrescidos):

"1. **É possível que os órgãos da administração pública direta federal realizem compensação de emissões de gases de efeito estufa emitidos em razão de suas operações que não puderam ser evitadas, como forma de neutralizar ou reduzir o impacto na mudança climática global, por meio de cessão de**

---

[26] Lei 6.938/1981.
[27] Resolução CNJ 400/2021.
[28] Peça 4.
[29] Parecer do Procurador Rodrigo Medeiros de Lima (peça 10).

direito e aposentação de créditos de carbono no mercado voluntário, mediante processo administrativo devidamente motivado, informado por critérios suficientemente objetivos e em que se faça o adequado tratamento dos riscos pertinentes ao mercado de carbono, previamente regulamentado, ainda que em regramento infralegal e próprio do órgão interessado, em aderência às Leis nº 15.042/2024 e 14.133/2021, desde que a medida guarde coerência com as orientações e políticas públicas definidas pelos escalões hierarquicamente superiores e haja autorização orçamentária e disponibilidade financeira para tanto.

2. **Os órgãos públicos da administração direta federal**, quando habilitados a fazê-lo dentro de seu âmbito de liberdade gerencial, **podem se utilizar de outros instrumentos legais capazes de lhes proporcionar resultado semelhante aos da aquisição de créditos de carbono no mercado voluntário**, como a aquisição direta de créditos de carbono gerados por projetos ou programas desenvolvidos pelo poder público, conforme previsto na Lei nº 15.042/2024, ou por meio de doações a projetos já financiados e supervisionados pelo poder público, por exemplo, no âmbito do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, instituído pela Lei nº 12.114/2009, ou pelo pagamento de serviços ambientais providos sob o regime da Lei nº 14.119/2021;

(...)

1. Caso se opte pela compra de créditos de carbono**, eventual seleção de projetos geradores de créditos de carbono no mercado voluntário deve observar rigorosamente os princípios da administração pública expressos no art. 37 da Constituição Federal (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência)**, o que não dispensa a regulamentação prévia de critérios suficientemente objetivos e de procedimento orientado ao adequado tratamento dos riscos pertinentes ao mercado de carbono (créditos de baixa qualidade, duplicidade de créditos, uso irregular de terras vinculadas aos projetos, impactos ambientais e sociais negativos de projetos mal planejados etc.); aspecto crucial a ser considerado é a certificação dos créditos de carbono selecionados, que deve ser realizada conforme padrões reconhecidos no mercado, garantindo a credibilidade, a integridade, o atendimento aos critérios de sustentabilidade e a qualidade dos créditos adquiridos."

II

7. Cabe conhecer desta consulta, por atender aos requisitos de admissibilidade pertinentes.

8. Entretanto, fato superveniente influencia a questão, de modo a justificar o desfecho que proponho.

9. Como suscitou o representante do Ministério Público em seu parecer, a Lei 15.042, de 11/12/2024, regulamentou o mercado de carbono no Brasil, estabelecendo tetos de emissão para grandes poluidores e incentivou a compensação ambiental. A referida lei instituiu o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões (SBCE), nos seguintes termos:

"Art. 3º Fica instituído o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SBCE), ambiente regulado submetido ao regime de limitação das emissões de GEE e de comercialização de ativos representativos de emissão, redução de emissão ou remoção de GEE no País."

10. Essa definição, portanto, trata do mercado regulado, que não foi objeto da consulta.

11. Porém, a Lei 15.042/2024 também trata do mercado voluntário, com diversas referências ao setor público, tais como: a) mercado voluntário; b) crédito de carbono como valor mobiliário; c) gerador de projeto de crédito de carbono ou de Certificado de Redução ou Remoção Verificada de Emissões (CRVE); d) programas estatais de crédito de carbono para redução ou remoção de GEE desenvolvidos pelos entes públicos; e) programas jurisdicionais de crédito de carbono para redução ou remoção de GEE realizados diretamente pelo poder público, em escala nacional ou estadual; f) projetos estatais de crédito de carbono para redução ou remoção de GEE, com abordagem de mercado e finalidade de geração de créditos de carbono, desenvolvidos diretamente por um ente público, isoladamente ou em convênio com outros; g) projetos privados de crédito de carbono; h) áreas aptas ao desenvolvimento de projetos de geração de créditos de carbono; i) oferta voluntária de créditos de carbono; j) certificador de projetos ou programas de crédito de carbono.

12. Em seu "Capítulo IV – Da Oferta Voluntária de Créditos de Carbono (arts. 42 a 46 da Lei nº 15.042/2024)", há disposições relativas à oferta voluntária de créditos de carbono, enfatizando aspectos sobre titularidade dos créditos, nas condições para projetos públicos e privados e nos direitos dos proprietários e usufrutuários de terras.

13. Nos termos do art. 264 do Regimento Interno, o Plenário decide sobre consultas quanto a dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência.

14. Todavia, diante da promulgação da Lei 15.042/2024 em momento posterior à data desta consulta, e levando em conta que o seu conteúdo influencia direta e decisivamente a matéria consultada, a presente demanda está prejudicada, uma vez que os ditames da referida lei afetam inexoravelmente as dúvidas suscitadas pelo consulente na aplicação de dispositivos legais e regulamentares acerca da matéria.

15. Nesse contexto, não cabe ao relator nem ao Tribunal, diante de arcabouço normativo constituído posteriormente à formulação da consulta, reinterpretar, adaptar, ajustar, reescrever nem integrar os exatos termos que as dúvidas sobre a aplicação de dispositivos legais e regulamentares vigentes à época em que foram articulados pelo consulente legitimado nos termos do Regimento Interno.

16. Feitas essas breves considerações, conheço da presente consulta para considerá-la prejudicada com o consequente encerramento do processo.

Ante o exposto, voto no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em tagDataSessao.

ODAIR CUNHA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2336/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 002.091/2024-0.
1.1. Apenso: 008.770/2025-5
2. Grupo II – Classe de Assunto: III – Consulta.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão: Tribunal Superior do Trabalho.
5. Relator: Ministro Odair Cunha.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Rodrigo Medeiros de Lima.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio ambiente e Desenvolvimento Sustentável (AudSustentabilidade).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este processo de consulta formulada pelo Presidente do Tribunal Superior do Trabalho (TST) acerca da possibilidade de os órgãos públicos da Administração direta, federal, estadual ou municipal realizarem compensação de gases de efeito estufa, emitidos em razão de suas operações rotineiras, por meio de cessão de direito e aposentação de créditos de carbono no mercado voluntário.

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

9.1. conhecer da consulta, por atender aos requisitos fixados no art. 264 do Regimento Interno;

9.2. considerar esta consulta, formulada em 29/1/2024, prejudicada em razão da sanção da Lei 15.042, de 11/12/2024, que instituiu o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SBCE); e

9.3. encaminhar cópia deste acórdão ao consulente, informando-lhe que a íntegra desta deliberação estará disponível para consulta no dia seguinte ao de sua oficialização, no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e

9.4. encerrar o presente processo.

10. Ata n° 33/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 26/8/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2336-33/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Odair Cunha (Relator).
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
ODAIR CUNHA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO tagGrupo – CLASSE ___ – tagColegiado
TC 002.932/2026-1.
Natureza: Desestatização.
Órgão e Entidade: Agência Nacional de Transportes Terrestres; Ministério dos Transportes.
Representação legal: não há.
SUMÁRIO: DESESTATIZAÇÃO. ACOMPANHAMENTO DA DESESTATIZAÇÃO DO SISTEMA RODOVIÁRIO DA BR 116/324/BA, TAMBÉM CONHECIDO COMO ROTA 2 DE JULHO.

RELATÓRIO

Reproduzo, a seguir, a instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e Aviação Civil[30]:

"**INTRODUÇÃO**

1. Cuidam os autos de acompanhamento, realizado com fundamento nas competências constitucionais deste Tribunal, esculpidas no art. 70 da Constituição Federal – CF/88, bem como no art. 2º, c/c art. 18, inciso VIII, da Lei 9.491, de 9 de setembro de 1997, do processo de desestatização do sistema rodoviário da BR-116/324/BA, também conhecido como Rota 2 de Julho.

2. O sistema rodoviário Rota 2 de Julho é composto pelas rodovias federais BR-116/324/BA, em uma extensão total de 641,75 km. A rodovia BR-324/BA vai de Salvador até o acesso ao Contorno de Feira de Santana, incluindo parte desse contorno até o entroncamento com a BR-116/BA; por sua vez, a rodovia BR-116/BA tem início no acesso ao Contorno de Feira de Santa e vai até a divisa entre os estados da Bahia e Minas Gerais, incluindo o Anel Rodoviário em Vitória da Conquista.

3. O processo de concessão da Rota 2 de Julho é conduzido pela Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, no exercício de suas atribuições legais, definidas no art. 24, incisos III e V, da Lei 10.233, de 5 de junho de 2001.

4. A escolha do primeiro relator deste processo se deu por meio de sorteio (peça 7), realizado em 3/2/2026, no qual foi sorteado o Exmo. Ministro Aroldo Cedraz, com base no disposto nos arts. 2º, § 2º, e 4º da Resolução-TCU 346, de 30/11/2022. Por motivo de aposentadoria, a relatoria deste processo foi então distribuída ao Exmo. Ministro Odair Cunha, o qual tomou posse em 20/5/2026 (peça 53).

5. O presente relatório tem por objetivo a análise de mérito do processo de desestatização do sistema rodoviário da BR-116/324/BA (Rota 2 de Julho), em cumprimento ao disposto no art. 9º da IN-TCU 81, de 20 de junho de 2018, e a análise do sistema de pedagiamento de livre passagem, mais conhecido como *free flow*.

[30] Peça 95.

HISTÓRICO

I. Sobre a concessão anterior da BR-116/324/BA

I.1. Da concessão anterior

6. Em 3/9/2009 foi celebrado o contrato de concessão de 681 km das rodovias BR-116/324/BA e BA-526/528, firmado entre a ANTT e a ViaBahia Concessionária de Rodovias S.A. (ViaBahia), que tinha como objeto a exploração da infraestrutura e a prestação de serviços públicos relacionados à recuperação, operação, conservação, monitoração, ampliação de capacidade e melhorias do trecho rodoviário.

7. A fase de Trabalhos Iniciais não foi concluída dentro do cronograma pactuado. Embora a ANTT tenha considerado esta fase como concluída em 2010, análise feita por esta Corte de Contas no Acórdão 2.061/2015-TCU-Plenário (TC 009.222/2012-0), de relatoria do Ministro José Mucio Monteiro, apontou que o termo de vistoria havia sido emitido sem a verificação de todos os parâmetros previstos, resultando em cobrança indevida de pedágio.

8. Desde então, houve baixa execução das obras obrigatórias e obras condicionadas (que dependem do atingimento de gatilhos de tráfego), não tendo sido iniciadas no tempo correto, por exemplo, as obras de duplicação da BR-116 mesmo com o volume de tráfego já indicando a necessidade da ampliação de capacidade do trecho.

9. Em 2017 as partes passaram a divergir sobre a cláusula 16.5.1 do contrato de concessão, que trata da revisão quinquenal prevista no contrato para o quinto ano de concessão.

10. Por meio de diversas decisões judiciais houve a suspensão das obrigações da concessionária de realizar investimentos previstos e o impedimento da ANTT de aplicar sanções e decretar a caducidade do contrato de concessão até que se concluísse a primeira revisão quinquenal.

11. Em 2021, uma nova tentativa de abertura de processo de caducidade foi feita pela ANTT, por conta do não pagamento de multas, mas também foi impedida por decisão judicial.

I.2. Da solução consensual

12. A ANTT encaminhou a esta Corte de Contas, em 6/11/2023, solicitação de solução consensual entre a Agência e a concessionária ViaBahia no âmbito da execução do contrato de concessão. Em 2/12/2023 a solicitação foi admitida por meio de despacho do Ministro Bruno Dantas e ratificada por despacho do Ministro Jhonatan de Jesus (TC 039.106/2023-3).

13. Foi constituída, então, a comissão de solução consensual com representantes da ANTT, Ministério dos Transportes e ViaBahia, além de um representante da Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e Aviação Civil (AudRodoviaAviação) e um representante da Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual (SecexConsenso), responsável pela coordenação e supervisão dos trabalhos.

14. Ao fim dos trabalhos, a comissão formulou um termo de autocomposição com os seguintes pontos: a) a conservação e a operação da concessão continuariam até o encerramento no dia 31/12/2024; b) a ViaBahia renunciaria a todos os processos judiciais, administrativos, judiciais e extrajudiciais, encerrando todo o contencioso que atualmente existe entre ela e a ANTT; c) a União pagaria à ViaBahia o ajuste financeiro de: R$ 681 milhões como indenização pelos investimentos não amortizados e depreciados, R$ 80 milhões como custos de encerramento da SPE e de renúncia expressa e integral a todos os pleitos e litígios, administrativos, judiciais e arbitrais relacionados à Concessão, e a quitação do principal, juros e demais custos para encerramento contratos de financiamento atualmente assumidos pela ViaBahia no valor de R$ 131 milhões; d) seriam encerrados todos os processos administrativos, judiciais e arbitrais atualmente abertos decorrentes de pleitos e litígios entre a ViaBahia e ANTT; e e) o Poder Público seria responsável por atuar para extinguir os processos judiciais, extrajudiciais e procedimentos administrativos em curso nos quais se discuta o cumprimento do Contrato de Concessão por parte da Concessionária e arcaria com eventuais ônus e custos.

15. Essa proposta foi aprovada em 5/2/2025 por meio do Acórdão 199/2025/TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Antônio Anastasia, validando a extinção consensual do contrato de concessão.

16. A partir de 15/5/2025, a responsabilidade pela administração do trecho foi transferida para o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), que passou a realizar os serviços de operação, conservação e manutenção das rodovias.

II. Sobre o processo de desestatização da BR-116/324/BA (Rota 2 de Julho)

II.1. Da qualificação no PPI e inclusão no PND

17. Por meio da Resolução 342 (peça 42), de 1º de julho de 2025, o Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República (CPPI) opinou favoravelmente pela qualificação do empreendimento rodoviário BR-116/324/BA, no trecho entre Salvador/BA, Feira de Santana/BA e a divisa do estado da Bahia com Minas Gerais, constante do projeto de desestatização da Rota 2 de Julho, no Programa de

Parcerias de Investimentos – PPI.

18. Destarte, o Presidente da República, por meio do Decreto 12.684 (peça 43), de 20 de outubro de 2025, qualificou os trechos da Rota 2 de Julho no PPI.

19. Em relação ao Programa Nacional de Desestatização – PND, ambas as rodovias BR-116, entre Feira de Santana/BA e a divisa BA/MG, e BR-324, entre Salvador/BA e Feira de Santana/BA, já estavam inclusas por meio do Decreto 2.444, de 30 de dezembro de 1997.

20. Além disso, e de forma complementar, houve a inclusão do trecho da BR-324/BA pertencente ao Anel Rodoviário de Feira de Santana, entre o Entroncamento com a BR-116/BA e o acesso leste daquela mesma cidade, por meio de Decreto 12.643, de 1º de outubro de 2025.

II.2. Dos estudos de viabilidade realizados pela Infra S.A. para nova concessão

21. A estruturação do projeto teve início em 2022, sob responsabilidade da Infra S.A., sucessora da Empresa de Planejamento e Logística (EPL), em atendimento às diretrizes do Ministério da Infraestrutura, atual Ministério dos Transportes. Os estudos fazem parte do Contrato 28/2021 celebrado entre a Infra S.A. e o Consórcio EVTEA EPL firmado em 31/12/2021.

22. Em agosto de 2024 foram retomadas as discussões sobre os estudos da Rota 2 de Julho, para os quais o Ministério determinou a adoção de novas premissas, incluindo o pedagiamento por meio do sistema de livre passagem (*free flow*) e o aumento do número de pontos de cobrança.

23. Em 31/1/2025 foram enviados ao Ministério dos Transporte os resultados com os diferentes cenários propostos, dos quais escolheu-se aquele que previa 356 km de duplicação, ciclo de investimento em 6 anos, 14 pontos de cobrança (*free flow*) e exclusão das rodovias estaduais BA-526 e BA-528 (peça 44, SEI 31079729).

24. Por fim, em 7/3/2025, o Ministério dos Transportes aprovou o EVTEA para a concessão das rodovias BR-324/BA, entre Feira de Santana e Salvador, e BR-116/BA entre Feira de Santana e a divisa BA/MG, por meio da Portaria 250/2025 (peça 11, SEI 31079087).

II.3. Do procedimento de abertura da Audiência Pública 002/2025

25. A fim de atender o disposto no Regimento Interno da ANTT (Resolução 5.976/2022) a respeito da realização do Processo de participação e Controle Social, foi proposta a realização da Audiência Pública 002/2025, fundamentada no Voto DLA 44/2025 (SEI 31152016) e aprovada por meio da Deliberação 124, de 7 de abril de 2025 (SEI 34001448).

26. Assim, as minutas de edital e contrato, o Programa de Exploração Rodoviária (PER) e o EVTEA foram disponibilizados para consulta da sociedade, com período de contribuições entre 15/4/2025 e 29/5/2025.

27. Foram realizadas três sessões públicas em formato presencial nas cidades de Salvador, Feira de Santana e Vitória da Conquista, nas datas e 5/5/2025, 6/5/2025 e 8/5/2025, respectivamente, além de uma sessão híbrida (presencial e virtual) em Brasília no dia 20/5/2025.

28. Foram recebidas 71 contribuições no total, das quais 52 foram realizadas oralmente durante as sessões públicas, 18 contribuições por meio do sistema ParticipANTT e uma contribuição recebida por e-mail, conforme a seguir:

Quadro 1 – Contribuições Recebidas AP 002/2025

CONTRIBUIÇÕES RECEBIDAS DURANTE A AUDIÊNCIA PÚBLICA N.º 002/2025			
DATA	INSCRITOS	PARTICIPANTES	CONTRIBUIÇÕES ORAIS
05/05/2025	49	49	8
06/05/2025	131	131	18
08/05/2025	220	220	18
20/05/2025	26	25	8
Contribuições recebidas via sistema ParticipANTT			18
Contribuições recebidas via E-mail			1
Total de contribuições recebidas			71
Contribuições inválidas			2
Total de contribuições para análise			**69**

Fonte: peça 46, p. 5, SEI 34001448.

29. De acordo com o Relatório Final (peça 46, SEI 34001448), 9% das contribuições foram relacionadas ao tema de obras de arte especiais, seguido pelo tema de modelagem do projeto, obras de melhoria e estudos de viabilidade (4% cada).

II.4. Da aprovação da AP 002/2025 e do Plano de Outorga

30. Por meio do Voto DLA 116/2025 (peça 45, SEI 35119993), propôs-se a aprovação do Relatório Final da Audiência Pública 002/2025, referente à concessão do sistema rodoviário composto pelas rodovias BR-116/BA e BR-324/BA (Rota 2 de Julho).

31. Dentre as principais mudanças posteriores à audiência pública destacam-se a antecipação de obras prioritárias na BR-116, a exclusão de 58 km de duplicação e a inclusão de 24 km de faixas adicionais, além de ajustes nos percentuais de reclassificação tarifária.

32. Houve mudanças relevantes também em relação ao cálculo da tarifa de pedágio, por conta da não utilização do Desconto de Usuário Frequente (DUF) e Desconto Básico da Tarifa (DBT), inclusão de adicionais de tarifa de acordo com o prazo de pagamento, mudanças nos percentuais previstos de evasão de pedágio e compartilhamento do risco da evasão. Estes tópicos são tratados no item V deste relatório.

33. A proposta de voto DLA 116/2025 foi, então, aprovada pela Deliberação 306, de 29 de agosto de 2025 (peça 47, SEI 35171955), aprovando o relatório de Audiência Pública 002/2025 e encaminhando o plano de outorga ao Ministério dos Transportes.

34. Ato contínuo, por meio da Portaria 841, de 13 de novembro de 2025 (peça 9, SEI 37411364), o Ministério dos Transportes aprovou o Plano de Outorga da concessão para exploração das rodovias BR-116/324/BA (peça 10, SEI 37411353).

35. Após a aprovação do Plano de Outorga, a Agência promoveu adequações na documentação jurídica, as quais foram fundamentadas no Voto DLA 15/2026 (peça 48, SEI 38981951) e aprovadas pela Deliberação 22, de 29 de janeiro de 2026, determinando também o encaminhamento do projeto de desestatização da Rota 2 de Julho ao Tribunal de Contas da União (peça 49, SEI 39036565).

II.5. Do início do acompanhamento pelo TCU e do recebimento da documentação da Rota 2 de Julho

36. Em 30/1/2026, esta unidade de auditoria, AudRodoviaAviação, atuou o presente processo, TC 002.932/2026-1, adicionando a estes autos, o Extrato de Planejamento de Desestatização da BR-116/324/BA (peças 3, SEI 9569981), encaminhado pelo Ministério dos Transportes em 3/4/2025 por meio do Ofício 568/2025/SNTR (peça 2, SEI 9583752).

37. Após a aprovação do Plano de Outorga (peça 10, SEI 37411353) pelo Ministério dos Transportes, a ANTT encaminhou a esta Corte de Contas, em 2/2/2026, o Ofício 3623/2026 (peça 5, SEI 39122981), contendo a seguinte documentação relativa à desestatização da Rota 2 de Julho:

a) documentos jurídicos – edital, contrato e anexos (SEI 37460189, peças 12-14);

b) Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental – EVTEA (diversos documentos referenciados no SEI);

c) Modelo Econômico-Financeiro (SEI 35661290, peça 30, item não digitalizável); e

d) Programa de Exploração da Rodovia – PER Volumes I e II (SEI 34618719 e 34618741, peças 15-16).

38. Os representantes da ANTT informaram que os documentos encaminhados apresentam o resultado das contribuições e aprimoramentos realizados após a realização do Processo de Participação e Controle Social do sistema rodoviário da BR-116/324/BA, a Audiência Pública AP 002/2025 (assunto tratado nos itens II.3 e II.4 deste relatório).

39. Adicionalmente, foi concedido acesso ao processo SEI 50500.017831/2025-14, que contempla as demais documentações relativas ao processo de desestatização da BR-116/324/BA, bem como foi concedido acesso a *sharepoint* contendo o EVTEA.

II.6. Do início da fiscalização, da inspeção de campo e das diligências dirigidas à ANTT

40. Em 4/2/2026, publicou-se a Portaria de Fiscalização - AudRodoviaAviação 52/2026 (peça 8), seguida da Portaria de Fiscalização – AudRodoviaAviação 131/2026 (peça 24, de 25/2/2026), designando servidores para realizar inspeção na ANTT, sob o Registro Fiscalis 27/2026, com o objetivo de avaliar a desestatização das rodovias BR-116/324/BA.

41. Em 13/2/2026, ANTT e Infra S.A. realizaram apresentação à equipe do TCU do projeto da Rota 2 de Julho (peça 38).

42. Após análise empreendida em instrução preliminar (peça 21), de 23/2/2026, a documentação encaminhada pela ANTT foi considera completa, em obediência ao disposto no art. 2º da Portaria-Segecex 17, de 28/9/2020, que operacionaliza os processos de fiscalização de desestatizações da IN-TCU 81/2018.

43. Entre os dias 25 e 27/2/2026, realizou-se inspeção de campo aos sistemas rodoviários dos segmentos das BR-116/324/BA, juntamente às equipes da ANTT e da Infra S.A., empresa pública federal vinculada ao Ministério dos Transportes e com foco na prestação de serviços de planejamento, estruturação de projetos, engenharia e inovação para o setor de transportes.

44. Ademais, em 27 e 31/3/2026, foram realizadas também duas reuniões telepresenciais com técnicos da ANTT e da Infra S.A, para tratar de possíveis inconsistências identificadas durante a análise da documentação.

45. Com base nessa reunião, foram feitas duas diligências à ANTT, enviadas em 2/4/2026, solicitando mais esclarecimentos a respeito das dúvidas não esclarecidas nos encontros telepresenciais. Essas diligências receberam o nome de Rodadas de Esclarecimentos.

46. A 1ª Rodada de Esclarecimentos (peça 27) tratou especificamente de possíveis inconsistências nas minutas de contrato, PER e MEF. A Agência apresentou resposta a esta diligência em 17/4/2026, por meio do Ofício SEI 15563/2026/SUCON/DIR-ANTT (peças 31-33).

47. A 2ª Rodada de Esclarecimentos (peça 28) tratou da metodologia do sistema de pedagiamento de Livre Passagem (*free flow*). A resposta da ANTT foi entregue em 28/4/2026, por meio do Ofício 16874/2026/SUCON/DIR-ANTT (peças 34-36).

48. Posteriormente, em 17/4/2026, foi realizada uma reunião adicional para tratar do *free flow*.

49. Em 27/4/2026, foi realizada também uma reunião técnica com a participação deste Tribunal, do Ministério dos Transportes, da ANTT e do Serviço Nacional de Trânsito – Senatran.

50. Em 22/5/2026 foi enviado o relatório preliminar para comentários dos gestores (peças 60-62). Em resposta (peças 54-59 e 65-71), no dia 9/6/2026, a Agência apresentou seus comentários, bem como disponibilizou as versões atualizadas dos documentos jurídicos e do modelo econômico-financeiro, com alterações importantes em relação à primeira versão do projeto.

51. Em virtude dessas mudanças, a unidade responsável remeteu ao Ministro
Relator Odair Cunha proposta de prazo adicional para conclusão do acompanhamento, nos termos do art. 9°, § 5º, da IN-TCU 81/2018 (peça 79). Em despacho, foi concedido prazo complementar de 75 dias para análise (peça 82), contados a partir do envio da nova documentação.

52. Cabe destacar também todo o empenho e diligência prestados pelos servidores das equipes técnicas da ANTT e da Infra S.A., seja durante a inspeção de campo, como também nas respostas às rodadas de esclarecimento.

II.7. Visão geral do objeto

53. Neste item da instrução, apresentar-se-á uma visão geral dos segmentos rodoviários das BR-116/BA e BR-324/BA a serem leiloados, abordando, assim, características como extensão dos trechos, investimentos, custos operacionais, praças de pedágio, valor das tarifas e principais obras.

II.7.1. Do sistema rodoviário da Rota 2 de Julho (BR-116/BA e BR-324/BA)

54. O sistema rodoviário da Rota 2 de Julho é composto pelas rodovias federais BR-116/BA e BR-324/BA, em uma extensão total de 653,3 km (de acordo com o Sistema Nacional de Viação – SNV), conforme apresentado na Figura 2 e descrito na Tabela 1, ambas a seguir:

Figura 2 – Mapa do Sistema Rodoviário da Rota 2 de Julho



Fonte: PER – Volume II (peça 16, p. 8, SEI 34618741).

Tabela 1 – Descrição do Sistema Rodoviário da Rota 2 de Julho

RODOVIA	SNV (08/2021)			Coordenadas - Início		Coordenadas - Final	
	Inicial	Final	Ext. (km)	Latitude	Longitude	Latitude	Longitude
BR-324/BA	519,700	628,300	108,600	12° 16' 19.93" S	38° 56' 08.73" O	12° 58' 03.82" S	38° 28' 36.43" O
BR-324/BA Contorno de Feira de Santana	0,000	8,700	8,700	12° 16' 08.12" S	38° 59' 18.08" O	12° 16' 21.06" S	38° 56' 09.75" O
BR-116/BA	428,900	827,500	398,600	12° 16' 07.50" S	38° 59' 18.32" O	14° 49' 41.79" S	40° 49' 39.98" O
BR-116/BA	837,200	944,700	107,500	14° 53' 38.68" S	40° 51' 52.01" O	15° 42' 00.28" S	41° 20' 00.61 "O
BR-116/BA Anel Rodoviário em Vitória da Conquista	0,000	29,900	29,900	14° 49' 41.85" S	40° 49' 39.96" O	14° 49' 41.80" S	40° 49' 39.98" O

Fonte: PER – Volume II (peça 16, p. 7, SEI 34618741).

55. O trecho da BR-116/BA, representado na Figura 2 pela cor verde, tem início na divisa com o estado de Minas Gerais e segue em direção norte até a cidade de Feira de Santana/BA, totalizando 506,1 km.

56. Em Vitória da Conquista/BA, o anel rodoviário ao redor da cidade (em roxo na Figura 2, com extensão de 29,9 km) também faz parte da BR-116/BA e está incluído no projeto de concessão.

57. A BR-324/BA, indicada na Figura 2 na cor azul, compreende o trecho entre Feira de Santana/BA e Salvador/BA, e totaliza 108,6 km. É também incluído no escopo da concessão um trecho de 8,7 km da BR-324/BA que faz parte do anel rodoviário de Feira de Santana.

58. A atual composição das faixas de rolamento das BR-116/BA e BR-324/BA é apresentada na Tabela 2 a seguir:

Tabela 2 – Composição do Sistema Rodoviário da Rota 2 de Julho

Rodovia	Simples (km)	Dupla (km)
BR-324/BA	0,000	113,550
BR-116/BA	460,514	67,710
Extensão total	**460,514**	**181,260**

Fonte: PER, vol. II, versão atual (peça 78, p. 7).

59. Por meio da Tabela 2 acima, constata-se que a totalidade da BR-324/BA (entre Salvador e Feira de

Santana) já se encontra duplicada, enquanto a maior parte da extensão da BR-116/BA é constituída por pista simples.

II.7.2. Da importância socioeconômica

60. Conforme Relatório Final da AP 002/2025 (peça 46, p. 1), o trecho objeto da concessão é uma via fundamental para a logística nacional, pois integra as regiões Nordeste e Sudeste, ao facilitar o transporte de cargas e passageiros e exerce papel estratégico no desenvolvimento econômico regional.

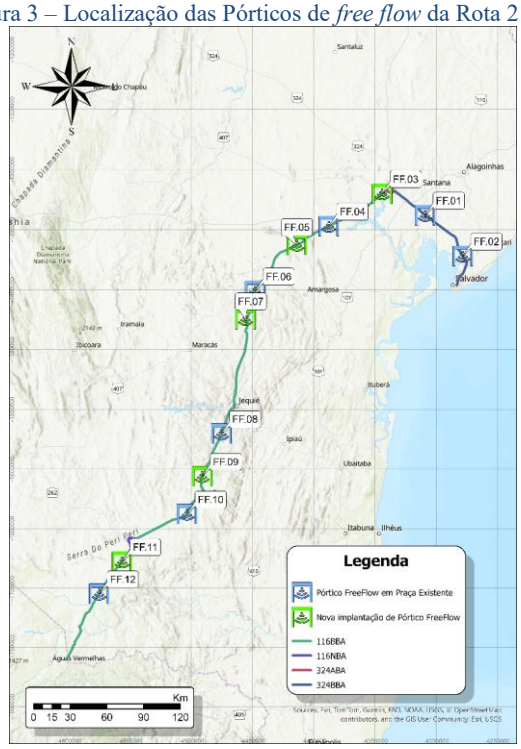
61. As rodovias BR-116/324/BA passam pelo território de 27 municípios, cruzando diretamente o trecho urbano de alguns, dos quais destacam-se Salvador, Feira de Santana, Santo Estevão, Milagres, Jequié, Manoel Vitorino, Poções, Planalto, Vitória da Conquista e Cândido Sales.

II.7.3. Dos pontos de cobrança de pedágio eletrônico

62. O Volume II do PER do sistema rodoviário da Rota 2 de Julho (peça 78, p. 75-76) prevê a cobrança de tarifa em doze pontos de cobrança eletrônicos (*free flow*), sete delas em locais onde já existem as praças de pedágio da antiga concessão.

63. A localização de cada ponto de cobrança é demonstrada pela Figura 3 abaixo:

Figura 3 – Localização das Pórticos de *free flow* da Rota 2 de Julho



Fonte: Estudo de tráfego (peça 88, p. 118).

64. As informações de localização, bem como o valor da Tarifa de Pedágio a ser cobrado em cada uma dessas praças é apresentado na Tabela 3 a seguir:

Tabela 3 – Localização dos Pórticos de Pedágio Eletrônico e Valores das Tarifas

Descrição dos Porticos			TCP	tkm simples (R$/km)	Tarifa início	Tarifa final
Rodovia (BR)	km	Nome				
324	550,248	FF_01	65,99	0,0957	7,42	14,03
324	597,177	FF_02	47,56	0,0957	5,35	9,55
116	431,176	FF_03	30,96	0,0957	4,00	5,55
116	482,106	FF_04	31,68	0,0957	4,10	5,68
116	512,500	FF_05	41,40	0,0957	4,13	7,43
116	566,204	FF_06	51,36	0,0957	4,92	9,21
116	596,581	FF_07	65,53	0,0957	6,27	10,86
116	697,953	FF_08	74,08	0,0957	7,09	13,29
116	736,693	FF_09	33,83	0,0957	3,24	6,02
116	772,721	FF_10	63,78	0,0957	6,11	10,31
116	840,901	FF_11	60,71	0,0957	5,81	9,84
116	872,988	FF_12	74,89	0,0957	7,17	11,15

Fonte: MEF, abas ‘Resumo Fin.’ e ‘CP’ (peça 78, item não digitalizável).

II.7.4. Das principais obras de ampliação de capacidade e de melhorias

65. As obras de ampliação de capacidade e melhoria serão realizadas em um único ciclo de investimentos, previsto para ter uma duração de seis anos, do 3º ao 8º ano da concessão. As principais obras de ampliação de capacidade da Rota 2 de Julho são apresentadas no Quadro 2 a seguir (peça 78):

Quadro 2 – Resumo das Obras de Ampliação de Capacidade e Melhorias

Rodovia	BR-116/BA	BR-324/BA	TOTAL
Duplicação (km)	306,583	-	306,583
Adequação de Duplicação (km)	1,170	-	1,170
Faixas em Pista Simples (km)	63,728	-	63,728
Faixas Adicionais em Pista Dupla (km)**	-	192,040	192,040
Vias Marginais (km)	26,792	9,167	35,959
Correção de traçado (un)	5	-	5
Iluminação (un)	1	-	1
Trombeta (un)*	5/1	1/2	6/3
Diamante (un) *	19	8/1	27/1
Diamante com rotatórias (un)	2	0/1	2/1
Trevo Completo (un)*	3/2	0/4	3/6
Trevo de Duas Folhas (un)*	1	0/3	1/3
Trevo de Três Folhas (un)*	-	0/2	0/2
Parclo (un)*	3/4	2/1	5/5
Passagem Inferior (un)*	1	1/1	2/1
Passagem Superior (un)	1	-	1
Retornos em X (un)	19	1	20
Retornos em U (un)	12	3	15
Rotatória Alongada (un)	54	1	55
Dispositivo Especial (un)	1	1	2
OAE (un)*	62/34	13/26	75/58
Passarelas (un)*	19	23/10	42/10
Travessia de pedestre em nível (un)	2	-	2
Rampa de Escape (un)	2	-	2
Acessos (un)	189	50	239
Pontos de ônibus (un)	258	70	328
Passagem de Fauna (un)*	34/12	8/3	42/15
Caixa de produtos perigosos(un)	-	1	1

Fonte: PER – Volume II, peça 78, p. 53.

66. Estão previstos 306,6 km de duplicação na BR-116/BA, 192 km de faixas adicionais em pista dupla na BR-324/BA (somando os dois sentidos), 63,7 km de faixas adicionais em pista simples e 36,0 km de vias marginais. Estima-se que ao final do 8º ano da concessão o sistema rodoviário da Rota 2 de Julho passe a ter a configuração apresentada na Tabela 4 a seguir:

Tabela 4 – Sistema Rodoviário da BR-116/324/BA ao Final da Concessão

Rodovia	Simples (km)	Dupla (km)
BR-116/BA	153,931	374,293
BR-324/BA	0,000	113,550
Total	153,931	487,843

Fonte: elaboração própria a partir do PER II (peça 78).

II.8. Tipos e prazos da concessão e modalidade de licitação

67. Segundo informações do Plano do Outorga (peça 10, p. 20), a modalidade operacional é a concessão comum para a desestatização de empreendimento público federal para a exploração de infraestrutura e prestação de serviços rodoviários. Ademais, os investimentos serão remunerados pelas tarifas pagas diretamente pelo usuário, sem a necessidade de aportes orçamentários regulares do poder público.

68. O prazo da concessão será de trinta anos, prorrogável por até trinta anos, observadas as disposições do instrumento contratual, balizando-se, adicionalmente, pelo disposto na Lei 13.448/2017.

69. A licitação será realizada na modalidade leilão junto à Brasil, Bolsa, Balcão S.A. (B3), sessão em que se procederá à abertura e classificação das Propostas Econômicas que tiveram sua Garantia da Proposta aceitas.

70. O critério de julgamento da melhor proposta econômica será o menor valor de tarifa de pedágio, nos termos do art. 15, inciso III, da Lei 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, com redação dada pela Lei 9.648, de 27

de maio de 1998, pelo artigo 34-A, § 2º, IV, da Lei 10.233, de 5 de junho de 2001, da Lei 9.074, de 07 de julho de 1995, da Lei 9.491, de 09 de setembro de 1997, regulamentada pelo Decreto 2.594, de 15 de maio de 1998, e do Decreto 2.444, de 30 de dezembro de 1997.

71. Foi inserido ainda, no Edital de Concessão, mecanismo que visa coibir deságios excessivos no certame: atrelou-se o critério de julgamento de menor tarifa à previsão obrigatória de aporte de recursos vinculados à concessão, em valores proporcionais ao valor de deságio quando este for superior a 18% no valor de tarifa de pedágio ofertado pela proponente, de acordo com a diretriz ministerial de política pública.

72. A justificativa dada pela ANTT para tal dispositivo é a possibilidade de que propostas com deságios acima do razoável acarretem prejuízos à saúde financeira da Sociedade de Propósito Específico (SPE) durante a vigência do Contrato e prejudicar os investimentos necessários ao longo da concessão.

II.9. Dos investimentos e custos operacionais

73. Conforme informações do Plano de Outorga (peça 10) e MEF (peça 30), a receita tarifária para todo o período da concessão (excluídos descontos) é de R$ 66,756 bilhões, na data-base de out./24.

74. Sobre esse valor, aplica-se um percentual de 1,5% a título de receitas acessórias, o equivalente a R$ 1,001 bilhão (out./24). Esses dois valores juntos formam a receita bruta da concessão, estimada em R$ 67,757 bilhões (out./24).

75. No que se refere aos investimentos, conforme informações do Plano de Outorga (peça 10, p. 26), o *Capital Expenditure - CapEx* totaliza R$ 14,399 bilhões (out./24). Em relação ao *Operational Expenditure - OpEx*, os custos operacionais da concessão totalizam R$ 8,178 bilhões (out./24).

76. O *Weighted Average Cost of Capital - WACC* ou Custo Médio Ponderado de Capital - CMPCr foi calculado em 12,33% a.a. (MEF, peça 30) de acordo com as novas regras das Resoluções ANTT 6.002, 6.003 e 6.004/2022, alteradas pela Resolução 6.048/2024 (peça 44, SEI 31079729).

77. Segundo o Plano de Outorga (peça 10, p. 30), a Tarifa Básica de Pedágio - TBP para pista simples é de R$ 0,0840/km (out./24), enquanto a tarifa para pista dupla é de R$ 0,1176/km (out./24). Ressalta-se que este contrato prevê a aplicação de degraus tarifários nos primeiros anos da concessão. Assim, segundo o MEF (peça 30), a TBP, a partir do quarto ano, passa a ser de R$ 0,1156/km para pista simples e R$ 0,1618/km para pista dupla (out./24).

78. Cumpre destacar que após a fase de comentários do gestor (peça 54) a Agência apresentou uma nova versão do projeto com alterações importantes, sobretudo em relação à concepção do sistema de livre passagem.

79. A receita tarifária prevista para todo o período de concessão passou para R$ 65,554 bilhões, enquanto a receita acessória (1,5% da receita tarifária) totaliza R$ 0,983 bilhão, o que resulta no valor total de receitas da concessão de R$ 66,537 bilhões (data-base jan./2026).

80. Em relação aos investimentos, o CAPEX passou para R$ 14,857 bilhões (jan./26), enquanto os custos operacionais (OPEX) totalizam R$ 6,581 bilhões (jan./26). O custo médio ponderado de capital (WACC) passou para 12,49% a.a. (MEF, peça 78).

81. A Tarifa Básica de Pedágio para pista simples manteve-se com o mesmo valor nominal da versão inicial do projeto, de R$ 0,0840/km (jan.26) para pista simples e R$ 0,1134/km (jan.26). No entanto, por conta da aplicação de degraus tarifários, a partir do quarto ano de concessão a tarifa passa a ser de R$ 0,1266/km para pista simples e R$ 0,1708/km para pista dupla, na data-base jan./26 (MEF, peça 78).

Tabela 5 – Grandes Números nas Versões Original e Nova do Projeto

Item	Projeto original (data base out/2024)	Nova versão (data base jan/26)
Receita tarifária	R$ 66,756 bi	R$ 65,554 bi
Receitas acessórias	R$ 1,001 bi	R$ 0,983 bi
Receita total	R$ 67,757 bi	R$ 66,537 bi
Capex	R$ 14,399 bi	R$ 14,857 bi
Opex	R$ 8,178 bi	R$ 6,581 bi
WACC	12,33% a.a.	12,49% a.a.
TBP pista simples (1° ano)	R$ 0,0840/km	R$ 0,0840/km
TBP pista dupla (1° ano)	R$ 0,1176/km	R$ 0,1134/km
TBP pista simples (4° ano)	R$ 0,1156/km	R$ 0,1266/km
TBP pista dupla (4° ano)	R$ 0,1618/km	R$ 0,1708/km

Fonte: elaboração própria a partir das versões do MEF encaminhadas ao TCU (peças 30 e 54).

II.10. Da alteração do fator de multiplicação no cálculo da TBP

82. Conforme Extrato de Planejamento de Desestatização (peça 3, p. 1), a primeira versão do EVTEA da Rota 2 de Julho, anterior à aprovação da ANTT, possuía Tarifa Básica de Pedágio – TBP (ou tarifa quilométrica – TKM) de R$ 0,1642/km para pista simples e R$ 0,2134/km para pista dupla (data-base out./2024).

83. Considerando a política pública formulada pelo Ministério dos Transportes no art. 3º, inciso III, alínea b da Portaria-MT 995, de 17 de outubro de 2023 (peça 39, p. 1-2), houve a modificação dos multiplicadores de tarifa a serem aplicados em cada categoria de veículo.

84. Essa importante novidade regulatória foi primeiro aplicada no projeto de desestatização da Rota das Gerais (TC 010.978/2025-9). Na Rota 2 de Julho, assim como no projeto anterior, houve a alteração da relação leve/pesado de 1:2 para 1:3 da tarifa base para dois eixos e proporcionalmente para os demais eixos (peça 10, p. 22).

85. Segundo justificativa apresentada, essa mudança se deu pela necessidade de manutenção das tarifas de pedágio em um patamar aderente à realidade econômica das regiões onde os projetos se encontram inseridos. Essa mudança ainda consideraria a proporcionalidade de degradação no pavimento causada por cada uma das categorias de veículos.

86. Na versão atualizada do projeto da Rota 2 de Julho, estimou-se que esta mudança resultou em uma cobrança da tarifa de pedágio com valor 30,5% menor para veículos leves e um aumento de 4,2% da tarifa cobrada de veículos pesados, como ônibus e caminhões.

87. Assim, segundo o Plano de Outorga, os valores da TBP da concessão da BR-116/324/BA foram reduzidos, passando a serem de R$ 0,0840/km para pista simples e de R$ 0,1176/km para pista dupla (data-base out./2024, peça 10, p. 30).

88. Parte da diferença entre os valores do Extrato de Desestatização e do Plano de Outorga pode estar relacionada não à alteração do fator de multiplicação, mas a alterações nas obras previstas e no Volume Diário Médio Anual – VDMA de veículos considerado pelos estudos.

89. Importante ressaltar que o valor da TBP, que é a tarifa do ano 1, não corresponde ao valor resultante do MEF, mas foi definida arbitrariamente. Segundo a primeira versão apresentada pela Agência, os três primeiros anos serão aplicados aumentos tarifários, denominados degraus (conceito explicado no apontamento IV.3), que, cumulativamente significam um aumento de 37,59% no período de 3 anos, além do reajuste pelo IRT.

90. Assim, a tarifa se estabilizará no ano 4 até o final da concessão no patamar de R$ 0,11555/km (pista simples) e R$ 0,16178/km (pista dupla) para veículos de passeio. Para veículos comerciais, as tarifas por eixo a partir do 4º ano são de R$ 0,17333 (simples) e R$ 0,24266 (dupla).

91. Outra particularidade relacionada à TBP é que ela se refere à tarifa por pagamento automático por *tag*, equivalente à tarifa com desconto de AVI nas concessões anteriores. Os usuários que pagam dentro do prazo legal de 30 dias, mas mediante outros meios disponibilizados, como Pix ou boleto, experimentam um acréscimo de 25%.

92. Desse modo, os usuários que pagam em dia, mas não utilizam *tag*, arcam com tarifas de R$ 0,14444/km (simples) e R$ 0,202213 (dupla) no caso de veículos de passeio e R$ 0,21666 (simples) e R$ 0,303319 (dupla) no caso de veículos comerciais.

93. Essas são as tarifas que equilibram as despesas da concessão e que devem ser consideradas nas comparações feitas com as TBP de outros projetos.

94. Após a revisão do projeto houve a atualização do valor das tarifas a ser aplicadas no projeto. A TBP para pista simples manteve-se com mesmo valor da versão inicial do projeto, de R$ 0,0840/km (jan.26) para pista simples e R$ 0,1134/km (jan.26). No entanto, por conta da aplicação de degraus tarifários, a partir do 4º ano de concessão a tarifa passa a ser de R$ 0,1266/km para pista simples e R$ 0,1708/km para pista dupla, na data-base jan./26 (MEF, peça 78). Assim, do primeiro ao quarto ano, a aplicação dos degraus tarifários corresponde a um aumento acumulado de 50,7%, além do ajuste pelo IRT.

95. Para os usuários que pagam em dia, mas não utilizam *tag*, a partir do 4º ano, arcam com tarifas de R$ 0,15819/km (simples) e R$ 0,237285/km (pista dupla) no caso de veículos de passeio e R$ 0,21666/km (simples) e 0,32033/km (dupla). O percentual de reclassificação tarifária foi reduzido de 40% para 35%.

II.11. De outros valores

II.11.1. Garantia de Proposta

96. Segundo a versão mais atualizada da minuta do edital de concessão (peça 74, p. 22), a garantia da proposta deverá ser realizada no valor mínimo de R$ 130.069.133,92 (jan./26) e poderá ser prestada em dinheiro, títulos da dívida pública, seguro-garantia, fiança bancária ou título de capitalização custeado por

pagamento único, com resgate pelo valor total.

II.11.2. Garantia de Execução

97. Segundo a versão atualizada da minuta do contrato (peça 75, p. 42), a Garantia de Execução deve ser de:

'- R$ 650.345.669,58, do início do contrato até a conclusão de 90% das Obras de Ampliação de Capacidade e Melhorias descritas no PER;

- R$ 325.172.834,79, das Obras de Ampliação de Capacidade e Melhorias descritas no PER até o 4° ano de concessão anterior ao encerramento do contrato;

- R$ 650.345.669,58, nos últimos três anos do prazo original do contrato'.

II.11.3. Capital Social

98. Segundo a versão atualizada da minuta do edital (peça 74, p. 22), o Capital Social deve ser de:

'- Capital social mínimo obrigatório de R$ 810.878.792,81, acrescido do capital social igual ao somatório do valor do Aporte de Recursos Vinculados ofertados no Lance, a ser subscrito antes data da assinatura do Contrato.

- Capital social mínimo obrigatório (1ª parcela) de R$ 405.439.396,41, acrescido do capital social igual ao valor do aporte de Recursos Vinculados ofertados no Lance, a ser integralizado antes da assinatura do Contrato.

- Capital social mínimo (2ª parcela) de R$ 405.439.396,41, a ser integralizado até o fim do primeiro ano de Contrato'.

99. Além do valor mínimo do Capital social indicado, o capital social deverá ser acrescido do valor do aporte de recursos vinculados ofertados no lance vencedor.

II.11.4. Recursos Vinculados

100. Segundo o Plano de Outorga (peça 10, p. 31), os Recursos Vinculados serão compostos inicialmente por um aporte proporcional ao deságio ofertado pela proponente vencedora do certame licitatório, de acordo com a Tabela 6, reproduzida a seguir:

Tabela 6 – Aporte de Recursos Vinculados

DESCONTO SOBRE A TARIFA BÁSICA DE PEDÁGIO	APORTE DE RECURSOS VINCULADOS POR PONTO PERCENTUAL DE DESCONTO SOBRE A TARIFA BÁSICA DE PEDÁGIO
0 < Desconto ≤ 18%	Sem aporte adicional
18% < Desconto ≤ 23%	R$ 152.912.128,09 (cento e cinquenta e dois milhões, novecentos e doze mil, cento e vinte e oito reais e nove centavos)
23% < Desconto ≤ 30%	R$ 183.494.553,71 (cento e oitenta e três milhões, quatrocentos e noventa e quatro mil, quinhentos e cinquenta e três reais e setenta e um centavos)
Desconto > 30%	R$ 229.368.192,14 (duzentos e vinte e nove milhões, trezentos e sessenta e oito mil, cento e noventa e dois reais e quatorze centavos)

Fonte: peça 10, p. 31.

101. Há também a previsão, durante a execução contratual, de recolher à Conta de Ajuste o valor de 1% da Receita Bruta de Pedágio a título de Recursos Vinculados (assunto abordado no item IV.7).

II.11.5. Recursos Diversos

102. Segundo a versão atualizada da minuta do contrato (peça 75, p. 55), deve haver os seguintes Recursos Diversos na Concessão da Rota 2 de Julho:

'- Recursos para Apoio e Supervisão à Gestão Contratual, no montante anual de R$ 23.973.558,03, a ser atualizado pelo Índice de Reajuste Tarifário (IRT); e

- Recursos para Desenvolvimento Tecnológico – RDT, no montante anual de R$ 3.995.593,01, a ser atualizado pelo IRT'.

III. Sobre o Sistema de Pedagiamento de Livre Passagem (*free flow*)

III.1. Concepção

103. A Lei 14.157, de 1 de junho de 2021, trouxe alterações às Leis 9.503/1997 (Código de Trânsito Brasileiro) e 10.233/2001, para permitir a implementação de cobrança pelo uso de rodovias e vias urbanas por meio do sistema de livre passagem, sem necessidade de praças de pedágio e com a identificação automática dos usuários.

104. O sistema de livre passagem foi, então, regulamentado pela Resolução Contran 984/2022, posteriormente revogada e substituída pela Resolução Contran 1.013/2024, atualmente em vigor.

105. O Ministério dos Transportes, por meio da Portaria 995, de 17 de outubro de 2023 (peça 39), instituiu a Política Nacional de Outorgas Rodoviárias e trouxe como diretriz em seu art. 13, § 4°, que a implantação de sistemas de pedagiamento automático de livre passagem (*free flow*) deve, nos contratos de concessão federal, preferencialmente ser contemplada no início da concessão ou, na impossibilidade, dentro de prazo razoável definido contratualmente.

106. Ainda, a ANTT aprovou a Resolução 6.079 (peça 41), de 26 de março de 2026, alterando as normas dos Regulamento das Concessões Rodoviárias RCR1 (Resolução 5.950/2021), RCR2 (Resolução 6.000/2022),

RCR3 (Resolução 6.032/2023) e RCR4 (Resolução 6.053/2024), a fim de regulamentar o sistema de livre passagem em vias urbanas e rurais sob competência da Agência. Este normativo entra em vigor 120 dias após a sua publicação.

107. Diante disso, conforme o Plano de Outorga (peça 10, p. 22), o projeto de desestatização da Rota 2 de Julho contempla a utilização exclusiva do Sistema de Livre Passagem desde o seu início, atendendo ao disposto na Portaria-MT 995/2023 (peça 39).

108. Por se tratar do primeiro projeto de concessão com cobrança integral e desde o início por *free flow*, foi estruturado um novo modelo tarifário adaptado às características desse sistema, assunto tratado no item V deste trabalho.

III.2.Da Tarifa de Pedágio (TPi)

109. A Tarifa de Pedágio (TPi) na modelagem do Sistema de Livre Passagem é condicionada à forma e ao prazo de pagamento contado a partir do momento da passagem pelo pedágio eletrônico (peça 13, p. 64).

110. A Tarifa de Pedágio TP1 considera o pagamento automático, em que há a transação no momento de passagem pelo pórtico de pedágio eletrônico, via identificação automática do veículo, conhecida pela sigla em inglês AVI – *Automatic Vehicle Identification*.

111. Caso o pagamento seja realizado em momento posterior, tem-se o pagamento avulso, cujo valor é calculado em função do prazo de pagamento, aplicando-se multiplicadores em relação à tarifa TP1, conforme a Tabela 7:

Tabela 7 – Tarifas de Pedágio e Prazos de Pagamento (versão anterior do projeto)

Tarifa	Equivalência conforme descrito em contrato	Equivalência em relação à TP1	Momento de pagamento
TP1	-	-	Pagamento automático no momento da passagem
TP2	TP1 / 0,80	TP1 × 1,25	Pagamento avulso até 30 dias
TP3	TP2 × 2	TP1 × 2,50	Pagamento avulso de 31 a 180 dias
TP4	TP2 × 3	TP1 × 3,75	Pagamento avulso mais de 180 dias

Fonte: adaptado do Anexo 12 e cláusulas 19.6.6 e 19.6.7 do contrato. Observação: os multiplicadores foram alterados no projeto atualizado, conforme apontamentos realizados pela equipe de auditoria, apresentados no item V.1.

112. Assim, caso o pagamento não seja realizado de forma automática, há o aumento progressivo do valor da tarifa em função do tempo decorrido até que o usuário realize o pagamento. Estes multiplicadores poderão ser revisados preferencialmente nas Revisões Quinquenais, a fim de ajustá-los à adequada compensação dos riscos do Sistema de Livre Passagem alocados ao Poder Concedente. Este tema do aumento da tarifa será discutido nos itens V.1, V.2, V.3 e V.5.

113. O usuário que não realizar o pagamento tempestivamente está sujeito, ainda, à cobrança de multa moratória e juros legais, bem como aplicação de sanções administrativas previstas no Código de Trânsito Brasileiro. Segundo a Resolução Contran 1.013/2024, a inobservância do prazo de 30 dias para o pagamento da tarifa contados a partir da data da passagem pelo pedágio eletrônico configura a infração de trânsito prevista no art. 209-A do Código de Trânsito Brasileiro – CTB.

114. A cobrança da tarifa de pedágio poderá ser realizada a partir do 5º mês da concessão, desde que haja, cumulativamente, a capacidade para operação do sistema rodoviário e o atendimento a parâmetros de desempenho básicos de pavimento, sinalização e faixa de domínio. Antes do início da cobrança a concessionária deve realizar ampla divulgação dos valores da tarifa de pedágio, bem como promover testes operacionais por no mínimo 30 dias.

III.3. Alocação de riscos no Sistema de Livre Passagem

115. A minuta contratual, no item 22.2 (peça 13, p. 76) trouxe a alocação de riscos oriundos da perda de receita tarifária devido à evasão ou o não pagamento da tarifa de pedágio no sistema de livre passagem. Definiu-se a divisão de riscos entre a Concessionária e o Poder Concedente conforme sintetizado na Tabela 8 a seguir:

Tabela 8 – Alocação de Riscos Associados ao Sistema de Livre Passagem

Evento	Risco alocado à Concessionária	Risco alocado ao Poder Concedente

Evento	Risco alocado à Concessionária	Risco alocado ao Poder Concedente
Perda de receita tarifária devido à evasão ou não pagamento da tarifa de pedágio (considerado evasão o não pagamento até 180 dias)	10% da receita tarifária frustrada	90% da receita tarifária frustrada
Perda de receita provocada por fraudes	0,5% da perda de receita tarifária anual	Restante da perda de receita tarifária
Perda provocada por falhas na detecção ou identificação dos veículos e danos aos equipamentos e sistemas por vandalismos, roubo, furto e acidentes	Integralmente alocado à Concessionária	-

Fonte: adaptado da cláusula 22.2.4 do contrato (peça 13, p. 76).

III.4. Regras específicas do Sistema de Livre Passagem

116. A minuta contratual, no Anexo 12 (peça 14, p. 76) traz regras específicas para o Sistema de Livre Passagem. Segundo as regras estabelecidas, a concessionária será responsável pela identificação dos usuários que trafegarem pelos pedágios eletrônicos, mesmo os que não tenham a identificação automática do veículo (AVI), arcando com os custos de acesso aos sistemas do Registro Nacional de Veículos Automotores (Renavan) e fornecendo as informações à ANTT para preenchimento dos autos de infração.

117. Ainda, a concessionária deverá implementar cadastro de usuários nos termos de regulamento específico, bem como arcará com os custos e providências referentes aos autos de infração lavrados pela ANTT em função da evasão ou não pagamento do pedágio, inclusive processamento das multas, impressão e postagem. Estes custos serão ressarcidos pelo Poder Concedente. Este tema será discutido no item V desta instrução.

118. Em relação ao compartilhamento de riscos previsto no contrato (peça 13, p. 76, ou Tabela 8), conforme item 4.1 do Anexo 12 (peça 14, p. 78), considera-se evasão ou inadimplemento da tarifa de pedágio o não pagamento até 180 dias contados a partir da passagem pelo pedágio eletrônico, ainda que o valor venha ser quitado posteriormente.

119. Em cada revisão ordinária, a concessionária fará jus à compensação do somatório das tarifas de pedágio de cada evasão como se fosse pagamento automático, multiplicado pelo percentual de risco assumido pelo Poder Concedente (neste caso, 90%, conforme Tabela 8). Para obter o ressarcimento, a concessionária deve comprovar a adoção das medidas cabíveis e a efetivação das notificações previstas em regulamento da ANTT. Haverá também o ressarcimento dos custos de notificações, mediante prestação de contas das despesas efetivamente realizadas acrescidas dos tributos incididos sobre a receita necessária à sua compensação.

120. Caso o usuário realize o pagamento da tarifa e encargos após 180 dias da passagem pelo pedágio eletrônico, conforme regra 4.4 do Anexo 12 (peça 14, p. 78) esses valores serão partilhados na proporção de 50% para o Poder Concedente e 50% para a Concessionária, mesmo que já tenham sido objeto de equilíbrio econômico-financeiro. Após revisão do projeto, a Agência promoveu alterações nesta alocação, conforme é apresentado no item V.4.

121. Para acompanhar a evolução das receitas e custos no Sistema de Livre Passagem foi estabelecido o mecanismo da Conta LP, uma conta gráfica utilizada para calcular eventuais compensações entre as partes. A compensação poderá ser feita por meio do ajuste na alíquota de Recursos Vinculados ou outros meios de compensação previstos em regulamento da ANTT. Este tema será discutido no item V.1.

III.5. Das Contas do Sistema de Livre Passagem

122. A minuta do contrato trouxe, no sistema de contas, a introdução da Conta de Compensação do Sistema de Livre Passagem.

123. Conforme definição (peça 13, p. 6), trata-se de uma conta bancária, de titularidade da concessionária, integrante do mecanismo de contas destinada a receber os valores de multas aplicadas com fundamento no art. 209-A do Código de Trânsito Brasileiro (CTB), para cumprimento das obrigações assumidas pelo Poder Concedente nesse sistema.

124. O art. 209-A do CTB tipifica a penalidade de evasão da cobrança pelo uso de rodovias como infração grave, no valor de R$ 195,23, nos seguintes termos:

‘Art. 209-A. Evadir-se da cobrança pelo uso de rodovias e vias urbanas para não efetuar o seu pagamento, ou deixar de efetuá-lo na forma estabelecida: (Incluído pela Lei nº 14.157, de 2021)

Infração – grave;

Penalidade – multa'.

125. A Conta de Compensação do Sistema de Livre Passagem serviria, dessa forma, para receber, caso haja regulamentação do Poder Executivo, parte do montante de valores dessa multa depositados na Conta Única do Tesouro, conforme previsto no art. 320 do próprio CTB (alterado pela Lei 14.157/2021, grifos nossos):

'Art. 320. A **receita arrecadada com a cobrança das multas de trânsito** será aplicada, exclusivamente, em sinalização, em engenharia de tráfego, em engenharia de campo, em policiamento, em fiscalização, em renovação de frota circulante, em educação de trânsito e em custeio do processo de habilitação de condutores de baixa renda. (...)

§ 3º **O valor total destinado à recomposição das perdas de receita das concessionárias de rodovias e vias urbanas, em decorrência do não pagamento de pedágio por usuários da via, não poderá ultrapassar o montante total arrecadado por meio das multas aplicadas com fundamento no art. 209-A deste Código, ressalvado o previsto em regulamento do Poder Executivo**'.

126. Ao mesmo tempo, a ANTT também previu a criação de uma conta gráfica para efetuar o equilíbrio do sistema de pedagiamento de livre passagem, sendo essa chamada de Conta LP.

127. A Conta LP não foi definida na minuta de contrato ou seus anexos (assunto tratado no item V.1 desta instrução), tendo apenas sido divulgada a sua fórmula de cálculo, prevista na minuta do Anexo 12 (peça 14, p. 78-79).

128. Após a etapa de comentários do gestor (peça 54), a ANTT apresentou nova versão dos documentos jurídicos e modelagem econômico-financeira, com mudanças importantes na concepção do sistema de livre passagem, inclusive com a eliminação da Conta LP, mudanças essas que serão discutidas no item V deste trabalho.

EXAME TÉCNICO

129. Como explicado na introdução deste trabalho, o presente relatório de acompanhamento tem por objetivo principal análise de mérito do processo de desestatização das BR-116/324/BA (Concessão Rota 2 de Julho), em cumprimento ao disposto no art. 9º da IN-TCU 81, de 20 de junho de 2018, bem como a análise de alguns dos mecanismos regulatórios trazidos pelo referido projeto, entre eles, o sistema de pedagiamento de livre passagem, mais conhecido como *free flow*.

130. No que pese o caráter interdisciplinar, optou-se, neste relatório, como forma de organização, por agrupar as inconsistências identificadas ao longo do processo de fiscalização em dois grupos, sendo eles:

a) inconsistências na minuta contratual, no Programa de Exploração da Rodovia – PER ou no Modelo Econômico-Financeiro – MEF; e

b) inconsistências relacionadas ao sistema de pedagiamento de livre passagem (*free flow*).

131. Além disso, optou-se também por adicionar as respostas dadas pela ANTT (vide item II.6) às 1ª e 2ª Rodadas de Esclarecimentos (peças 27-28) como esclarecimentos iniciais, diferenciando-as dos próprios comentários do gestor ao relatório preliminar.

132. A descrição das inconsistências apresentada neste relatório é a mesma constante do relatório preliminar encaminhado para a manifestação do gestor e decorre da análise do projeto originalmente recebido pelo TCU. Juntamente com sua manifestação, a ANTT submeteu uma nova versão do projeto. Nesse caso, as avaliações realizadas sobre a nova versão constarão das subseções 'Comentários do gestor' e 'Análise dos comentários do gestor'.

133. Incluiu-se também, no item VII, discussão sobre a publicidade, transparência e comunicação aos usuários das inovações regulatórias deste projeto.

134. Feitos esses esclarecimentos, passa-se, a seguir, a apresentar as inconsistências identificadas no processo de desestatização da Rota 2 de Julho.

IV. Inconsistências no contrato, no Programa de Exploração da Rodovia ou no Modelo Econômico-Financeiro

IV.1. Possíveis inconsistências no Volume II do PER

IV.1.1. Situação encontrada

135. Identificou-se possíveis inconsistências ou erros de redação na minuta do Volume II do Programa de Exploração da Rodovia – PER, o que estaria em desacordo com os incisos I, II e III do art. 23 da Lei 8.987/1995.

136. Em verificação à minuta do PER, Volume II (peça 16, SEI 34618741) foram identificadas possíveis inconsistências ou erros de redação, listadas a seguir:

a) na Tabela 16 – Interseções tipo Diamante sem Rotatórias da BR-116/BA (p. 25) – Verificar as coordenadas geográficas da obra indicada no km 21,7000, pois há divergência entre a posição apresentada nas coordenadas geográficas (que indicam que a obra está no km 21) e a posição quilométrica (indicada na posição km 21,7);

b) no Item H. Trevo de duas folhas (p. 27), onde se lê '... trevo de duas folhas na BR-324/BA ...' na verdade se refere à tabela da intervenção prevista na BR-116/BA;

c) na Tabela 24 – Interseções tipo Parclo sem rotatórias da BR-116/BA (p. 29) – Verificar as coordenadas geográficas da obra situada no km 485,100;

d) na Tabela 33 – Rotatórias alongadas da BR-116/BA (p. 33-34) – Verificar coordenadas geográficas da intervenção situada no km 712,560;

e) na Tabela 37 – Passarelas da BR-116/BA (p. 36) – Verificar as coordenadas geográficas da intervenção situada no km 546,920;

f) na Figura 7 – Final do segmento da BR-116/BA (p. 58) – as coordenadas apresentadas no canto superior esquerdo indicam corretamente o final do trecho, mas a imagem mostra o cruzamento com a rodovia BA-270 (acesso para Encruzilhada/BA);

g) na Figura 31 – Interseções BR-324/BA – Entr. c/ BR-116/BA – foram indicados trechos na imagem não pertencentes à concessão como pertencentes, e outro trecho com a situação oposta.

137. Esses apontamentos foram apresentados na 1ª Rodada de Esclarecimentos encaminhada à ANTT (peça 27, p. 1-2).

IV.1.2. Esclarecimentos iniciais

138. Em resposta (peça 32, p. 2-3), a ANTT informou que realizou as correções necessárias e que as disponibilizará em uma nova versão do PER.

IV.1.3. Análise dos esclarecimentos iniciais

139. A ANTT informou, em sua resposta (peça 32, p. 2-3) à 1ª Rodada de Esclarecimentos, que realizou ajustes em relação às inconsistências apontadas e que elas serão apresentadas em uma nova versão do PER, Volume II.

140. Porém, como ainda não houve a disponibilização do novo PER, **propor-se-á determinação** para correção das inconsistências apontadas no Programa de Exploração de Rodovia, em atendimento aos incisos I, II e III do art. 23 da Lei 8.987/1995.

IV.1.4. Comentários do gestor

141. Em sua manifestação, a ANTT apresentou a consideração acerca de cada um dos itens apontados pela equipe de auditoria (peça 55), além da nova versão do documento PER, volume II, com as correções realizadas (peça 78)

142. As correções realizadas são apresentadas de forma sucinta na Tabela 9 a seguir.

Tabela 9 – Ajuste das Inconsistências Apontadas no Documento PER - Volume II.

Item (do parágrafo 136)	Resumo	Ajuste realizado segundo comentários do gestor
a	Correção de coordenadas geográficas de dispositivo	A localização foi corrigida e a tipologia foi alterada de interseção tipo diamante para trevo completo
b	Correção de redação	Ajuste realizado conforme apontamento
c	Ajuste de coordenada geográfica de dispositivo tipo parclo	Ajuste realizado conforme apontamento
d	Ajuste de coordenada de dispositivo tipo rotatória alongada	Ajuste realizado conforme apontamento
e	Ajuste de coordenada geográfica de dispositivo tipo passarela	Ajuste realizado conforme apontamento
f	Ajuste de figura indicando o segmento final da BR-116/BA	Ajuste realizado conforme apontamento

	Item (do parágrafo 136)	Resumo	Ajuste realizado segundo comentários do gestor
g	Ajuste de figura do entroncamento da BR-116/BA e BR-324/BA	Ajuste realizado conforme apontamento	

Fonte: elaboração própria com base nos comentários do gestor (peça 55, p. 7-9).

IV.1.5. Análise dos comentários do gestor

143. Verificou-se no documento PER, volume II (peça 78) que as inconsistências apontadas pela equipe de auditoria neste item foram corrigidas, não sendo necessários comentários adicionais. Nesse sentido, considerando que a Agência apresentou os documentos atualizados com as correções realizadas, entende-se adequada a retirada da proposta de determinação indicada no parágrafo 140.

IV.2. Oportunidades de melhorias nas intervenções previstas no projeto da Rota 2 de Julho

IV.2.1. Situação encontrada

144. Identificou-se, durante inspeção de campo, possíveis inconsistências e/ou oportunidades de melhoria nas intervenções previstas no projeto de concessão da Rota 2 de Julho, o que enseja proposta para sua compatibilização com os incisos I, II e III do art. 23 da Lei 8.987/1995.

145. Entre os dias 25 e 27 de fevereiro de 2026, esta equipe de auditoria realizou visita técnica para verificar as condições do trecho rodoviário das rodovias BR-116 e BR-324 que serão objeto da futura concessão em comparação com as premissas apresentadas em projeto. Representantes da ANTT e da estruturadora do projeto Infra S.A. acompanharam a vistoria.

146. Durante a vistoria, foram levantadas possíveis inconsistências que suscitam esclarecimentos ou mesmo situações em que foram apontadas oportunidades de melhoria dos projetos. Estas situações são listadas a seguir:

a) BR-116 km 900 (decrescente) – verificou-se que no local já existe faixa adicional em parte do trecho onde é prevista a implantação, por isso há a necessidade de adequação do projeto para retirada da extensão em que já existe a faixa adicional;

b) BR-116 km 828 (próximo ao anel viário de Vitória da Conquista) – existe um trecho que já se encontra duplicado (segundo relato durante a vistoria, esta obra feita por iniciativa do supermercado instalado próximo ao local). Necessário, portanto, verificar a compatibilidade da obra com o projeto e atualizar as previsões no PER e MEF, visto que no modelo está prevista a duplicação;

c) BR-116 km 8 (anel viário) – marginal – já existe marginal pavimentada em parte do trecho previsto no sentido crescente;

d) BR-116 km 28-29 (anel viário) – verificar a ocorrência de multifaixas, situação não admitida nos projetos da ANTT, devido à sobreposição de faixas adicionais previstas nos dois sentidos;

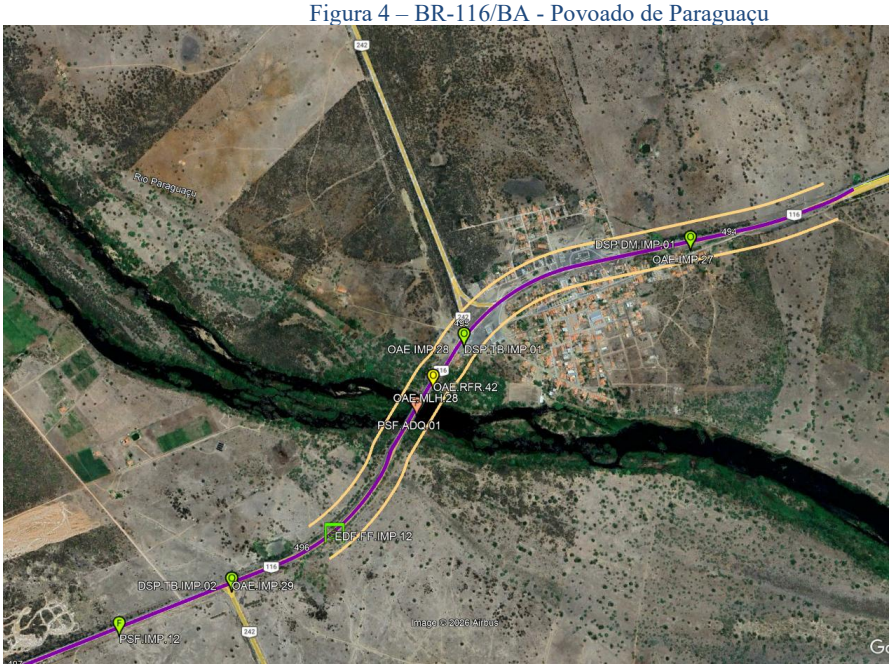
e) BR-116 km 29 (anel viário, decrescente) – já existe faixa adicional em local onde é prevista a implantação;

f) BR-116 km 756 (crescente) – verificar a possibilidade de extensão da faixa adicional prevista, para que se inicie no começo do trecho em aclive;

g) BR-116 km 619,84 – está prevista um dispositivo tipo trombeta em local que permanecerá como pista simples. Verificar a necessidade desse tipo de dispositivo nesta situação;

h) BR-116 km 495-496 – Está prevista para o local a implantação de marginais dos dois lados da rodovia. Essas marginais passam sobre o rio Paraguaçu (Figura 4). No local já é prevista a duplicação da pista principal. A implantação de marginais demandaria a construção de mais duas pontes com comprimento superior a 200 m. Verificar a justificativa para implantação dessas marginais e, caso sejam necessárias, indicar se esses custos estão corretamente definidos no MEF, principalmente em relação às duas novas pontes;

Figura 4 – BR-116/BA - Povoado de Paraguaçu



Fonte: Google Earth;

i) BR-116 km 485,889 – É previsto no local a implantação de pórtico *free flow*. Este pórtico situa-se bem no trecho entre dois entroncamentos da BR-242. Assim, por exemplo, o usuário que sai da cidade de Castro Alves, percorre a BR-242 em direção norte, passa por um pequeno trecho da BR-116 antes de continuar novamente pela BR-242 (Figura 4, acima). Com o pórtico posicionado entre esses dois pontos, o usuário teria que pagar a tarifa de pedágio mesmo tendo percorrido somente um trecho menor que 2 km. Por isso, é necessário verificar o posicionamento deste pórtico de pedágio;

j) BR-116 km 485,100 – está prevista no local a implantação de dispositivo parclo sem rotatória, no entanto já existe no local;

k) BR-324 km 601 (PER) – está prevista a reforma geral da base da Polícia Rodoviária Federal. No entanto, essa base parece estar em bom estado de conservação. Ainda, no PER a base é listada como estando no km 601, mas as coordenadas geográficas indicam sua posição entre o km 599 e 598. Indicar no MEF onde está previsto este custo, caso este seja realmente necessário;

l) BR-324 km 607,92 – está prevista a implantação de dispositivo do tipo diamante sem rotatória. No entanto o local já possui um viaduto. Verificar se este viaduto será aproveitado para implantação do diamante;

m) BR-324 km 614,68 – no local está prevista a melhoria de um trevo completo. No entanto constatou-se durante a vistoria que há uma obra em execução pelo governo estadual para extensão da linha do Veículo Leve sobre Trilhos (VLT) de Salvador. Necessário verificar se esta obra provocará alguma alteração no fluxo principal da BR-324 e seus acessos. Verificar também a necessidade de se incluir no PER uma figura detalhando os limites do trevo que estão inseridos na concessão;

n) BR-324 km 624 (final do trecho) – verificar a necessidade de se incluir no PER uma figura indicando claramente os limites da concessão no término do trecho.

147. Essas observações foram encaminhadas à ANTT no âmbito da 1ª Rodada de Esclarecimentos (peça 27, p. 2-4).

IV.2.2. Esclarecimentos iniciais

148. Em resposta (peça 32, p. 5-8), a ANTT informou que as inconsistências apontadas nas letras ‘a’, ‘b’, ‘d’, ‘e’, ‘f’, ‘g’, ‘h’, ‘i’, ‘j’, ‘k’, ‘m’ e ‘n’ são procedentes e que providenciará as correções, as quais serão apresentadas em uma nova versão do PER, Volume II, e no MEF, quando pertinente.

149. Em relação às inconsistências apontadas nas letras ‘c’ e ‘l’, a ANTT explicou as razões para terem decidido por cada uma das duas situações, concluindo que elas não são inconsistências.

IV.2.3. Análise dos esclarecimentos iniciais

150. A ANTT informou, em sua resposta (peça 32, p. 5-8) à 1ª Rodada de Esclarecimentos, que realizou ajustes em relação às inconsistências apontadas e que elas serão apresentadas em uma nova versão do PER, Volume II, e do MEF.

151. Porém, como ainda não houve a disponibilização dos novos PER e MEF, **propor-se-á determinação**

para correção das inconsistências apontadas no Programa de Exploração de Rodovia e no Modelo Econômico-Financeiro, em atendimento aos incisos I, II e III do art. 23 da Lei 8.987/1995.

IV.2.4. Comentários do gestor

152. Em resposta, a Agência apresentou os ajustes e justificativas para os itens apontados (peça 55, p. 9-16). Estes ajustes são apresentados de forma suscinta na Tabela 10. Após as considerações, a ANTT solicita o afastamento da determinação proposta no parágrafo 151.

Tabela 10 – Resumo das Respostas aos Apontamentos Realizados no PER e MEF

Item (parágrafo 146)	Resumo	Ajuste realizado segundo comentários do gestor
a	Ajuste na extensão de faixas adicionais para considerar trechos existentes	A extensão faixas adicionais foi ajustada
b	Ajuste de trecho onde já existe duplicação feita por terceiros	O trecho foi alterado de 'Duplicação' para 'Adequação de duplicação', para adequar aos parâmetros previstos no PER, volume I
c	Marginal existente na BR-116/BA	Segundo a Agência, o trecho de fato já tem pavimentação, mas a integridade da estrutura do pavimento encontra-se comprometida, além de haver descontinuidade do revestimento, ausência de drenagem e outros problemas. Por isso, opta por manter o trecho como 'a implantar'.
d	Ocorrência de trechos com coincidência de faixas adicionais em sentidos opostos em pista simples	A ANTT aponta a ausência de critério normativo específico que indique a distância máxima permitida de sobreposição de faixas adicionais em pista simples. Assim, adotou como referência a extensão preferencial de 400 m para coincidência de faixas adicionais. Esta consideração foi incorporada no PER, volume I, item 3.2.8.1, referente às características geométricas da rodovia.
e	Faixa adicional já existente	A faixa adicional foi excluída do PER e MEF
f	Extensão da faixa adicional prevista, para que se inicie no trecho em aclive	A faixa adicional prevista no estudo, anteriormente localizada entre os km 756,091 e 756,891, foi alterada para o trecho compreendido entre os km 755,760 e 756,891, de modo que seu início passe a ocorrer no começo do segmento em aclive
g	Verificar necessidade de dispositivo trombeta	O dispositivo localizado no km 619,840 teve sua tipologia alterada para rotatória alongada
h	Verificar necessidade de implantação de marginais no trecho sobre o Rio Paraguaçu	Foi realizada a exclusão de parte do trecho entre os km 495 e 496, além de ajustes nos trechos antecedentes próximos
i	Posicionamento de pórtico *free flow* na BR-116/BA entre os entroncamentos da BR-242/BA	O posicionamento do pórtico no km 485,889 foi remanejado para o km 512,500, fora do trecho entre os entroncamentos da BR-242/BA
j	Previsão de implantação de dispositivo tipo parclo em local onde já existe tal dispositivo	Segundo a Agência, o dispositivo é existente, contudo, será implantado um novo parclo com alças voltadas para o lado oposto, com o intuito de possibilitar todos os movimentos.

Item (parágrafo 146)	Resumo	Ajuste realizado segundo comentários do gestor
k	Previsão de reforma de base da Polícia Rodoviária Federal	A reforma prevista no PER, volume II foi retirada. A ANTT ressalta que, conforme política pública vigente aplicável às unidades da PRF, não há previsão de recursos para reformas e manutenção de unidades operacionais e delegacias, admitindo-se somente investimentos relacionados à construção de novas unidades ou ampliação das existentes.
l	Viaduto existente em local no qual está prevista implantação de trevo tipo diamante	A modelagem do novo dispositivo impactará o viaduto sobre a BR-324/BA e o viaduto sobre a Via Periférica I, ao mesmo tempo em que possibilitará a redução da área de desapropriação necessária para a implantação das alças. Foram precificadas a demolição da estrutura existente e a remoção dos respectivos serviços de reforço.
m	Compatibilidade das obras de melhoria de trevo completo com viaduto em construção do VLT de Salvador	O viaduto cruzará a rodovia BR-324/BA sem interferência no tráfego. Foi incluída no PER, volume II uma imagem indicando os limites do trecho sob concessão
n	Figuras indicando o término do trecho da concessão	O Apêndice A do PER, volume II, indica, por meio de figuras, o início e o final do trecho da BR-324/BA pertencente à concessão

Fonte: elaboração própria com base nos comentários do gestor (peça 55, p. 9-16).

IV.2.5.Análise dos comentários do gestor

153. As alterações realizadas pela ANTT decorrentes dos apontamentos da equipe de auditoria foram refletidas nas versões atualizadas dos documentos PER, volume I (peça 77) e II (peça 78) e no modelo econômico-financeiro da concessão (peça 78, item não digitalizável).

154. Em relação ao item b, verificou-se no documento PER, volume II (peça 78, p. 16) que, de fato foi incluída a obra de adequação de duplicação entre os km 827,380 e 828,550. Logo na sequência do trecho é prevista a duplicação a partir do km 828,550.

155. No entanto esta mudança não foi refletida no MEF. Nota-se, por exemplo, na aba 'Obras', linha 58, que consta a obra de 'Duplicação' entre os km 827,380 a 833,346, sobrepondo-se, portanto, ao trecho em que deveria estar prevista a adequação de duplicação. Portanto, não houve reflexo financeiro em relação ao apontamento feito pela equipe de auditoria.

156. Em relação ao item c, que trata de local onde já existe via marginal, a Agência ressalta que a qualidade estrutural da via se encontra comprometida, com a presença de panelas, trincas, desagregação, descontinuidade do revestimento, ausência de elementos de drenagem e passeio. Logo, a via não atenderia os parâmetros previstos no PER, volume I. Importante ressaltar que no MEF (peça 78, item não digitalizável, aba $Pistas e Marginais, coluna CU) está prevista a demolição de pavimento para o trecho.

157. Quanto ao item h, a extensão prevista de vias marginais foi reduzida, de forma que cruzam somente no trecho do povoado de Paraguaçu, não sendo mais necessária a previsão de construção de mais duas pontes sobre o rio. Quanto ao item i, o pórtico de pedágio eletrônico foi realocado, não mais localizando-se entre os entroncamentos da BR-242 (Figura 5).

Figura 5 – Comparação dos Trechos de Marginas Antes (esquerda) e Após a Revisão (direita)



Fonte: elaboração própria com base em dados do PER, volume II (peça 78).

158. Em relação aos demais itens, foram realizados os ajustes pontuais conforme proposto pela equipe de auditoria, não sendo necessários comentários adicionais.

159. Desta forma, conclui-se que quase todos os itens foram cumpridos, exceto o item b. Embora o ajuste tenha sido realizado no Programa de Exploração Rodoviária, é necessário que o modelo econômico-financeiro reflita corretamente as condições especificadas no edital e na minuta do contrato.

160. Diante disso, propõe-se **determinação** para que a ANTT ajuste o modelo econômico-financeiro para que considere a obra de 'adequação de duplicação' entre os km 827,380 a 828,550, compatibilizando com o disposto no Programa de Exploração Rodoviária, em atendimento ao inciso I do art. 23 da Lei 8.987/1995.

IV.3. Incompatibilidade dos valores dos degraus tarifários definidos no MEF e no contrato

IV.3.1. Situação encontrada

161. Identificou-se possível incompatibilidade dos percentuais dos degraus tarifários previstos na minuta contratual e no Modelo Econômico-Financeiro – MEF, o que enseja a necessidade de compatibilização entre os valores, de modo que as projeções de tarifa sejam corretamente refletidas nas condições do contrato, em cumprimento ao inciso IV do art. 23 da Lei 8.987/1995.

162. A minuta do contrato do projeto de desestatização da Rota 2 de Julho (peça 13, p. 60) estabelece, na cláusula 19.3, os degraus tarifários que incidirão sobre a tarifa básica de pedágio de forma progressiva e acumulada, aplicadas durante as revisões tarifárias. Os degraus são indicados conforme a Tabela 11 a seguir:

Tabela 11 – Degraus Tarifários

Degrau Tarifário	Ano de incidência do Degrau Tarifário	Percentual sobre a TBP do ano anterior
d_1	Ano 2	10%
d_2	Ano 3	10%
d_3	Ano 4	14%

Fonte: minuta contratual (peça 13, p. 60).

163. A introdução desta ponderação tem por finalidade tornar a transição para nova concessão menos onerosa para o usuário nos primeiros anos de operação, tendo como referência as tarifas praticadas na concessão anterior. Segundo apresentado na Nota Técnica Conjunta 005/2025/SUCON/GEROD/GEREG (SEI 35660419):

'No contexto da revisão ora em pauta, foi ponderada a significativa elevação do custo tarifário para o usuário percorrer todo o trecho concedido ante os valores praticados na concessão que precedeu o presente projeto. O equilíbrio do modelo econômico-financeiro gerava um valor total superior a 2,5 vezes a soma das tarifas praticadas na concessão anterior. Assim visando suavizar este impacto, foi aplicado um adicional de 10% sobre o valor da TKM praticada ao final da concessão anterior estabelecendo-se assim uma TKM inicial de R$ 0,08399 com previsão de acréscimos sucessivos de 10% ao final do 2º e do 3º ano. A partir do 4º de concessão, a tarifa foi calculada diretamente no MEF, resultando em um terceiro degrau de 14%[...]'.

164. Observa-se no MEF (peça 30, aba CP) que, de fato, a tarifa quilométrica (TKM) inicial calculada com cinco casas decimais é de R$ 0,08399. No entanto, o terceiro degrau tarifário (14%) é um valor arredondado. No modelo, para se passar do valor indicado no ano 3 para o ano 4, o valor da TKM é acrescido de 13,708%, e não 14% conforme apresentado na cláusula 19.3 (Tabela 11).

165. As diferenças de valores, considerando o percentual indicado em contrato e o percentual calculado no MEF são apresentadas na Tabela 12 a seguir:

Tabela 12 – Comparação da Tarifa Quilométrica com Degraus Tarifários do MEF e do Contrato

Valores da TKM calculados conforme apresentado no MEF							
	Ano 1	Ano 2		Ano 3		Ano 4	
TKM	0,08399		0,09238		0,10162		0,11555
Degrau tarifário		10%		10%		13,708%	
Valores da TKM calculados conforme percentual apresentado na minuta contratual							
	Ano 1	Ano 2		Ano 3		Ano 4	
TKM	0,08399		0,09238		0,10162		0,11585
Degrau tarifário		10%		10%		14,000%	

Fonte: elaboração própria com base no MEF (peça 30, aba CP) e minuta contratual (peça 13, p. 60).

166. Percebe-se que, partindo da TKM no ano 1 e aplicando-se os degraus tarifários, há diferença a partir do quarto ano quando se considera o modelo apresentado no MEF em comparação aos percentuais presentes na tabela de degraus tarifários no item 19.3 da minuta contratual. Esta diferença no valor do último degrau tarifário se propaga a partir do quarto ano até o término do prazo da concessão.

167. A receita tarifária estimada no MEF é prevista em R$ 66,756 bilhões, em valor nominal. Aplicando-se o percentual dos degraus tarifários apresentados na minuta contratual, este valor passa para R$ 66,917 bilhões, uma diferença de cerca de R$ 161 milhões em valor nominal.

168. Assim, por meio da 1ª Rodada de Esclarecimentos (peça 27, p. 4-5) solicitou-se à ANTT para que se manifestasse a respeito da necessidade de compatibilização entre os percentuais de degraus tarifários descritos na minuta contratual e no modelo econômico-financeiro, para que as projeções sejam corretamente refletidas nas condições do contrato.

IV.3.2. Esclarecimentos iniciais

169. Em resposta à 1ª Rodada de Esclarecimentos (peça 32, p. 8-11), a Agência informou que o valor considerado no MEF está correto e que realizará a revisão da minuta contratual para contemplar o valor do degrau tarifário com maior precisão, compatibilizando-o com o valor do MEF.

IV.3.3. Análise dos esclarecimentos iniciais

170. Em sua resposta (peça 32, p. 8-11), a ANTT informou que realizará a revisão da minuta contratual para contemplar o valor do degrau tarifário com maior precisão, de modo a compatibilizá-lo ao valor do MEF.

171. Porém, como ainda não houve a disponibilização da nova minuta contratual e do novo MEF, **propor-se-á determinação** para correção da incompatibilidade dos percentuais dos degraus tarifários previstos na minuta contratual e no Modelo Econômico-Financeiro – MEF, em cumprimento ao inciso IV do art. 23 da Lei 8.987/1995.

IV.3.4.Comentários do gestor

172. Em sua manifestação (peça 55, p. 17), a ANTT esclarece que:

'Em atenção à determinação do TCU, esclarece-se que, embora a Nota Técnica e a minuta contratual façam referência a um terceiro degrau tarifário de 14%, o MEF considera o valor exato resultante da transição entre a tarifa vigente no 3º ano da concessão e a tarifa de equilíbrio calculada a partir do 4º ano. Dessa forma, os valores constantes nas células 'G13' e 'G14' do modelo refletem o percentual efetivamente necessário para a passagem entre esses dois níveis tarifários, correspondente a 13,708%, e não o valor arredondado de 14% utilizado para fins de apresentação na documentação do projeto.

Assim, a divergência apontada decorre exclusivamente do arredondamento adotado na representação do percentual do terceiro degrau tarifário, não havendo inconsistência nos cálculos empregados pelo MEF. Com o objetivo de eliminar qualquer divergência interpretativa e assegurar a plena compatibilização entre os documentos que compõem o projeto de concessão, a minuta contratual foi revisada, de modo que o percentual do terceiro degrau tarifário passou a corresponder aos valores efetivamente considerados no modelo'.

173. A Agência informa, ainda que houve mudança nos degraus tarifários oriundos da atualização do modelo econômico-financeiro, passando para os valores de 14% no segundo e no terceiro ano e 15,939% no quarto ano. Por fim, solicita o afastamento da proposta de determinação do parágrafo 171.

IV.3.5.Análise dos comentários do gestor

174. Em análise ao MEF disponibilizado pela Agência após a revisão (peça 78, item não digitalizável, aba CP), percebe-se que as mudanças realizadas na modelagem influenciaram na magnitude dos degraus tarifários,

de forma que os novos valores são apresentados conforme Tabela 13.

Tabela 13 – Valores dos Degraus Tarifários Antes e Após Revisão (segundo o MEF)

Degrau tarifário previsto no modelo econômico-financeiro antes da revisão			
	Ano 2	Ano 3	Ano 4
Degrau tarifário	10%	10%	13,708%
Degrau tarifário previsto no modelo econômico-financeiro após a revisão			
	Ano 2	Ano 3	Ano 4
Degrau tarifário	14%	14%	15,939%

Fonte: elaboração própria com base no MEF antes (peça 30, aba CP) e após revisão (peça 78, item não digitalizável, aba CP).

175. No entanto, verificando-se a minuta contratual disponibilizado pela Agência após a revisão (peça 75, p. 60), percebe-se que os degraus tarifários apresentados na subcláusula 19.3.1 (Tabela 14) não foram atualizados, pois ainda estão presentes os valores idênticos aos apresentados em versão anterior (Tabela 11).

Tabela 14 – Degraus Tarifários Previstos na Minuta Contratual Após a Revisão

Degrau Tarifário	Ano de incidência do Degrau Tarifário	Percentual sobre a TBP do ano anterior
d_1	Ano 2	10%
d_2	Ano 3	10%
d_3	Ano 4	14%

Fonte: minuta contratual atualizada (peça 75, p. 60).

176. Diante disso, sugere-se que seja mantida a proposta de **determinação** para que a ANTT corrija a incompatibilidade dos percentuais dos degraus tarifários previstos na minuta contratual e no Modelo Econômico-Financeiro – MEF, em cumprimento ao inciso IV do art. 23 da Lei 8.987/1995.

IV.4. Ausência de variável referente ao PTH fórmula da Tarifa de Pedágio

IV.4.1. Situação encontrada

177. Identificou-se possível ausência de variável, na fórmula da tarifa de pedágio, para prever a ponderação de pesos dos trechos homogêneos do item 19.2.12 da minuta do contrato, além de possível ausência de remissão às cláusulas que indiquem os percentuais de reclassificação tarifária também para as obras de melhoria, a fim de trazer maior clareza para a redação do contrato, em cumprimento ao inciso IV do art. 23 da Lei 8.987/1995.

178. A minuta do contrato do projeto de desestatização da Rota 2 de Julho (peça 13, p. 59) estabelece na cláusula 19.2.12 que, para o cálculo da Tarifa de Pedágio (TP), será considerada a ponderação dos Pesos dos Trechos Homogêneos (PTH) de pista dupla existente nos percentuais listados na Tabela 15:

Tabela 15 – Ponderação dos Trechos Homogêneos – Cláusula 19.2.12 da Minuta Contratual

Pedágios Eletrônicos na BR-116	
Ano de Concessão	**Percentual**
Ano 1 ao Ano 30	100%
Pedágios Eletrônicos na BR-324	
Ano de Concessão	**Percentual**
Ano 1	0%
Ano 2	50%
Ano 3 ao Ano 30	100%

Fonte: peça 13, p. 59.

179. Esta ponderação tem por finalidade reduzir o valor da tarifa nos primeiros anos da concessão na BR-324/BA, em um trecho que já é totalmente duplicado. Assim, evita-se a aplicação integral do PTH de pista dupla logo no primeiro ano de concessão. A subcláusula 19.6.5 da minuta contratual, por sua vez, traz a fórmula de cálculo da TP em cada ponto de cobrança eletrônico, conforme Equação 1:

Equação 1 – Cálculo da Tarifa de Pedágio (TP1)

$$TP_1 = TCP \times TBP_{\square} \times \prod_{j=1}^{3}(1 + d_j) \times \left(1 + \sum FRT\right) \times \left(1 + \sum PTH\right) \times IRT \times (1 - D) + (FCM \times IRT) + C$$

Onde:

TP_1: **Tarifa de Pedágio**, conforme prazo e forma de pagamento;

TCP: **Trecho de Cobertura** de cada **Pedágio Eletrônico**, conforme Tabela 1 do **Anexo 13**;

TBP_i: **Tarifas Básicas de Pedágio**, na forma do **Anexo 12**;

dj: **Degraus Tarifário *j***, com j variando de 1 a 3, conforme subcláusula 19.3;

∏ (Produtório): notação matemática que representa a multiplicação sequencial de uma série de termos. No caso dos **Degraus Tarifários**, indica o produto $(1 + d_1) \times (1 + d_2) \times (1 + d_3)$;

FRT: Fator de **Reclassificação Tarifária**, conforme a subcláusula 19.4.5;

PTH: Pesos do TH específico associado a cada **Pedágio Eletrônico** a ser aplicado na **Reclassificação Tarifária**, conforme Tabela 2 do **Anexo 13**;

IRT: índice de reajustamento para atualização monetária do valor da **Tarifa de Pedágio**;

D: percentual do **Fator D** que exceder 5% (cinco por cento), conforme metodologia de cálculo do **Anexo 5**;

C: **Fator C**; e

FCM: **Fluxo de Caixa Marginal**.

Fonte: peça 13, p. 65.

180. A variável PTH representa os pesos dos trechos homogêneos associados a cada praça de pedágio eletrônico a ser aplicado na reclassificação tarifária, conforme Tabela 2 do Anexo 3 da minuta contratual.

181. No entanto, nota-se que não há uma variável na fórmula da TP que indique a ponderação do peso do trecho homogêneo descrita na cláusula 19.2.12 da minuta contratual.

182. Ressalta-se que, para o cálculo dos degraus tarifários previstos na cláusula 19.3 (discutidos no item IV.3 deste relatório) foi incluída uma variável específica na fórmula do cálculo da TP (variável *dj* – degraus tarifários).

183. Ademais, a fórmula de cálculo da TP traz a variável FRT, que indica o fator de reclassificação tarifária da subcláusula 19.4.5. Este item do contrato, no entanto, trata somente da reclassificação tarifária no caso de conclusão de obras de melhoria. A subcláusula 19.4.3 traz também os percentuais de reclassificação tarifária para as obras de ampliação e capacidade.

184. Assim, diante do exposto, indagou-se à ANTT (peça 27, p. 5-6) sobre a necessidade de incluir na fórmula da tarifa de pedágio uma variável de ponderação de pesos dos trechos homogêneos do item 19.2.12 da minuta de contrato, e sobre a necessidade de se fazer remissão às cláusulas que indiquem os percentuais de reclassificação tarifária também para as obras de melhoria, a fim de trazer maior clareza para a redação do contrato.

IV.4.2. Esclarecimentos iniciais

185. Em resposta à 1ª Rodada de Esclarecimentos (peça 32, p. 11-13), a Agência aquiesceu à necessidade e incluiu a variável Coeficiente de Ajuste por Trecho Homogêneo (CATH) na fórmula da subcláusula 19.6.5.

186. No entanto, no referente à necessidade de se fazer remissão à subcláusula 19.4.3, a ANTT informou que:

'Os incrementos tratados na subcláusula 19.4.3 referem-se exclusivamente aos pesos de Trechos Homogêneos (PTH), conforme percentuais definidos no Anexo 13, qualificados na fórmula da TP como variável independente'.

IV.4.3. Análise dos esclarecimentos iniciais

187. No que se refere à remissão à subcláusula 19.4.3, concorda-se com a explicação da ANTT, não sendo necessária a alteração proposta por esta equipe de auditoria.

188. Em relação à necessidade de incluir na fórmula da tarifa de pedágio uma variável de ponderação de pesos dos trechos homogêneos do item 19.2.12 da minuta de contrato, a ANTT informou que incluiu a variável Coeficiente de Ajuste por Trecho Homogêneo (CATH) na fórmula da subcláusula 19.6.5.

189. Porém, como ainda não houve a disponibilização da nova minuta contratual, **propor-se-á determinação** para correção da ausência de variável na fórmula da subcláusula 19.6.5 para prever a ponderação de pesos dos trechos homogêneos do item 19.2.12 da minuta do contrato, em cumprimento ao inciso IV do art. 23 da Lei 8.987/1995.

IV.4.4.Comentários do gestor

190. Em sua manifestação (peça 55, p. 19), a ANTT esclarece que a fórmula da subcláusula 19.6.5 será corrigida para integrar a regra estabelecida na subcláusula 19.2.12 e, diante disso, solicita o afastamento da

determinação proposta pela equipe de auditoria.

IV.4.5.Análise dos comentários do gestor

191. Na nova versão da minuta contratual disponibilizada (peça 75), a subcláusula 19.6.5 indica a fórmula para o cálculo da tarifa de pedágio, conforme Equação 2.

Equação 2 – Cálculo da Tarifa de Pedágio (TP1) atualizada

$$TP_1 = TCP \times TBP \times \prod_{j=1}^{3}(1 + d_j) \times \left(1 + \sum FRT\right) \times \left(1 + \sum PTH \times CATH\right) \times IRT \times (1 - D) + (FCM \times IRT) + C$$

Onde:

TP_1: **Tarifa de Pedágio**, conforme prazo e forma de pagamento;

TCP: **Trecho de Cobertura** de cada **Pedágio Eletrônico**, conforme Tabela 1 do **Anexo 13**;

TBP_j: **Tarifas Básicas de Pedágio**, na forma do **Anexo 12**;

dj: **Degraus Tarifário *j***, com j variando de 1 a 3, conforme subcláusula 19.3;

∏ (Produtório): notação matemática que representa a multiplicação sequencial de uma série de termos. No caso dos **Degraus Tarifários**, indica o produto $(1 + d_1) \times (1 + d_2) \times (1 + d_3)$;

FRT: Fator de **Reclassificação Tarifária**, conforme a subcláusula 19.4.5

PTH: Pesos do TH específico associado a cada **Pedágio Eletrônico** a ser aplicado na **Reclassificação Tarifária**, conforme Tabela 2 do **Anexo 13**;

CATH: Coeficiente de Ajuste por Trecho Homogêneo associado a cada Pedágio Eletrônico, observada a rodovia em que se localiza o respectivo pórtico (BR-116 ou BR-324) e o Ano de Concessão, conforme percentuais definidos na subcláusula 19.2.12.

IRT: índice de reajustamento para atualização monetária do valor da **Tarifa de Pedágio**;

D: percentual do **Fator D** que exceder 5% (cinco por cento), conforme metodologia de cálculo do **Anexo 5**;

C: **Fator C**; e

FCM: **Fluxo de Caixa Marginal**.

Fonte: peça 75, p. 66-67.

192. Comparando-se a equação de cálculo da tarifa de pedágio com a versão anterior (Equação 1) percebe-se que foi feita a inclusão da variável CATH (Coeficiente de Ajuste por Trecho Homogêneo), cuja descrição indica a subcláusula 19.2.12.

193. Conclui-se, portanto, que a Agência realizou o ajuste sugerido pela equipe de auditoria, não sendo necessária a manutenção da proposta de encaminhamento indicada no parágrafo 189.

IV.5. Ausência da incidência de Fator D específico para trechos em solo mole

IV.5.1. Situação encontrada

194. Foi identificado que, apesar da existência de trechos que exigem investimentos significativamente mais altos para o atingimento dos parâmetros de desempenho de pavimento, não há diferenciação do desconto de reequilíbrio nos casos de descumprimento dos parâmetros técnicos do PER.

195. Isto é, conforme metodologia definida na minuta de anexo 5 do contrato (peça 14, p. 10-21), a aplicação do desconto de reequilíbrio por meio do Fator D varia de acordo com a rodovia e não de acordo com as características de determinado subtrecho.

Tabela 16 – Indicadores e Percentuais de Desconto de Reequilíbrio para a Frente de Serviços Estruturais

	Indicadores de qualidade ou parâmetros de desempenho em desacordo com previsão contratual da Frente de Serviços Estruturais do PER (1)	BR-116/BA	BR-116/BA (Anel de Vitória da Conquista)	BR-324/BA	BR-324/BA (Contorno de Feira de Santana)	Unidade	Fator
1	Ausência de depressões, abaulamentos ou áreas exsudadas na pista ou no acostamento	0,00344%	0,00764%	0,00942%	0,00824%	Por km	D
2	Ausência de desnível entre faixas de tráfego contíguas	0,00236%	0,00523%	0,00644%	0,00564%	Por km	D
3	Desnível entre a faixa de tráfego e acostamento conforme estabelecido no PER	0,00236%	0,00523%	0,00644%	0,00564%	Por km	D
4	Ausência de flecha nas trilhas de roda, conforme parâmetros de desempenho	0,00236%	0,00523%	0,00644%	0,00564%	Por km	D
5	Cumprimento dos limites de Irregularidade Longitudinal Máxima (IRI)	0,00453%	0,01006%	0,01239%	0,01085%	Por km	D
6	Cumprimento dos limites máximos de áreas trincadas (TR)	0,00145%	0,00322%	0,00397%	0,00347%	Por km	D
7	Cumprimento dos limites máximos de Deflexão Característica	0,00845%	0,01877%	0,02313%	0,02024%	Por km	D
8	Atendimento aos parâmetros de desempenho de sinalização vertical	0,00043%	0,00043%	0,00049%	0,00060%	Por km	D
9	Atendimento aos parâmetros de desempenho de sinalização horizontal	0,00197%	0,00197%	0,00201%	0,00727%	Por km	D
10	Atendimento aos parâmetros de desempenho de dispositivos de proteção e segurança	0,00183%	0,00421%	0,00037%	0,00005%	Por km	D
11	Atendimento aos parâmetros de desempenho de sistemas elétricos e iluminação	0,00188%	0,00278%	0,00162%	0,00214%	Por km	D
12	Reforço das Obras de Arte Especiais para o TB-45 (2) (3)	0,000007%				Por m² (4)	D
13	Alargamento das Obras de Arte Especiais (reforma) (2) (3)	0,000006%				Por m² (4)	D
14	Manutenção de aceiros	0,000172%	0,000172%	0,000099%	0,000099%	Por km de cerca	D
15	Recomposição de cercas	0,003003%	0,002682%	0,001449%	0,000301%	Por km de cerca	D

(1) O percentual relativo aos indicadores de nº 1 a 11, 14 e 15 deverá ser multiplicado pela extensão do segmento cujo parâmetro não esteja sendo atendido, considerando ambas as pistas, em segmentos máximos de 1 km.
(2) Os percentuais relativos aos indicadores 12 e 13 deverão ser multiplicados pela área total inexecutada, caso a obra não tenha sido concluída.
(3) Corresponde às Obras de Arte Especiais nos trechos onde não há previsão das obras de ampliação de capacidade.

Fonte: peça 14, p. 16.

196. A aplicação de um desconto de reequilíbrio específico para o não atingimento dos parâmetros de desempenho em trechos com solo mole é uma medida essencial para assegurar a efetividade e a equidade no contrato de concessão. Trechos com solo mole apresentam características geotécnicas desafiadoras, como baixa capacidade de suporte e alta compressibilidade, que demandam soluções de engenharia mais complexas e onerosas para garantir a estabilidade e a durabilidade da infraestrutura rodoviária. Sem um mecanismo de reequilíbrio proporcional à desoneração do descumprimento nesses trechos, há o risco de que a concessionária priorize investimentos em áreas de menor custo, negligenciando os trechos mais críticos e comprometendo a qualidade do serviço prestado aos usuários.

197. Os investimentos necessários para atingir os parâmetros de desempenho em trechos com solo mole são significativamente mais elevados do que em solos convencionais. Isso ocorre porque as intervenções nesses locais frequentemente envolvem técnicas especializadas, como a substituição de camadas de solo, a instalação de drenos verticais, o uso de geossintéticos ou até mesmo a construção de aterros reforçados. Esses métodos, embora indispensáveis para garantir a segurança e a funcionalidade da rodovia, representam um custo adicional que deve ser considerado no equilíbrio econômico-financeiro do contrato. A ausência de um desconto específico para o não cumprimento dos parâmetros nesses trechos pode criar um desalinhamento de incentivos, desestimulando a concessionária a realizar os investimentos necessários e, consequentemente, prejudicando a qualidade da infraestrutura.

198. Como pode ser observado no modelo econômico-financeiro (peça 30, item não digitalizável, aba 'pav.Obras', linhas 33 c/c 43-44), os valores necessários para recuperação, manutenção e conservação por quilômetro dos trechos em solo mole na BR-324/BA são, em média, cerca de 2 vezes maiores do que os valores estimados por quilômetro para os demais trechos da BR-324/BA.

199. Estão previstos investimentos de R$ 618.144.356,32 para recuperação do trecho em solo mole, cuja extensão é de 55,96 km. Além desse valor, está previsto, para toda a extensão da BR-324/BA (113,55 km), valores de recuperação e conservação na ordem de R$ 1.231.382.841,68.

200. Isto é, o custo para recuperação e conservação por quilômetro de rodovia em solo mole é de R$ 21.890.592,97, enquanto o custo por quilômetro para trechos sem a presença de solo mole na BR-324/BA é de R$ 10.844.410,76.

201. Outro ponto relevante é que a aplicação de um desconto específico para trechos com solo mole está diretamente relacionada à necessidade de alinhar os incentivos contratuais com os objetivos de longo prazo do processo de desestatização. A concessão de rodovias tem como finalidade principal garantir a prestação de um serviço público de qualidade, com segurança e eficiência, ao mesmo tempo em que promove a sustentabilidade financeira do contrato. Sem um mecanismo de compensação adequado, a concessionária pode optar por soluções paliativas ou de menor custo, que não atendam plenamente aos parâmetros de desempenho exigidos, resultando em uma infraestrutura de qualidade inferior e em prejuízos para os usuários e para o Poder Concedente.

202. No caso específico da Rota 2 de Julho, durante a visita técnica ao trecho, identificou-se a presença de solo tipo Massapê no trecho da BR-324/BA, entre Amélia Rodrigues e Simões Filho, cujo pavimento encontra-se em alto grau de degradação e conecta as duas maiores cidades do estado da Bahia, Salvador e Feira de Santana. Este tipo de solo tem característica expansiva e alta plasticidade, que provocam danos estruturais ao pavimento.

203. Sobre a ocorrência de solos moles, o PER, volume II, p. 15, traz o seguinte:

'Em trechos implantados sobre solos moles, expansivos, colapsíveis ou altamente deformáveis, a concessionária deverá adotar soluções de engenharia adequadas às características geomecânicas desses materiais. Tais medidas podem incluir, conforme o caso, reforços estruturais no pavimento, substituição ou estabilização das camadas de subleito, sub-base ou base, uso de geossintéticos, técnicas de pré-carga ou outras intervenções previstas nas boas práticas da engenharia geotécnica, com o objetivo de assegurar a estabilidade, a durabilidade da infraestrutura e o desempenho funcional da via.

Cabe à concessionária, nos termos do contrato e da regulação vigente, identificar, projetar e executar as intervenções necessárias à superação de patologias decorrentes de insuficiência de capacidade de suporte dos solos de fundação, observando o ciclo de manutenção e os parâmetros de desempenho exigidos'.

204. Ou seja, o PER prevê que soluções mais robustas devem ser adotadas para trechos em solo mole. No entanto, se mantidas as cláusulas contratuais como apresentadas ao Tribunal, a não execução desses investimentos podem dar causa a descontos insuficientes para restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, o que pode dar causa a incentivos perversos à inexecução desses investimentos. O caso em voga exige ainda mais atenção, tendo em vista o histórico dessas rodovias, cujos usuários pagaram pedágios durante mais de uma década e não receberam os serviços previstos contratualmente.

205. Nesse sentido, além do efeito neste projeto de concessão, a ausência de um desconto específico para

o não atingimento dos parâmetros de desempenho em trechos com solo mole, ou outras características específicas que exigem intervenções significativamente mais onerosas do que a média do trecho, pode gerar um precedente negativo para futuros processos de desestatização. A percepção de que não há compensações proporcionais para o descumprimento de obrigações contratuais em áreas de maior complexidade pode comprometer a credibilidade do modelo de concessão e desestimular a participação de investidores comprometidos com a execução de obras de alta qualidade. Portanto, a inclusão de um mecanismo de desconto específico para esses trechos não apenas promove a execução contratual adequada, mas também fortalece a confiança no modelo de desestatização, garantindo que os objetivos de interesse público sejam efetivamente alcançados.

206. Dessa forma, por meio da 1ª Rodada de Esclarecimentos (peça 27, p. 6-7), solicitaram-se os seguintes esclarecimentos à ANTT:

a) em quais trechos foram previstos valores adicionais devido à ocorrência de solos moles?

b) quais os valores adicionais devido à presença de solos moles foram previstos no MEF para os trechos listados no item anterior?

c) seria possível e conveniente a aplicação de um fator D diferenciado para os trechos em que há a ocorrência de solos moles?

IV.5.2. Esclarecimentos iniciais

207. Em resposta à 1ª Rodada de Esclarecimentos (peça 32, p. 15-16), a ANTT informou que foi identificada a ocorrência de solos do tipo massapê na rodovia BR-324/BA, no segmento compreendido entre os km 545+300 e 601+260.

'Foi identificada a ocorrência de solos do tipo massapê na rodovia BR-324/BA, no segmento compreendido entre os km 545+300 e 601+260. Trata-se de um solo argiloso, de coloração escura e elevada fertilidade natural, originado da decomposição de rochas como gnaisse e calcário.

Esse material apresenta alta capacidade de retenção de água, elevada plasticidade e comportamento expansivo, com aumento de volume quando submetido à umidade, o que resulta em condições geotécnicas desfavoráveis ao desempenho estrutural do pavimento.

Diante dessas características, foi previsto para esse trecho, a reconstrução total do pavimento na fase de recuperação e em concomitância com as obras de ampliação da capacidade do segmento, como medida necessária para garantir o atendimento aos parâmetros do PER, considerando a integridade, a funcionalidade, a estabilidade e a durabilidade da estrutura pavimentar'.

208. Quanto aos valores adicionais devido à presença de solos moles, a ANTT informou ter estimado para a reconstrução do segmento com presença do solo do tipo massapê aproximadamente R$ 618 milhões. A solução proposta para reconstrução contemplaria a demolição do pavimento existente, a substituição da camada de solo massapê do subleito em espessura aproximada de 1 metro, a implantação de sistema de drenagem robusto e a reconstrução completa da estrutura do pavimento em pista dupla.

209. Sobre a possível aplicação de Fator D diferenciado para trechos com ocorrência de solo mole, informou que a metodologia de cálculo do Fator D estaria em processo de revisão na ANTT, visando torná-la mais abrangente e proporcional às inexecuções apuradas e que a nova metodologia seria finalizada previamente à conclusão da revisão do projeto da Rota 2 de Julho.

IV.5.3. Análise dos esclarecimentos iniciais

210. Em sua resposta, a ANTT indicou os trechos onde haveria incidência de solo mole, do tipo massapê: na rodovia BR-324/BA, no segmento compreendido entre os km 545+300 e 601+260 e informou os dispêndios adicionais e os serviços previstos para reconstrução desse segmento.

211. Em relação à ausência de um percentual de Fator D específico para esses trechos, afirmou que a metodologia de cálculo do Fator D estaria em processo de revisão e que a nova metodologia seria finalizada previamente à conclusão da revisão do projeto. No entanto, no decorrer desta fiscalização, tal alteração não foi encaminhada à esta Unidade Técnica, razão pela qual **será proposto que se determine** à ANTT que defina percentuais de Fator D específicos para o segmento compreendido entre os km 545+300 e 601+260 da BR-324/BA, para os casos de não atendimento dos parâmetros de desempenho do pavimento.

IV.5.4. Comentários do Gestor

212. A ANTT afirma que, devido às condições geotécnicas específicas do segmento compreendido entre os km 545+300 e km 601+260 da BR-324/BA foram incorporadas ao MEF e ao PER disposições específicas destinadas ao tratamento das características do trecho, com ocorrência de solos moles e materiais de elevada compressibilidade (peça 55, p. 20-22).

213. Nesse sentido, afirma que o PER passou a prever o item B.2 – Reconstrução de Pavimentos em Solos Moles, estabelecendo obrigatoriedade de implementação de soluções de engenharia compatíveis com as

características geomecânicas dos trechos afetados. As intervenções contemplariam medidas como reforço estrutural, estabilização geotécnica, substituição de materiais e demais técnicas destinadas à mitigação de recalques e deformações excessivas.

214. Em adição, com base nos ajustes do MEF, teria sido incluído na tabela II do anexo 5 do contrato, o Fator D de reconstrução de pavimento em solos moles.

'Em complemento, com base nos ajustes realizados no MEF, incluiu-se na tabela II do anexo 5 do contrato, o Fator D de reconstrução de pavimento em solos moles. Embora essa intervenção estivesse anteriormente associada à Tabela I, em razão de sua vinculação aos indicadores de desempenho do pavimento, a revisão contratual conferiu tratamento específico a esses segmentos, em reconhecimento à sua complexidade geotécnica e à necessidade de soluções estruturais diferenciadas. Tal adequação permite compatibilizar os mecanismos de aferição contratual com as condições efetivamente encontradas em campo, assegurando a manutenção dos níveis de desempenho exigidos e a adequada alocação dos riscos inerentes à recuperação desses trechos'.

215. Tendo em vista o atendimento dos apontamentos realizados pela AudRodoviaAviação, comprovados nos documentos ajustados encaminhados juntamente com os comentários do Gestor, solicita o afastamento da proposta de determinação.

IV.5.5. Análise dos Comentários do Gestor

216. Conforme consta na nova versão dos Anexos do Contrato (peça 76, p. 18-19), foi incorporado ao anexo 5, tabela II, item específico com percentual para desconto de reequilíbrio para trechos com incidência de solo mole, que demandam soluções mais robustas e custosas para o atingimento e manutenção dos parâmetros de desempenho de pavimento.

Figura 6 – Recorte de Indicadores e Percentuais de desconto para a Frente de Obras

51	Reconstrução do Pavimento em solos moles (considerando Km de pista por sentido)	0,00000%	0,00000%	0,04554%	0,00000%	Km	A/D

Fonte: peça 76, p. 19 (Tabela II do anexo 5).

217. Ademais, na versão do Volume II do PER encaminhada juntamente com os comentários do Gestor (peça 78, p. 57) está prevista a reconstrução de pavimentos em solos moles entre o 3º e o 6º ano.

Tabela 17 – Reconstrução de Pavimento em Solos Moles

Rodovia	SNV	Km inicial	Km final	Ext (km)	Coordenadas Inicial		Coordenadas final		Sentido	Ano
					Latitude	Longitude	Latitude	Longitude		
BR-324/BA	324BBA0390	545,300	548,000	2,700	12°25'21.41"S	38°44'33.36"O	12°26'19.70"S	38°43'28.57"O	Crescente	3º
BR-324/BA	324BBA0390	545,300	548,000	2,700	12°25'21.41"S	38°44'33.36"O	12°26'19.70"S	38°43'28.57"O	Decrescente	3º
BR-324/BA	324BBA0390	548,000	553,000	5,000	12°26'19.70"S	38°43'28.57"O	12°28'0.27"S	38°41'18.56"O	Crescente	3º
BR-324/BA	324BBA0390	548,000	553,000	5,000	12°26'19.70"S	38°43'28.57"O	12°28'0.27"S	38°41'18.56"O	Decrescente	3º
BR-324/BA	324BBA0390	553,000	559,220	6,220	12°28'0.27"S	38°41'18.56"O	12°30'02.31"S	38°38'33.51"O	Crescente	3º
BR-324/BA	324BBA0390	553,000	559,220	6,220	12°28'0.27"S	38°41'18.56"O	12°30'02.31"S	38°38'33.51"O	Decrescente	3º
BR-324/BA	324BBA0410	559,220	564,780	5,560	12°30'02.31"S	38°38'33.51"O	12°31'51.34"S	38°36'06.46"O	Crescente	4º
BR-324/BA	324BBA0410	559,220	564,780	5,560	12°30'02.31"S	38°38'33.51"O	12°31'51.34"S	38°36'06.46"O	Decrescente	4º
BR-324/BA	324BBA0430	564,780	573,200	8,420	12°31'51.34"S	38°36'06.46"O	12°34'36.52"S	38°32'23.79"O	Crescente	4º
BR-324/BA	324BBA0430	564,780	573,200	8,420	12°31'51.34"S	38°36'06.46"O	12°34'36.52"S	38°32'23.79"O	Decrescente	4º
BR-324/BA	324BBA0450	573,200	576,000	2,800	12°34'36.52"S	38°32'23.79"O	12°35'31.13"S	38°31'10.04"O	Crescente	5º
BR-324/BA	324BBA0450	573,200	576,000	2,800	12°34'36.52"S	38°32'23.79"O	12°35'31.13"S	38°31'10.04"O	Decrescente	6º
BR-324/BA	324BBA0450	576,000	581,000	5,000	12°35'31.13"S	38°31'10.04"O	12°37'10.36"S	38°29'1.45"O	Crescente	5º
BR-324/BA	324BBA0450	576,000	581,000	5,000	12°35'31.13"S	38°31'10.04"O	12°37'10.36"S	38°29'1.45"O	Decrescente	6º
BR-324/BA	324BBA0450	581,000	587,000	6,000	12°37'10.36"S	38°29'1.45"O	12°40'18.44"S	38°28'9.42"O	Crescente	5º
BR-324/BA	324BBA0450	581,000	587,000	6,000	12°37'10.36"S	38°29'1.45"O	12°40'18.44"S	38°28'9.42"O	Decrescente	6º
BR-324/BA	324BBA0450	587,000	591,240	4,240	12°40'18.44"S	38°28'9.42"O	12°42'32.13"S	38°27'40.42"O	Crescente	5º
BR-324/BA	324BBA0450	587,000	591,240	4,240	12°40'18.44"S	38°28'9.42"O	12°42'32.13"S	38°27'40.42"O	Decrescente	6º
BR-324/BA	324BBA0470	591,240	601,260	10,020	12°42'32.13"S	38°27'40.42"O	12°47'00.19"S	38°24'47.95"O	Crescente	6º
BR-324/BA	324BBA0470	591,240	601,260	10,020	12°42'32.13"S	38°27'40.42"O	12°47'00.19"S	38°24'47.95"O	Decrescente	6º

Fonte: PER Volume II (peça 78, p. 57).

218. Em análise ao cálculo do percentual definido (MEF – peça 78, item não digitalizável, aba 'Calculo D&E', célula E67), contudo, pode ser observado que houve um erro no cálculo do percentual que foi inserido na Tabela II do Anexo 5.

219. O item manutenção (célula J78) indica o montante de R$ 216.802,36 (duzentos e dezesseis mil, oitocentos e dois reais e trinta e seis centavos. Esse valor deveria ser R$ 216.802.364,78 (duzentos e dezesseis milhões, oitocentos e dois mil, trezentos e sessenta e quatro reais e setenta e oito centavos). O valor considerado foi, inadequadamente, divido por 1000, o que gerou erro no percentual calculado.

220. Outra inadequação está em calcular o valor da manutenção sem trazê-lo a valor presente, isto é, sem descontar os fluxos de caixa projetado à TIR estabelecida no fluxo de caixa. Isso também gera distorções que devem ser corrigidas.

221. Entende-se que os riscos apontados por esta Unidade Técnica, no que se refere à ausência de percentual de desconto específico para trechos com prevalência de solos moles, foram atendidos pela nova redação do PER e do anexo 5 do contrato. Contudo, persiste a necessidade de correção no cálculo do percentual previsto no item 51 da Tabela II do anexo 5.

222. Portanto, considerando que a necessidade de incidência de Fator D específica para trechos em solo mole foi atendida pelo Gestor, mas que houve erro na fórmula de cálculo do percentual definido para reconstrução de pavimento nesses trechos, a proposta de encaminhamento será substituída para que seja feita a correção do cálculo do item 51 da Tabela II do anexo 5, de modo a considerar o montante financeiro correto de manutenção, a valor presente.

IV.6. Desatualização do levantamento das condições das rodovias no trecho a ser concedido

IV.6.1. Situação encontrada

223. Assim como tem ocorrido em vários outros projetos de desestatização de rodovias federais encaminhados nos últimos anos ao TCU, foi observada defasagem significante entre os dados coletados e considerados para o planejamento das intervenções necessárias para o atingimento dos parâmetros de desempenho exigidos no contrato e o estado real do pavimento nas rodovias objetos desta desestatização.

224. Conforme consta nas planilhas dos estudos de viabilidade, o cadastro e a medição das condições de pavimento nas rodovias foram realizados em julho de 2022, quando o trecho ainda estava sob administração da ViaBahia.

225. A metodologia utilizada para planejamento das intervenções consiste na utilização desses dados coletados em meados de 2022 e é projetada a degradação do pavimento para os anos seguintes.

226. Ocorre que, após a saída da antiga concessionária, o DNIT tem realizado serviços no trecho objeto da concessão, conforme observado pela equipe técnica do TCU em visita ao trecho e informações prestadas pelo próprio DNIT (peça 52).

Tabela 18 – Contratos de Serviços Executados pelo DNIT entre maio de 2025 e abril de 2026

Contrato	Empresa	Situação do Contrat	Tipo Intervenção	Data de Início	Data do Término Atualiza	Valor Inicial +Aditivos+Reaju
05 00249/2025	LCM CONSTRUCAO E COMERCIO S.A	CONCLUÍDO	OBRA DE EMERGÊNCIA	15/05/2025	18/11/2025	R$ 35.489.428,95
05 00250/2025	PEJOTA CONSTRUÇÕES	CONCLUÍDO	OBRA DE EMERGÊNCIA	15/05/2025	18/11/2025	R$ 28.482.534,19
05 00251/2025	PAVISERVICE SERVICOS DE	CONCLUÍDO	OBRA DE EMERGÊNCIA	15/05/2025	18/11/2025	R$ 38.502.245,07
05 00252/2025	S B CONSTRUCOES LTDA	CONCLUÍDO	OBRA DE EMERGÊNCIA	15/05/2025	18/11/2025	R$ 39.301.397,61
05 00253/2025	S B CONSTRUCOES LTDA	CONCLUÍDO	OBRA DE EMERGÊNCIA	15/05/2025	18/11/2025	R$ 29.612.819,53
05 00254/2025	PAVISERVICE SERVICOS DE	ATIVO	OBRA DE EMERGÊNCIA	15/05/2025	19/11/2025	R$ 23.891.013,08
05 00255/2025	PAVISERVICE SERVICOS DE	ATIVO	OBRA DE EMERGÊNCIA	15/05/2025	18/11/2025	R$ 32.686.152,50
05 00739/2025	CASTILHO ENGENHARIA E EMPREENDIMENTO	ATIVO	CONSERVAÇÃO DE ROD. PAV. PISTA DUPLA	19/11/2025	19/11/2028	R$ 50.201.005,19
05 00745/2025	PEJOTA CONSTRUÇÕES LTDA	ATIVO	CONSERVAÇÃO DE ROD. PAV. PISTA DUPLA	01/12/2025	29/11/2028	R$ 51.685.935,82
05 00746/2025	PAVISERVICE SERVICOS DE PAVIMENTAÇÃO	ATIVO	CONSERVAÇÃO DE ROD. PAV. PISTA SIMPLES	01/12/2025	29/11/2028	R$ 72.126.987,24
05 00747/2025	CTA EMPREENDIMENTOS LTDA	ATIVO	CONSERVAÇÃO DE ROD. PAV. PISTA DUPLA	01/12/2025	29/11/2028	R$ 27.912.121,18
05 00748/2025	CSR - CONSTRUCOES E SERVICOS	ATIVO	CONSERVAÇÃO DE ROD. PAV. PISTA DUPLA	01/12/2025	29/11/2028	R$ 30.049.980,57
05 00749/2025	PAVISERVICE SERVICOS DE PAVIMENTAÇÃO	ATIVO	CONSERVAÇÃO DE ROD. PAV. PISTA SIMPLES	01/12/2025	29/11/2028	R$ 28.726.983,08
05 00750/2025	PAVISERVICE SERVICOS DE PAVIMENTAÇÃO	ATIVO	CONSERVAÇÃO DE ROD. PAV. PISTA SIMPLES	01/12/2025	29/11/2028	R$ 44.975.006,03

Fonte: DNIT (peça 52, item não digitalizável).

227. A utilização dos dados de cadastro e levantamento das condições do pavimento, coletados em julho de 2022, para um contrato com estimativa para ser assinado em 2027, apresenta sérias limitações e inadequações

que podem comprometer a precisão do planejamento das intervenções e, consequentemente, a estrutura tarifária da concessão. O intervalo de cinco anos entre a medição e o início do contrato é um período considerável, durante o qual as condições do pavimento podem ter se alterado significativamente, tornando os dados originais desatualizados e não representativos da realidade.

228. A principal inadequação reside no fato de que o planejamento das intervenções no pavimento é feito a partir dessa medição de 2022, com projeções de deterioração para os anos seguintes. No entanto, a realidade é que foram executados serviços de restauração, conservação e manutenção do pavimento pelo DNIT desde as medições. Esses serviços, por sua natureza, visam melhorar ou manter as condições da rodovia, o que significa que a deterioração projetada a partir dos dados de 2022 provavelmente não se concretizou da forma esperada, ou foi mitigada em diversos trechos.

229. A não consideração dos serviços de manutenção e restauração realizados pelo DNIT leva a uma possível superestimativa das intervenções necessárias, especialmente, no início do contrato de concessão, com maior impacto na tarifa de pedágio. Se os dados de 2022 indicavam uma condição de pavimento que exigiria uma intervenção mais robusta, mas essa condição foi melhorada pelo DNIT, a modelagem econômico-financeira estaria planejando e orçando obras que, na verdade, podem não ser mais necessárias ou podem ser de menor escopo.

230. Essa superestimativa das intervenções no início do contrato tem um impacto tarifário direto. O modelo econômico-financeiro da concessão é construído com base na projeção dos investimentos e custos operacionais, que, levando em conta a TIR definida para o projeto e a projeção de tráfego, calcula uma tarifa de pedágio necessária para remunerar esses gastos. Se os custos de investimento iniciais são superestimados devido a uma avaliação incorreta das condições do pavimento, a tarifa de pedágio será artificialmente mais alta do que o necessário, onerando os usuários da rodovia.

231. Além do impacto tarifário, a utilização de dados desatualizados sobre as condições do pavimento pode comprometer a isonomia do leilão, uma vez que introduz assimetrias de informação entre os potenciais licitantes. Quando o edital se baseia em diagnósticos de 2022, que pode não refletem as melhorias executadas pelo DNIT, cria-se um cenário de incerteza técnica onde a percepção de risco pode variar significativamente entre os competidores. Aqueles que possuem maior capacidade de realizar diligências próprias ou que detêm informações privilegiadas sobre o estado real da rodovia podem precificar o risco de forma mais precisa, enquanto licitantes menos informados tendem a incluir um prêmio de risco excessivo em suas propostas para se protegerem contra possíveis surpresas negativas, distorcendo a competitividade do certame.

232. Ademais, a discrepância entre o estado real da rodovia e o diagnóstico constante nos estudos de viabilidade pode induzir a uma seleção adversa, onde o vencedor do leilão não é necessariamente o proponente mais eficiente, mas aquele que melhor interpretou as falhas do modelo ou que está disposto a assumir riscos desproporcionais baseados em premissas equivocadas. Essa falta de transparência e a imprecisão dos dados técnicos ferem o princípio da igualdade de condições, pois impedem que todos os interessados formulem suas propostas a partir de uma base de referência fidedigna. Consequentemente, o leilão pode se afastar de um mecanismo de busca pelo melhor operador para as rodovias e se aproximar de um exercício de especulação sobre a real necessidade de investimentos, fragilizando a segurança jurídica e a própria sustentabilidade do contrato a ser firmado.

233. A projeção da deterioração do pavimento, sem considerar as intervenções realizadas, é uma falha metodológica grave. Modelos de deterioração são sensíveis às condições iniciais e a qualquer intervenção que altere a curva de degradação. Ignorar as ações do DNIT significa que a curva de deterioração projetada a partir de 2022 não reflete a realidade de 2027, tornando o planejamento baseado nela impreciso e potencialmente dispendioso.

234. Por fim, ao prever intervenções no início do contrato que podem não ser necessárias prejudica o próprio planejamento das necessidades da rodovia. A correção e possível redução dos esforços em recuperação e manutenção de pavimento no início do contrato pode, inclusive, abrir espaço na TBP para inclusão de relevantes obras geradoras de benefícios aos usuários, destacadamente, obras de ampliação de capacidade, como duplicações e faixas adicionais.

235. Nesse sentido, é imperativo que novos levantamentos das condições do pavimento sejam realizados o mais próximo possível da data do certame. Esses novos estudos devem considerar todas as intervenções realizadas pelo DNIT e pela concessionária desde 2022, fornecendo uma base de dados atualizada e precisa para o planejamento das intervenções da concessionária. Somente assim será possível garantir que o modelo econômico-financeiro da concessão seja coerente, que a tarifa de pedágio seja adequada e que os recursos sejam alocados de forma eficiente para a manutenção e melhoria da infraestrutura rodoviária.

IV.6.2. Esclarecimentos iniciais

236. Durante a visita técnica ao trecho a ser concedido, a Unidade Técnica esteve com representantes da equipe da ANTT e da INFRA S.A., estruturadora do projeto. Na ocasião, foi questionado sobre o levantamento das condições do pavimento e como seriam tratados esses dados para o planejamento do orçamento para intervenções de pavimento para que os parâmetros de desempenho exigidos no PER fossem atingidos.

237. Em resposta, foi esclarecido que os dados coletados em julho de 2022 foram imputados no HDM-4, software para planejamento de melhores estratégias para manutenção e investimentos em pavimentos, que por sua vez faria a projeção de degradação do pavimento desde o levantamento até a data provável de início do contrato. A partir dessas condições do pavimento deteriorado do levantamento até o início do contrato serão projetadas as intervenções necessárias para que o pavimento esteja nas condições exigidas no decorrer do contrato e, então, é feita a orçamentação dessas intervenções e projetadas no fluxo de caixa do modelo econômico-financeiro.

IV.6.3. Análise dos esclarecimentos iniciais

238. Conforme informações prestadas pelo DNIT (peça 52) e, considerando a metodologia utilizada pela INFRA S.A. e pela ANTT para planejamento das intervenções do pavimento e orçamentação dos serviços necessários para o atingimento dos parâmetros de desempenho, considera-se essencial que ajustes sejam feitos na modelagem econômico-financeira do contrato.

239. Desde a assunção do trecho pelo DNIT, após o encerramento do contrato com a ViaBahia, foram executados cerca de R$ 530 milhões em serviços de restauração e conservação do trecho rodoviário objeto deste processo de desestatização (peça 52, item não digitalizável).

240. Para fins de comparação, na MEF estão previstos, para o primeiro ano, R$ 479 milhões (ref. out/24) para trabalhos iniciais, recuperação e manutenção e R$ 76 milhões (ref. out/24) para conservação das BR-116/324/BA.

241. Nesse sentido, nota-se que foram executados serviços relevantes no trecho que exigem um novo levantamento das condições do pavimento para que sejam planejadas as intervenções necessárias na futura concessão.

242. Diferentemente de contratos anteriores, cujos serviços executados pelo DNIT entre o levantamento dos estudos de viabilidade e o início da concessão foram de menor monta e em cujos Acórdãos foram determinadas ações para ajustes no planejamento para que esses serviços fossem considerados, no caso da Rota 2 de Julho, foram executados serviços relevantes de restauração, manutenção e conservação do pavimento, os quais podem impactar todo o planejamento de intervenções no pavimento, sobretudo, nos primeiros anos de concessão, os quais possuem maior impacto sobre a tarifa de pedágio cobrada dos usuários.

243. Portanto, **será proposta determinação** para que seja refeito o levantamento e a medição dos parâmetros técnicos do pavimento para que seja feito novo planejamento de intervenções para orçamentação dos serviços de trabalhos iniciais, restauração e conservação.

IV.6.4. Comentários do Gestor

244. A ANTT inicia sua manifestação (peça 55, p. 22-29) defendendo que a finalidade da proposta de determinação já haveria sido materialmente atendida no âmbito da modelagem econômico-financeira do projeto, uma vez que os serviços executados e em execução pelo DNIT relacionados ao pavimento teriam sido considerados na atualização técnica dos dados de condição da malha rodoviária, com vistas à compatibilização do cenário projetado com a data estimada de início da concessão.

245. Destaca que o intervalo entre o início dos estudos e a celebração de contato tende a variar entre 24 e 36 meses, podendo variar também conforme a complexidade do projeto, o grau de maturidade do empreendimento, as políticas públicas e as interações institucionais necessárias.

246. Quanto ao levantamento de campo, esclarece que constituem as primeiras atividades desenvolvidas nos estudos de viabilidade, pois possibilita a estimativa preliminar de investimentos, o que permite a definição de premissas técnicas que orientação o desenvolvimento das análises da modelagem econômico-financeira. Tal circunstância inevitavelmente acarretaria defasagem temporal entre a situação aferida do pavimento e o efetivo início da concessão.

247. Considera legítima a preocupação do TCU em relação à diferença de condição do pavimento entre o início da concessão e os estudos elaborados no EVTEA e informa que o tema vem sendo objeto de discussões técnicas desde 2024 pelo Ministério dos Transportes, como evidenciado pela Nota Informativa nº 109/2024/CGOR/DOUT-SNTR/SNTR (SEI nº 43229362), citada no Ofício Nº 1961/2024/SNTR encaminhado à Infra S.A. (SEI nº 43229379), à ANTT e aos projetistas.

248. Para mitigar os efeitos da defasagem, especialmente na fase de trabalhos iniciais, a área técnica da

Infra S.A. teria realizado diversas simulações em segmentos com dados defasados que eram comparadas a levantamentos atualizados, destinados a avaliar a melhor forma de atualizar os dados de pavimento, por meio da aplicação de modelos de deterioração do HDM-4.

249. A ANTT alega que a adoção de levantamentos de campo integralmente atualizados para cada etapa de revisão do modelo seria operacionalmente limitada e de difícil viabilização, tanto pela indisponibilidade tempestiva de bases atualizadas como pela incompatibilidade metodológica e de granularidade entre os dados produzidos pelas concessionárias e pelo DNIT, o que demandaria tratamento técnico antes da imputação no HDM-4. Defende que a exigência de atualizações cadastrais sucessivas e integrais a cada revisão, além de demandar prazos prolongados, não eliminaria incertezas inerentes ao ativo rodoviário e perpetuaria um ciclo contínuo de revalidação cadastral, o que seria ineficiente.

250. Para evidenciar seu posicionamento, trouxe avaliação realizada pela Infra S.A., comparando dados de IRI de um segmento da BR-116/BA, levantados em campo em 2022 e deteriorados pelo HDM-4 e os dados entregues pela ViaBahia em 2025.

Figura 7 – Simulação IRI Rota 2 de Julho

Segmento HDM-4	Rodovia	Rodovia dados ViaBahia	Rodovia HDM-4	Sentido	Sentido	km i	km f	ext	IRI DETERIORAÇÃO NO HDM-4	Ano	IRI Via Bahia	DETERIORAÇÃO no HDM-4HDM-4	DADOS ViaBahia
TH35_116BBA_DE_606-614	116/BA	116BBA	116BBA	DE	Decrescente	606,000	614,000	8,000	2,65	2025	2,61	Não necessita intervenção em 2027	Não necessita intervenção em 2027
TH35_116BBA_DE_614-619,86	116/BA	116BBA	116BBA	DE	Decrescente	614,000	619,860	5,860	3,58	2025	3,67	Não necessita intervenção em 2027	Necessidade de intervenção até 2027
TH36_116BBA_DE_619,86-629	116/BA	116BBA	116BBA	DE	Decrescente	619,860	629,000	9,140	3,35	2025	3,15	Não necessita intervenção em 2027	Não necessita intervenção em 2027
TH36_116BBA_DE_629-631,54	116/BA	116BBA	116BBA	DE	Decrescente	629,000	631,540	2,540	3,10	2025	3,38	Não necessita intervenção em 2027	Não necessita intervenção em 2027
TH37_116BBA_DE_631,54-634,207	116/BA	116BBA	116BBA	DE	Decrescente	631,540	634,207	2,667	2,86	2025	2,36	Não necessita intervenção em 2027	Não necessita intervenção em 2027
TH38_116BBA_DE_634,207-645	116/BA	116BBA	116BBA	DE	Decrescente	634,207	645,000	10,793	2,35	2025	2,47	Não necessita intervenção em 2027	Não necessita intervenção em 2027
TH38_116BBA_DE_645-652,24	116/BA	116BBA	116BBA	DE	Decrescente	645,000	652,240	7,240	2,50	2025	2,61	Não necessita intervenção em 2027	Não necessita intervenção em 2027
TH39_116BBA_DE_652,24-657	116/BA	116BBA	116BBA	DE	Decrescente	652,240	657,000	4,760	2,92	2025	2,96	Não necessita intervenção em 2027	Não necessita intervenção em 2027
TH39_116BBA_DE_657-664	116/BA	116BBA	116BBA	DE	Decrescente	657,000	664,000	7,000	2,39	2025	2,13	Não necessita intervenção em 2027	Não necessita intervenção em 2027
TH39_116BBA_DE_664-669,58	116/BA	116BBA	116BBA	DE	Decrescente	664,000	669,580	5,580	4,10	2025	3,46	Necessidade de intervenção até 2027	Não necessita intervenção em 2027
TH40_116BBA_DE_669,58-672,3	116/BA	116BBA	116BBA	DE	Decrescente	669,580	672,300	2,720	3,29	2025	2,99	Não necessita intervenção em 2027	Não necessita intervenção em 2027
TH41_116BBA_DE_672,3-673,8	116/BA	116BBA	116BBA	DE	Decrescente	672,300	673,800	1,500	4,13	2025	4,34	Necessidade de intervenção até 2027	Necessidade de intervenção até 2027
TH42_116BBA_DE_673,8-675,5	116/BA	116BBA	116BBA	DE	Decrescente	673,800	675,500	1,700	2,69	2025	2,22	Não necessita intervenção em 2027	Não necessita intervenção em 2027
TH43_116BBA_DE_675,5-681	116/BA	116BBA	116BBA	DE	Decrescente	675,500	681,000	5,500	2,96	2025	3,22	Não necessita intervenção em 2027	Não necessita intervenção em 2027

Fonte: ANTT e Infra S.A. (peça 55, p. 24).

'Considerando o IRI, por se tratar de métrica diretamente comparável entre as bases de dados disponíveis, foi possível identificar que a metodologia adotada pela equipe técnica da Infra S.A. apresenta aderência satisfatória entre os resultados modelados e as condições efetivamente observadas em campo. Tal constatação é corroborada pelo coeficiente de determinação obtido na plotagem comparativa entre os valores estimados pelo HDM-4 e os dados reais disponibilizados pela concessionária Via Bahia (R^2 = 0,7662), conforme ilustrado na figura a seguir, evidenciando consistência metodológica compatível com o grau de precisão esperado em estudos de viabilidade'.

251. Compara ainda os resultados do modelo com os dados apresentados pela ViaBahia na identificação de segmentos que demandariam intervenções no início das concessões para atingimento dos parâmetros de trabalhos iniciais. Os resultados apresentariam variações de 0,66% na extensão dos segmentos classificados como demandantes de intervenção.

Figura 8 – Comparativo de Intervenções na Rota 2 de Julho entre HDM-4 e ViaBahia

	DETERIORAÇÃO no HDM-4	DADOS ViaBahia		
Intervenção	Ext (km)	Ext (km)	Diferença	Variação
Com interv. em 2027	365,04	356,41	8,63	0,66%
Sem interv. em 2027	933,73	942,35	-8,63	-0,66%

Fonte: peça 55, p. 25.

252. Nesse sentido, defende que a metodologia utilizada busca compatibilizar os dados iniciais obtidos no levantamento de campo com a realizada e esperada no momento da assunção do trecho pela futura concessionária, reduzindo a possibilidade de distorções.

253. Ademais, apresenta resumo de como teria sido realizada a atualização dos dados de pavimento nos projetos estruturados pela Infra S.A., incluindo a Rota 2 de Julho.

Figura 9 – Metodologia de Atualização dos Dados de Pavimento

PROJETO	ROTA 2 DE JULHO – PAVIMENTO		
FASE	Condição inicial	Período de deterioração	Período de concessão
ANO	2022	2023-2026	2027-2056
METODOLOGIA	Levantamento de campo	Deterioração do pavimento, considerando o levantamento de campo de 2022, o tráfego, intempéries e os **serviços executados pelo DNIT**	Evolução da condição da malha rodoviária considerando os serviços necessários para atendimento aos parâmetros do PER
FERRAMENTA	-	HDM-4	HDM-4

Fonte: peça 55, p. 26.

254. Especificamente em relação ao projeto da Rota 2 de Julho, declara que se encontram vigentes contratos com o DNIT e que esses contratos foram avaliados pela equipe técnica da Infra S.A. e que se optou por incluir na análise somente contratos que apresentassem serviços de manutenção e conservação rodoviária, que somariam R$ 422 milhões e abrangeriam 667 km de rodovias.

255. Os contratos possuiriam prazo médio de execução de 3 anos e compreenderiam serviços de manutenção e conservação rodoviária, bem como intervenções emergenciais, que abrangeriam escopo mais amplo que aquele considerado exclusivamente para os investimentos em pavimentação no âmbito da modelagem econômico-financeira da concessão.

256. A análise das planilhas orçamentárias dos contratos do DNIT apresentada considerou que aproximadamente R$ 306 milhões, equivalentes a cerca de 73% do valor total contratado, estariam associados diretamente a serviços de pavimentação. Os demais 27% corresponderiam a intervenções relacionadas a outras disciplinas, tais como sinalização horizontal e vertical, dispositivos de proteção e segurança viária, serviços de roçada e poda, manutenção dos sistemas de drenagem, conservação da faixa de domínio, entre outros serviços operacionais e de conservação rotineira.

'Para a determinação dos serviços a serem incluídos no HDM-4, do projeto em tela, para a fase de 'deterioração', foram avaliados os tipos de serviços executados nos contratos de restauração/manutenção de pavimento do DNIT, identificados no trecho a ser concessionado, e com base em critérios objetivos foram definidos os serviços que apresentavam impacto direto na condição do pavimento, sendo eles: tapa-buraco, selagem de trincas, remendo localizado tratado com fresagem e recomposição do pavimento e manutenção da drenagem da pista'.

257. A ANTT, contudo, ressalva que o DNIT e a ANTT adotariam critérios distintos para avaliação e recebimento dos serviços contratados. Os contratos do DNIT possuiriam foco predominantemente na manutenção das condições operacionais da infraestrutura, enquanto a ANTT avaliaria padrões de desempenho superiores, com foco na segurança viária, operação, conservação e conforto de rolamento. Nesse sentido, a comparação de valores despendidos pelo DNIT no período com valores estimados no MEF seria metodologicamente inadequada.

258. Por fim, entende que a proposta de determinação já se encontraria materialmente atendida, uma vez que teriam sido considerados serviços executados pelo DNIT e que a realização de novo levantamento seria medida desnecessária e desproporcional para os fins pretendidos. Pede, portanto, pelo afastamento da proposta de determinação.

IV.6.5.Análise dos Comentários do Gestor

259. O Gestor inicia sua manifestação afirmando que o levantamento de campo é uma das primeiras atividades desenvolvidas nos estudos de viabilidade e que o intervalo entre o início dos estudos e a celebração do contrato tende a variar entre 24 e 36 meses, o que tornaria inevitável a defasagem entre a situação aferida do pavimento e o início efetivo da concessão. Para mitigar esses riscos, a Infra S.A. teria realizado simulações comparando os dados projetados pelo HDM-4 e os dados obtidos da ViaBahia quando do encerramento do contrato de concessão anterior, cuja análise teria demonstrado aderência entre o projetado pelo *software* e o medido pela antiga concessionária.

260. Em relação ao intervalo entre o levantamento de campo e o potencial início do contrato da Rota 2 de Julho, no entanto, esse prazo, caso não haja atrasos, deve ser por volta de 60 meses, ou seja, 5 anos. No que se refere às simulações, era de se esperar que não houvesse diferenças significativas entre o cenário com

deterioração projetada pelo HDM-4 e os dados apresentados pela ViaBahia ao final do contrato, haja vista que a concessionária deixou de executar os investimentos na rodovia, razão pela qual o contrato foi encerrado precocemente.

261. Ou seja, as simulações realizadas pela Infra S.A. teriam demonstrado que o HDM-4 estima adequadamente a deterioração do pavimento quando não há execução dos serviços de recuperação, manutenção e conservação do pavimento.

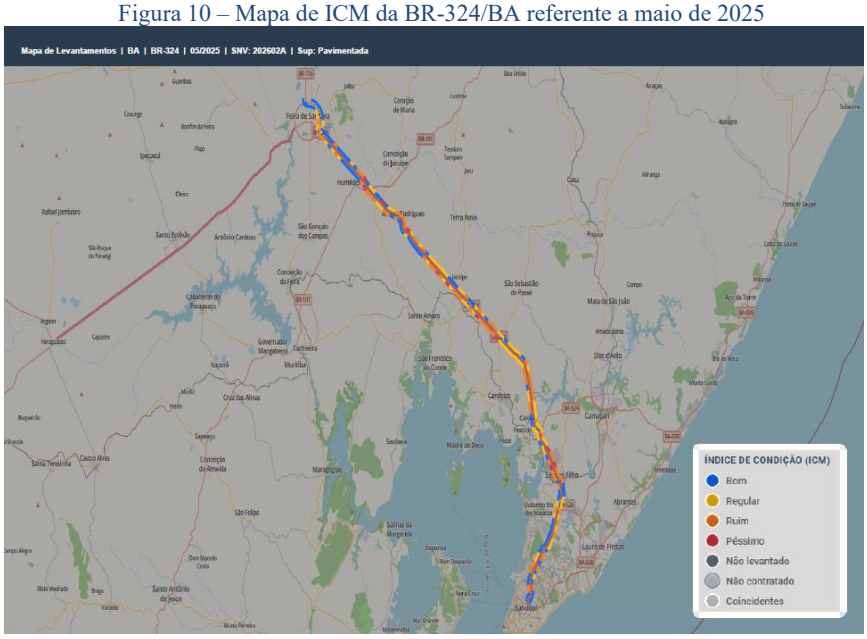
262. A análise das simulações poderia, hipoteticamente, validar a adequação do modelo em casos em que no intervalo entre levantamento das condições do pavimento e o início do contrato de concessão, não foram executados serviços relevantes no pavimento do trecho. Tal cenário, contudo, não corresponde ao caso concreto da ViaBahia.

263. Como evidenciado anteriormente (peça 52), foram contratados pelo DNIT mais de R$ 530 milhões para execução de obras de recuperação, manutenção e conservação de pavimento em 12 meses após o fim do contrato da ViaBahia. Isso significa que houve alterações significativas nas condições do pavimento, destacadamente na BR-116/BA, observadas inclusive durante visita técnica da AudRodoviaAviação ao trecho. Com efeito, diferentemente de outros projetos, a Rota 2 de Julho exige que novo levantamento das condições de pavimento sejam realizadas para que o planejamento das necessidades de intervenções seja adequadamente dimensionado.

264. O superdimensionamento de intervenções no início do contrato, além de incrementar a TBP que irá a leilão, prejudica o planejamento dos investimentos da futura concessão, uma vez que há um limite para a definição da tarifa de pedágio e obras de ampliação de capacidade podem estar sendo preteridas no projeto devido à projeção de esforços em recuperação e manutenção do pavimento que não serão necessários por já terem sido executados pelo DNIT até a assunção do trecho pela concessionária.

265. O efeito dos serviços executados pelo DNIT pode ser observado por levantamentos feitos pelo DNIT por meio dos mapas de ICM – Índice de Condição da Manutenção.

Figura 10 – Mapa de ICM da BR-324/BA referente a maio de 2025

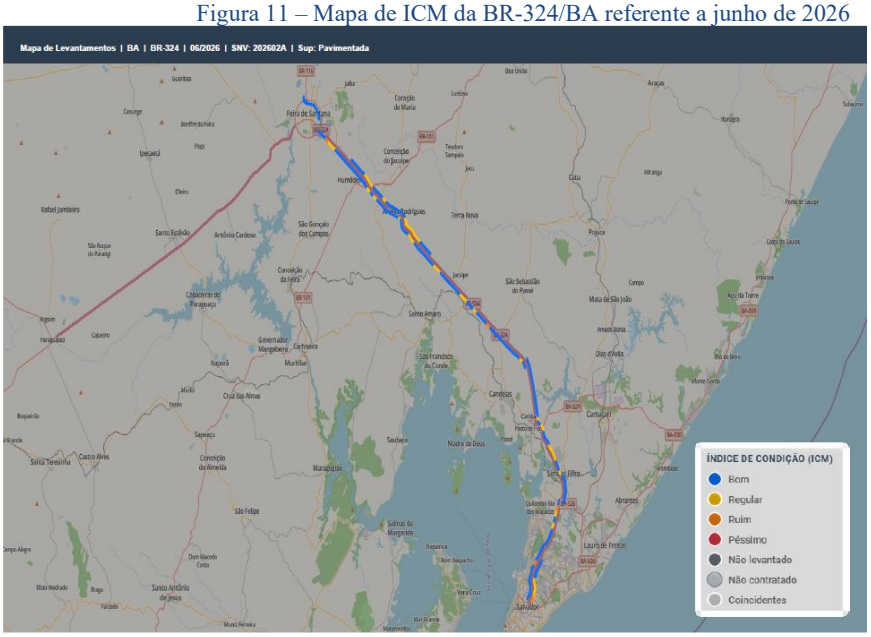


Fonte: DNIT.

266. A Figura 10 acima mostra a condição do trecho da BR-324/BA entre Feira de Santana e Salvador, assim que o DNIT assumiu o trecho, em maio de 2025. Observa-se que a rodovia se encontrava, na maior parte da extensão, em condição regular, ruim ou péssima.

267. A Figura 11, por sua vez, mostra o mesmo trecho em junho de 2026, treze meses após a assunção do trecho pelo DNIT. Pode ser observada uma melhora significativa da condição de manutenção da rodovia, que passa a apresentar condição majoritariamente boa.

Figura 11 – Mapa de ICM da BR-324/BA referente a junho de 2026



Fonte: DNIT.

268. A ANTT, por sua vez, alega que foram incorporados serviços executados pelo DNIT no modelo, mas **não especificou quanto dos serviços foram efetivamente imputados no HDM-4**, somente que foram **analisados** cerca de R$ 306 milhões contratados pelo DNIT.

269. Entre os documentos disponibilizados pela Agência, estão incluídos os resultados gerados pelo software HDM-4, que indica as condições de entrada e as intervenções necessárias ao longo do período da concessão.

270. Em análise dos documentos enviados na primeira análise do TCU, verificou-se que foram considerados serviços de conservação do pavimento na BR-116/BA e na BR-324/BA nos anos de 2023, 2024 e 2025. As simulações foram realizadas em junho de 2025. Como exemplo, a Figura 12 apresenta parte dos serviços indicados para determinado trecho, enquanto a Figura 13 ilustra o índice de irregularidade do pavimento (IRI) considerado no modelo no mesmo trecho. Percebe-se a partir de 2024 o efeito da consideração do serviço de conservação na melhoria da qualidade do pavimento.

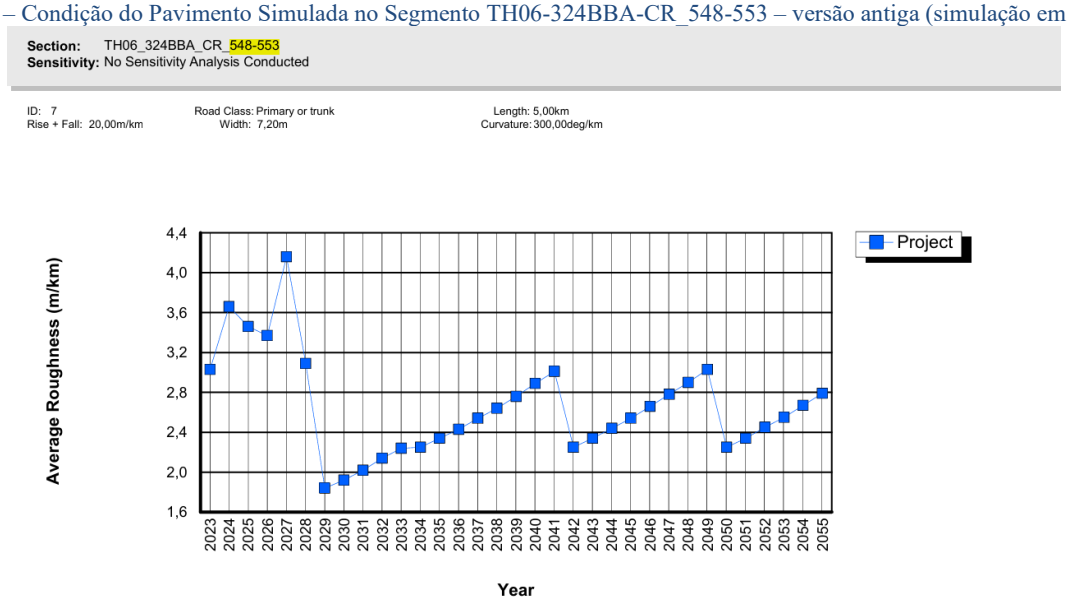
Figura 12 – Fragmento dos Serviços Previstos no Segmento TH06-324BBA-CR_548-553 – Versão Antiga (simulação em 24/6/2025)

Section: TH06_324BBA_CR_548-553
Alternative: Project
Sensitivity: No Sensitivity Analysis Conducted
Surface Class: Bituminous
Length: 5,00km
Road Class: Primary or trunk
Width: 7,20m

Year	Description	Code	Economic Cost	Financial Cost	Work Quantity
2023	Drenagem	TIDRE	0.0	0.0	5,00 km
2024	Drenagem	TIDRE	0.0	0.0	5,00 km
	Conserva_MR	00RR	0.0	0.0	7.200,00 sq. m
	Prep. Edge Repair		0.0	0.0	50,00 sq. m
2025	Drenagem	TIDRE	0.0	0.0	5,00 km
	Conserva_MR	00RR	0.0	0.0	7.200,00 sq. m
	Prep. Patching		0.0	0.0	18,08 sq. m
2026	Drenagem	TIDRE	0.0	0.0	5,00 km
	Tapa Buracos	TITB	0.0	0.0	0,00 sq. m
2027	Drenagem	TIDRE	0.0	0.0	5,00 km
	Reforco 3 cm RPL	R3	0.0	0.0	36.000,00 sq. m
2028	_Reconstrução_Pavimento_I	RECPAV	0.0	0.0	36.000,00 sq. m
2029	Drenagem	RECDRE	0.0	0.0	5,00 km
2030	Drenagem	RECDRE	0.0	0.0	5,00 km

Fonte: peça 92, p. 13

Figura 13 – Condição do Pavimento Simulada no Segmento TH06-324BBA-CR_548-553 – versão antiga (simulação em 24/6/2025)



Fonte: peça 93, p. 12

271. Na versão revisada do projeto, a Agência disponibilizou as versões atualizadas das simulações realizadas a partir do software HDM-4. A nova simulação possui data de maio de 2026. A seguir são apresentados os resultados da previsão dos serviços (Figura 14) e condição do pavimento (Figura 15).

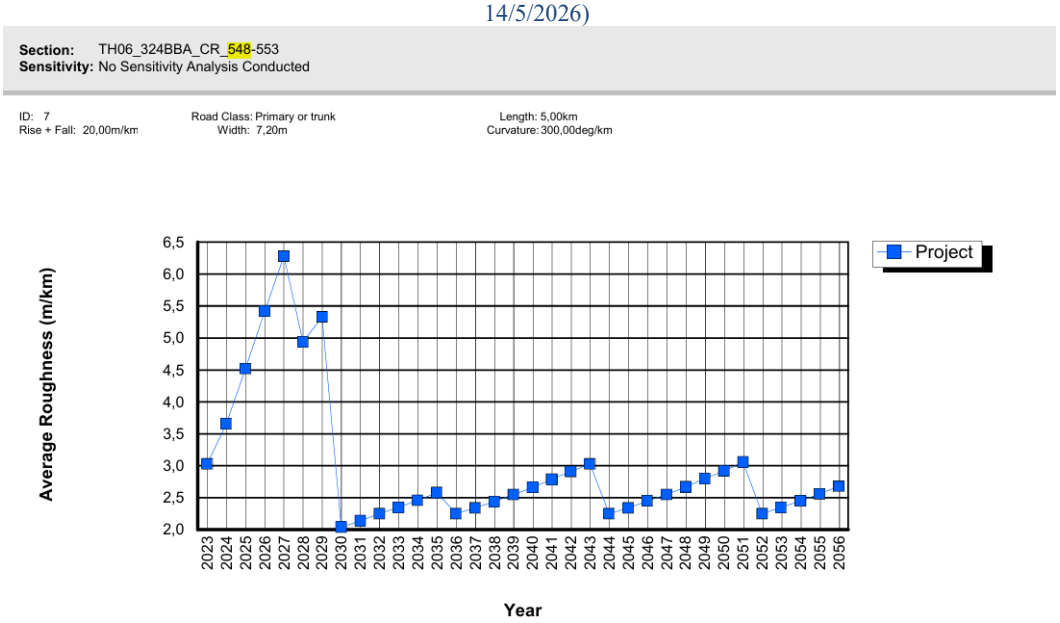
Figura 14 – Fragmento dos Serviços Previstos no Segmento TH06-324BBA-CR 548-553 – versão nova (simulação em 14/5/2026)

Section: TH06_324BBA_CR_548-553
Alternative: Project
Sensitivity: No Sensitivity Analysis Conducted
Surface Class: Bituminous
Length: 5,00km
Road Class: Primary or trunk
Width: 7,20m

Year	Description	Code	Economic Cost	Financial Cost	Work Quantity
2023	Drenagem	DRE	0.0	0.0	5,00 km
2024	Drenagem	DRE	0.0	0.0	5,00 km
2025	Drenagem	DRE	0.0	0.0	5,00 km
	Conserva_MR	MR_CON	0.0	0.0	7.200,00 sq. m
	Prep. Patching		0.0	0.0	22,68 sq. m
	Prep. Edge Repair		0.0	0.0	50,00 sq. m
2026	Drenagem	DRE	0.0	0.0	5,00 km
	Conserva_MR	MR_CON	0.0	0.0	7.200,00 sq. m
2027	Reforco 3 cm RPL	R3	0.0	0.0	36.000,00 sq. m
2028	Drenagem	DRE	0.0	0.0	5,00 km
2029	Drenagem	DRE	0.0	0.0	5,00 km
	_Reconstrução_Pavimento_N	PAVREC	0.0	0.0	36.000,00 sq. m
2030	Drenagem	DRE	0.0	0.0	5,00 km

Fonte: peça 90 p. 20.

Figura 15 – Condição do Pavimento Simulada no Segmento TH06-324BBA-CR_548-553 – versão nova (simulação em 14/5/2026)



Fonte: peça 91, p. 12.

272. Na simulação de maio/2026, percebe-se que, para o trecho, são adotados no modelo a previsão de serviços de conserva realizados em 2025 e 2026. No entanto, pelo gráfico nota-se que não há efeito na qualidade do pavimento para o respectivo trecho a partir da execução desses serviços, ocorrendo a deterioração contínua até a próxima intervenção prevista para o ano de 2027 (fresagem e recuperação – F4R4).

273. Nota-se na coluna 'Code' que o código do serviço de conserva mudou de 00RR, na simulação de jun/2025, para MR_CON, na simulação de mai/2026.

274. O exemplo apresentado é ilustrativo da situação que ocorre em vários outros trechos nas simulações apresentas na BR-116 e BR-324, em que **a qualidade do pavimento medida a partir do IRI não sofre alteração mesmo com a presença dos serviços de conservação.**

275. Diante disso, levanta-se a dúvida se na versão atualizada do modelo o serviço de conserva realizado pelo DNIT está sendo realmente considerado, visto que, a partir do gráfico apresentado na Figura 15, não há nenhum efeito da execução deste serviço na qualidade do pavimento, ao contrário do que se espera.

276. Ademais, foi observado que após os ajustes houve, inclusive, um aumento dos dispêndios de trabalhos iniciais no que diz respeito ao pavimento, comparados considerando a mesma data-base de jan/26.

Tabela 19 – Dispêndios de Pavimento Projetados para 30 anos de Concessão da Rota 2 de JulhO

Versão do projeto	Trabalhos Iniciais (R$) (ano 1 ao 2)	Recuperação (R$) (ano 3 ao 8)	Manutenção (R$) (ano 9 ao 30)
Antigo	R$ 506.946.880,83	R$ 2.203.945.053,91	R$ 3.093.718.930,03
Novo	R$ 543.607.611,48	R$ 2.263.328.011,04	R$ 2.804.874.223,76

Fonte: Elaboração própria a partir das MEFs – peças 30 c/c 78, itens não digitalizáveis. Data-base jan/26.

277. Isto é, apesar da alegada incorporação de serviços executados pelo DNIT, houve aumento dos dispêndios projetados para trabalhos iniciais, o que contraria o esperado. Houve também incremento nos custos de recuperação do pavimento e pequeno decréscimo nos custos de manutenção no longo prazo.

278. Assim, com base na argumentação da Agência, entende-se a dificuldade de se realizar novos levantamentos em campo. Assume-se ainda, ser possível a atualização das condições com base em metodologias adequadas que permitam estimar de forma satisfatória a condição do pavimento ao longo do tempo. Para isso, no entanto, é imprescindível que se considere como informações de entrada todos os dados disponíveis.

279. No caso presente, a Agência apresenta uma comparação dos dados anteriores da ViaBahia e argumenta que a metodologia adotada prevê satisfatoriamente as condições do pavimento. Ainda, com base no detalhamento dos serviços apresentados, percebe-se que houve menção aos serviços de conservação executados pelo DNIT.

280. Por outro lado, diante das evidências apresentadas, levanta-se o questionamento se de fato estes

serviços foram considerados corretamente no software HDM-4, a fim de produzir os resultados esperados que sejam próximos da realidade.

281. Tendo em vista a extensão, a quantidade e a relevância dos investimentos executados pelo DNIT no trecho, o impacto que o levantamento de condições do pavimento tem no planejamento da concessão e as evidências de que os ajustes propostos podem não terem sido suficientes para refletir a real condição do pavimento na Rota 2 de Julho, é imperioso que ajustes sejam realizados para capturar adequadamente a condição em que se encontra o trecho a ser concedido.

282. Diante disso, cabe propor **determinação** para que a ANTT revise as simulações de condição do pavimento, a fim de se considerar corretamente os serviços de conservação realizados e em execução, bem como garantir a previsão adequada dos serviços realmente necessários de conservação nos anos iniciais do período de concessão.

IV.7. Da destinação dos recursos para o Programa de Resiliência Climática

IV.7.1. Situação encontrada

283. Identificou-se possível inconsistência na destinação de recursos para o 'Programa de Resiliência Climática' e a título de 'Recursos Vinculados', recursos esses previstos no valor de 2% no Modelo Econômico-Financeiro, mas previstos na minuta contratual por um valor de apenas 1%, o que enseja a necessidade de ajustes na redação da subcláusula 12.3, de modo a cumprir o disposto no art. 2º da Portaria-MT 622/2024, bem como no inciso IV do art. 23 da Lei 8.987/1995.

284. O Ministério dos Transportes, por meio do art. 2º da Portaria 622, de 28 de junho de 2024 (peça 40, p. 1), estabeleceu diretriz para que novos projetos de concessão rodoviária previssem a alocação de, no mínimo, 1% da receita bruta da concessão para o desenvolvimento de infraestrutura resiliente.

285. Além disso, no parágrafo único do art. 2º, há ainda a obrigação de incorporação deste recurso à modelagem econômico-financeira e que ele seja considerado em conta vinculada da concessão, conforme transcrito a seguir (grifos nossos):

'Art. 2º Os novos projetos de concessão rodoviária deverão manter **a previsão de alocação de, no mínimo, 1% (um por cento) da receita bruta da concessão para o desenvolvimento de infraestrutura resiliente**, com o objetivo de reduzir os impactos na infraestrutura rodoviária decorrentes das mudanças do clima.

Parágrafo único. O recurso mencionado no caput deste artigo **deverá ser incorporado à modelagem econômico-financeira** do edital de licitação dos trechos rodoviários a serem concedidos e **considerado em conta vinculada da concessão**'.

286. Procurando atender a esta diretriz, a minuta do contrato da Rota 2 de Julho (peça 13, p. 12), em um primeiro momento, traz a definição do que é o Programa de Resiliência Climática e Responsabilidade Socioambiental:

'(xc) Programa de Resiliência Climática e Responsabilidade Socioambiental: conjunto de ações que visam conferir capacidade de adaptação e resiliência à infraestrutura, frente aos impactos das mudanças do clima, dos eventos climáticos extremos e das emergências climáticas'.

287. Em um segundo momento, a subcláusula 27.6 da minuta contratual (peça 13, p. 90) indica que a concessionária deverá submeter este programa à ANTT até o final do primeiro ano de concessão, com revisões a cada três anos. Ainda, segundo a subcláusula 27.6.2, as ações propostas neste programa, quando aprovadas, deverão ser implementadas pela concessionária com Recursos Vinculados depositados na Conta de Ajustes.

288. Por sua vez, os recursos que serão destinados à Conta de Ajuste são definidos conforme a subcláusula 12.3 da minuta contratual (peça 13, p. 45-46):

'12.3 Será destinado à Conta de Ajuste:

(i) o valor dos Recursos Vinculados correspondente ao Lance vencedor do Leilão, nos termos do Edital, depositado na Conta de Aporte, em até 5 (cinco) dias contados da constituição da Conta de Ajuste pela Concessionária, cabendo à ANTT expedir Notificação de Transferência de Aporte ao Banco Depositário e notificar a Concessionária no prazo de 24 (vinte e quatro) horas da sua realização.

(ii) o valor correspondente a 1% (um por cento) da Receita Bruta.

(iii) o valor correspondente à alíquota sobre a Receita Bruta resultante da aplicação da seguinte fórmula:

Alíquota RV = D - A - E

Onde:

Alíquota RV: Alíquota de Recursos Vinculados incidente sobre a Receita Bruta, cujos valores serão destinados à Conta de Ajuste;

A: Fator A;

D: Fator D; e

E: Fator E'.

289. Presumivelmente, poder-se-ia alegar que o item (ii) da cláusula 12.3 se refere ao montante que será

utilizado para atender ao programa de resiliência climática.

290. No entanto, em análise ao MEF (peça 30, aba CP), constata-se a existência de duas verbas de 1% cada destinadas à conta de ajuste, sendo elas: 1% a título de recursos vinculados e outro 1% destinado à verba obrigatória de infraestrutura resiliente, conforme Figura 16 a seguir:

Figura 16 – Extrato da Aba CP do MEF

Ano Concessão				1	2	3	4
Custos e Despesas Operacionais				274	308	325	334
Recursos vinculados				6	11	12	15
Recursos vinculados	1,0%	132		6	11	12	15
Verbas Obrigatórias				36	40	42	44
Fiscalização da Concessão	1,50%	198		25	25	25	25
Compensação evasão		-					
Desenvolvimento Tecnológico	0,25%	33		4	4	4	4
Infraestrutura Resiliente	1,0%	132		6	11	12	15

Fonte: peça 30, aba CP, células (B207:L253), adaptado com linhas e colunas ocultadas).

291. Por meio da Figura 16, constata-se que, no modelo econômico-financeiro (peça 30, aba CP), além de uma parcela de 1% da receita bruta a título de 'Recursos Vinculados', foi considerada também a despesa de 'Infraestrutura Resiliente' como parte das verbas obrigatórias no grupo de custos e despesas operacionais.

292. Ou seja, são R$ 132 milhões (VPL, data-base out./24) destinados a título de 'Recursos Vinculados' e outros R$ 132 milhões (VPL, data-base out./24) destinado à despesa de 'Infraestrutura Resiliente'.

293. Assim, nota-se que o percentual destinado ao Programa de Resiliência Climática não está listado no rol de recursos que devem ser destinados à Conta de Ajuste.

294. Por este motivo, embora a minuta contratual estabeleça que os recursos para implementação do programa são vinculados e depositados na Conta de Ajuste, não é claro, do ponto de vista contratual, qual será a origem deste recurso até que se inicie seu uso.

295. Em outras palavras, a redação contratual indica a obrigação de desenvolver o Programa de Resiliência Climática e indica de onde será retirado o recurso durante a execução (Conta de Ajuste), mas não indica antes a parcela da receita bruta que deverá ser destinada à conta específica para atender às ações do referido programa.

296. Não é claro, também, se o percentual de 1% da receita bruta listado no item (ii) da cláusula 12.3 se refere ao montante que será utilizado para atender ao programa de resiliência climática.

297. No MEF (peça 30, aba CP), entende-se que são recursos distintos, ou seja, haveria uma reserva de 1% da receita bruta destinada como recurso vinculado de forma genérica e outra parcela de 1% específica para atender ao programa de resiliência climática.

298. Assim, por meio da 1ª Rodada de Esclarecimentos (peça 27, p. 4-5) solicitou-se à ANTT para que se manifestasse a respeito de:

'a) não deveria estar explícito no contrato a destinação do percentual de 1% da receita bruta para atender ao programa de Resiliência Climática?

b) o item 12.3 da minuta contratual enumera os valores que serão destinados à Conta de Ajuste. O percentual destinado ao programa de Resiliência Climática deveria estar listado neste item?'

IV.7.2. Esclarecimentos iniciais

299. Em resposta (peça 32, p. 20-21), a ANTT informou que:

'(...) a redação proposta sobre o tema é idêntica aos dispositivos dos últimos projetos concessionários que passaram pelo crivo dessa Corte de Contas, como por exemplo a Rota das Gerais (Acórdão 2.726/2025) e Rota dos Sertões (Acórdão 1.711/2025). Por uma decisão regulatória passada, optou-se por utilizar o recurso e a sua destinação dentro dos Recursos Vinculados. Tal escolha justifica-se para dar uma maior flexibilidade, racionalidade e otimização para a utilização desses recursos, visto que não há uma projeção prévia de necessidade de gastos para cobrir tal programa de resiliência climática, e podendo variar de projeto para projeto. (valor pode ser maior ou menor que o 1% previsto)'.

300. Por fim, informou que o percentual destinado ao programa de Resiliência Climática está listado no item (ii) da subcláusula 12.3 da minuta contratual.

IV.7.3. Análise dos esclarecimentos iniciais

301. No que se refere aos esclarecimentos iniciais da ANTT (peça 32, p. 20-21), a decisão regulatória passada de utilizar o recurso e sua destinação dentro dos recursos vinculados, por si só, não se constitui uma irregularidade.

302. Entretanto, prever como custos e despesas operacionais no MEF duas parcelas de 1% cada (2% no total), uma para 'Recursos Vinculados' e outra para o 'Programa de Resiliência Climática', em um total aproximado de R$ 264 milhões (VPL, data-base out./24), enquanto a minuta contratual prevê, no item 'ii' da

subcláusula 12.3, apenas a destinação de 1% (ou R$ 132 milhões) para a conta de ajuste constitui-se, sim, em inconsistência.

303. É como se o MEF destinasse um total de R$ 264 milhões (VPL, data-base out./24) à conta de ajuste, enquanto a minuta contratual prevê o depósito pela concessionária de apenas da metade (R$ 132 milhões). Se essa inconsistência não for corrigida, haverá destinação à concessionária de recursos sem finalidade para a prestação de serviços (via cobrança de tarifa).

304. Sobre a justificativa de dar maior flexibilidade e racionalidade para a utilização desses recursos, haja visto que não há uma projeção prévia da necessidade de gastos para cobrir tal programa, a ANTT pode prever contratualmente o recolhimento de um percentual maior de receita bruta, o que não é vedado pela Portaria-MT 622/2024 (peça 40), e o que não for utilizado para esse fim, ser revertido à modicidade tarifária.

305. Essa questão, no entanto, não se relaciona ao conteúdo do achado, que é a inclusão no valor da tarifa de 2% para serem destinados à Conta de Ajuste, mas a previsão contratual de destinação de apenas 1%. Em suma, os usuários pagarão pelos 2%, mas a concessionária recolherá apenas 1%, permanecendo com o 1% restante em caixa.

306. Em relação à afirmação de que o percentual de 1% destinado ao programa de Resiliência Climática ser o previsto no item (ii) da subcláusula 12.3 da minuta contratual, caso verdade fosse, restaria determinar onde estão os outros 1% destinados aos Recursos Vinculados, conforme previsto no MEF. De qualquer sorte, falta a indicação prévia da destinação de 1% previsto no MEF.

307. Assim, entende-se ser necessário um ajuste na redação da minuta contratual, a fim de tornar claro o percentual da receita bruta que deve ser destinado à Conta de Ajuste, com a finalidade de atender às obrigações do Programa de Resiliência Climática e a título de Recursos Vinculados.

308. Ante o exposto, compete **propor determinação** para correção de inconsistência na destinação de recursos para o 'Programa de Resiliência Climática' e a título de 'Recursos Vinculados', recursos esses previstos no valor de 2% no Modelo Econômico-Financeiro, mas previstos na minuta contratual por um valor de apenas 1%, o que enseja a necessidade de ajustes na redação da subcláusula 12.3, de modo a cumprir o disposto no art. 2º da Portaria-MT 622/2024, bem como no inciso IV do art. 23 da Lei 8.987/1995.

IV.7.4. Comentários do gestor

309. A Agência argumenta em sua manifestação (peça 55, p. 30) que o montante de 2% previsto no MEF está integralmente refletido no contrato através da soma das subcláusulas 12.2 (1% para a Conta de Retenção) e 12.3-ii (1% para a Conta de Ajuste). Ressalta ainda que a subcláusula 12.2.1 garante que, na ausência de adesão ao mecanismo de proteção cambial, a totalidade dos recursos previstos para depósito na Conta de Retenção seria destinado à Conta de Ajuste.

310. Diante disso, tem-se duas hipóteses: na primeira delas, em caso de adesão ao mecanismo de proteção cambial, haveria 1% da receita destinada à Conta de Retenção e 1% destinado à Conta de Ajuste. Na segunda hipótese, caso não haja adesão ao mecanismo, haveria a destinação de 2% da receita bruta para a Conta de Ajuste.

311. Em ambos os casos, segundo a Agência, cumpre-se o art. 2° da Portaria-MT 622/2024 mantendo-se a previsão de destinação de receita prevista no MEF de 1% como recursos vinculados e 1% para o programa de Resiliência Climática. Por fim, solicita o afastamento da determinação proposta.

IV.7.5. Análise dos comentários do gestor

312. Em síntese, os recursos vinculados são destinados a finalidades específicas, previstas no item 12.1 da minuta contratual (peça 75, p. 45-46), dentre elas a realização de ações voltadas ao desenvolvimento de infraestrutura resiliente. Segundo o sistema de contas da concessão, esses recursos são depositados em duas contas: Conta de Ajuste e Conta de Retenção, esta última utilizada exclusivamente em caso da aplicação do mecanismo de proteção cambial.

313. O contrato prevê mecanismos para o compartilhamento de riscos com regras específicas. Dentre eles cita-se o mecanismo de compartilhamento de riscos de insumo (peça 76, p. 94, Anexo 15) e proteção cambial (peça 76, p. 67, Anexo 11). Ambos são opcionais e mutuamente excludentes, ou seja, a concessionária pode optar por aderir ou não a esses dispositivos, e caso o faça, não pode utilizar os dois simultaneamente (peça 76, p. 68). As compensações desses mecanismos são feitas utilizando-se, dentre outros meios, os recursos vinculados.

314. Para o cálculo da tarifa básica de pedágio, no entanto, o modelo econômico-financeiro considera a situação padrão em que não há adesão a esses mecanismos.

315. Na minuta do contrato de concessão, a subcláusula 12.3, item (ii), prevê que será destinado à Conta de Ajuste o valor correspondente a 1% da receita bruta. A subcláusula 12.2 informa que será destinado à Conta de Retenção o valor de 1% da receita bruta e, caso não haja adesão ao mecanismo de proteção cambial, tal valor

deve ser destinado à Conta de Ajuste.

316. A ANTT defende que a destinação dos recursos vinculados já prevista em contrato (1% para a Conta de Retenção e 1% para Conta de Ajuste, no caso de adesão ao mecanismo de proteção cambial, ou, caso contrário, 2% para Conta de Ajuste) é montante suficiente para cobrir as obrigações previstas no MEF (1% para recursos vinculados e 1% para resiliência climática). Logo, não haveria necessidade de ajuste na minuta contratual nem na modelagem. Em outras palavras, os recursos vinculados previstos em contrato seriam suficientes para cobrir as destinações previstas no MEF.

317. De fato, no cenário em que não há adesão ao mecanismo de proteção cambial (o qual corresponde ao modelo econômico-financeiro) o contrato prevê a destinação de 2% para a Conta de Ajuste, o que seria o suficiente para abarcar a reserva prevista no MEF para recursos vinculados e para resiliência climática.

318. Assim, conclui-se que, embora não haja correspondência exata entre os termos utilizados no MEF (o qual evidencia a destinação para resiliência climática) e no contrato (que lista os recursos vinculados sem finalidade específica), o percentual de destinação da receita bruta no cenário de referência é coincidente. Assim, com base nos argumentos da Agência e análise dos documentos jurídicos, entende-se que a modelagem está coerente com as disposições da minuta contratual, não sendo necessária a manutenção da proposta de encaminhamento indicada no parágrafo 308.

V. Inconsistências no Sistema de Pedagiamento de Livre Passagem – *free flow*

V.1. Inconsistências na modelagem da conta gráfica do sistema de livre passagem

V.1.1. Situação encontrada

319. Identificou-se inconsistências na modelagem da conta gráfica do sistema de livre passagem (Conta LP), o que pode levar à subversão do seu objetivo primário, que é o reequilíbrio entre a concessionária e o Poder Concedente decorrente das evasões do sistema de livre passagem.

320. O desenho atual promove indevidamente a compensação de quaisquer reduções no valor da receita, seja pela redução da inadimplência, seja pela redução da tarifa, mesmo nos casos em que tais reduções decorram de mecanismos de reequilíbrio econômico da concessão como um todo.

321. Assim, a Conta LP acaba se constituindo como fonte de receita e afeta o cálculo da tarifa básica de pedágio, além de atribuir ao Poder Concedente riscos adicionais pela redução do tráfego, pela não notificação de usuários em evasão e pelo saldo inicial da própria Conta LP, o que está em desacordo com o inciso IV do art. 23 da Lei 8.987/1995.

322. Na modelagem do projeto da Rota 2 de Julho, as tarifas de pedágio são definidas conforme o momento do pagamento.

323. O pagamento automático da tarifa no sistema de livre passagem é aquele em que ocorre a liquidação no momento da passagem pelo pedágio eletrônico. Seu valor é calculado a partir da fórmula indicada na cláusula 19.6.5 da minuta contratual (TP1).

324. O pagamento avulso, por sua vez, é aquele realizado em momento posterior à passagem pelo pedágio eletrônico. Nesta modalidade há acréscimo de valor em relação à tarifa de pagamento automática conforme as relações e prazos indicados na Tabela 20:

Tabela 20 – Tarifas de Pedágio TP1, TP2, TP3 e TP4 e Prazos de Pagamento

Tarifa	Equivalência conforme descrito em contrato	Equivalência em relação à TP1	Momento de pagamento
TP1	-	-	Pagamento automático no momento da passagem
TP2	TP1 / 0,80	TP1 × 1,25	Pagamento avulso até 30 dias
TP3	TP2 × 2	TP1 × 2,50	Pagamento avulso de 31 a 180 dias
TP4	TP2 × 3	TP1 × 3,75	Pagamento avulso mais de 180 dias

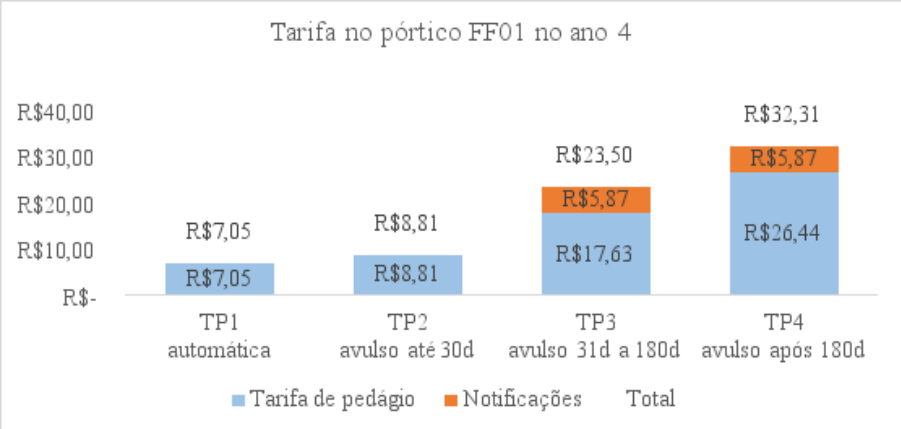
Fonte: peças 13-14 (adaptada do Anexo 12 e cláusulas 19.6.6 e 19.6.7 do contrato).

325. Conforme Resolução-ANTT 6.079/2026, aos usuários que realizarem o pagamento após 30 dias serão acrescidos também encargos administrativos (em especial o custo de notificação), multa moratória de 2%, juros legais de 1% ao mês, além da multa decorrente da infração de trânsito.

326. Assim, percebe-se que o menor valor ocorre quando o pagamento é realizado de forma automática (TP1). Conforme o prazo, os multiplicadores para as tarifas de pagamento avulso (TP2, TP3, TP4) tornam o valor devido cada vez maior. Com isso, espera-se que o usuário busque realizar o pagamento na forma automática ou o mais rápido possível, para que haja o menor desembolso (conforme será discutido no item V.2).

327. De forma exemplificativa, a Figura 17 apresenta a evolução da tarifa no Pórtico FF01 no ano 4.

Figura 17 – Comparação Exemplificativa do Valor da Tarifa no Pórtico FF01 no Ano 4



Fonte: elaboração própria com base em dados do MEF (peça 30).

328. Para fins da modelagem econômico-financeira, caracteriza-se a ocorrência de evasão aos 180 dias contados a partir da passagem pelo pórtico sem que o usuário tenha efetuado o pagamento da tarifa (peça 14, p. 78).

329. O subitem 22.2.4 da minuta do contrato (peça 13, p. 76) trata do compartilhamento de riscos para o sistema de livre passagem, no qual determina-se que o Poder Concedente arcará com 90% da perda da receita tarifária devido à evasão e o não pagamento da tarifa de pedágio.

330. Há a possibilidade, no entanto, que o usuário realize o pagamento mesmo após decorridos os 180 dias.

331. Assim, o subitem 4.4 do Anexo 12 (peça 14, p. 78) indica que os valores arrecadados após esse período serão compartilhados na proporção de 50% para o Poder Concedente e 50% para a Concessionária, mesmo que já tenha sido objeto de reequilíbrio econômico-financeiro.

332. Entende-se que o valores arrecadados com os adicionais de tarifa (que resulta da diferença entre as tarifas de pagamento avulso e a tarifa de pagamento automático), somados aos encargos administrativos, devem ser utilizados exclusivamente para cumprir as obrigações assumidas pelo Poder Concedente em relação aos sistemas de livre passagem, repassando à concessionária os valores de receita frustrada devido à evasão e os custos administrativos de notificação dos usuários. Este entendimento decorre do subitem 3.7 do Anexo 12 (peça 14, p. 77), segundo o qual:

> '3.7 Quando do pagamento da Tarifa de Pedágio na forma avulsa realizada em até 180 dias, a diferença entre essa e a Tarifa de Pedágio na forma automática, somado ao valor correspondente aos encargos administrativos, serão utilizadas **integralmente para o cumprimento das obrigações assumidas pelo Poder Concedente relativos ao Sistema de Livre Passagem**, não sendo considerado pela Concessionária para o cálculo da Proposta Econômica Final apresentada no Leilão, com exceção do compartilhamento indicado no subitem 4.4. (grifos acrescidos)'

333. Para que esta compensação fosse considerada no MEF, criou-se como método de acompanhamento a chamada Conta LP, uma conta gráfica utilizada para calcular a eventual reequilíbrio entre as partes decorrente do sistema de livre passagem em cada revisão ordinária.

334. O saldo da Conta LP, conforme subitem 5.3 do Anexo 12, é calculado a partir da Equação 3:

Equação 3 – Cálculo do saldo da Conta LP

$$CC't = CC't\text{-}1 + CAt + CRt - Et - Nt$$

Onde:

CC'_t: Saldo da **Conta LP** ao final do ano t;

CC'_{t-1}: Saldo inicial da **Conta LP** ao final do ano t, na forma da Tabela I;

CA_t: Receita indicada no subitem 3.7 no ano t;

CR_t: Receita recebida na forma do item 4.4 destinada ao **Poder Concedente**;

E_t: Receita frustrada por evasão ou pelo não pagamento da **Tarifa de Pedágio** alocada ao **Poder Concedente**, conforme subitem 4.3 (i);

N_t: Valor total a ser compensado na forma do subitem 4.3 (ii).

Fonte: peça 14, p. 77-78.

335. Assim, as parcelas CAt (adicionais de tarifa e encargos arrecadados até 180 dias) e CRt (50% dos recursos recuperados após 180 dias) representam as receitas atribuídas ao Poder Concedente para fazer frente aos riscos assumidos com a evasão de pedágio (Et) e com os custos de notificação dos usuários (Nt).

336. Nos termos da subcláusula 4.3 do Anexo 12 (peça 14, p. 77) e na divisão de riscos assumidos pelo Poder Concedente na cláusula 22.2.4 da minuta contratual (peça 13, p. 76), a receita frustrada com a evasão ou não pagamento considera a tarifa de pedágio como se fosse pagamento automático (TP1) dos usuários que não realizaram pagamento até 180 dias. Desse montante, 90% é o risco assumido pelo Poder Concedente que deve ser ressarcido à concessionária.

337. Ainda, o saldo inicial da Conta LP (CC't-1) é fixado para cada ano conforme os valores indicados na Tabela 21:

Tabela 21 – Saldo Inicial da Conta LP na Tabela I do Anexo 12

Ano Concessão	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
CC'_{t-1}	-16	- 37	- 50	- 64	- 84	-103	- 128	- 153	- 185	- 214	- 218	- 223	- 228	- 233	- 238
Ano Concessão	**16**	**17**	**18**	**19**	**20**	**21**	**22**	**23**	**24**	**25**	**26**	**27**	**28**	**29**	**30**
CC'_{t-1}	- 243	- 249	- 254	- 260	- 265	- 271	- 277	- 283	- 320	- 327	- 334	- 340	- 347	- 354	- 361

Fonte: peça 14, p. 79, Anexo 12 da minuta contratual.

338. O objetivo da inclusão desta parcela de saldo inicial é para que, ao final de cada ano, o saldo final da Conta LP esteja próximo de zero e, por conseguinte, o VPL do projeto fosse zerado. Assim, de acordo com a modelagem, não haveria reequilíbrio em desfavor da Concessionária ou do Poder Concedente no período da concessão, caso as premissas indicadas no MEF se concretizem.

339. As estimativas de receitas e de custos previstos na Conta LP, de acordo com o modelo econômico-financeiro, são apresentadas na Figura 18 a seguir, que representa um extrato da aba 'Conta Gráfica' do MEF (peça 30):

Figura 18 – Valores Estimados de Receitas e Custos na Conta LP no Período da Concessão

Ano	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
CCt-1 Saldo da Conta de Compensação pendente de compensação (t-1)	(16,4)	(37)	(50)	(64)	(84)	(103)	(128)	(153)	(185)	(214)
CAt (Receita indicada no subitem 3.7 no ano t)	96	156	173	196	206	216	235	250	273	291
CRt (Receita recebida na forma do item 4.4 destinada ao Poder Concedente)	27	43	45	47	44	40	36	31	27	20
Et	56	91	97	104	97	89	80	69	59	46
Nt	66	88	80	72	65	61	57	53	49	46

Ano	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
CCt-1 Saldo da Conta de Compensação pendente de compensação (t-1)	(218)	(223)	(228)	(233)	(238)	(243)	(249)	(254)	(260)	(265)
CAt (Receita indicada no subitem 3.7 no ano t)	297	304	311	318	325	333	340	348	356	364
CRt (Receita recebida na forma do item 4.4 destinada ao Poder Concedente)	21	21	22	23	23	24	24	25	26	26
Et	47	48	49	50	52	53	54	56	57	59
Nt	47	48	49	50	52	53	54	56	57	58

Ano	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30
CCt-1 Saldo da Conta de Compensação pendente de compensação (t-1)	(271)	(277)	(283)	(320)	(327)	(334)	(340)	(347)	(354)	(361)
CAt (Receita indicada no subitem 3.7 no ano t)	372	380	388	411	420	428	437	446	455	464
CRt (Receita recebida na forma do item 4.4 destinada ao Poder Concedente)	27	28	28	19	20	20	21	21	22	22
Et	60	61	63	43	44	45	46	47	48	49
Nt	60	61	63	58	59	60	62	63	64	66

Fonte: peça 30, MEF, aba Conta gráfica.

340. Observando-se a receita arrecadada com os adicionais de tarifa e notificações até 180 dias e receita recuperada após 180 dias (CAt e CRt, respectivamente), nota-se que ela é substancialmente maior que os custos de evasão de pedágio e de notificação (Et e Nt, respectivamente).

341. Esta diferença vai se tornando cada vez maior ao longo dos anos, à medida em que o valor da tarifa aumenta por conta das reclassificações tarifárias (aumento de receita) e a taxa de evasão diminui (redução de custos). Na prática, este excedente de receita é utilizado para o equilíbrio econômico da concessão como um todo, pois afeta o cálculo da tarifa básica de pedágio.

342. O saldo inicial previsto para conta de compensação, apresentado na Tabela 21 e no MEF (variável CC't-1 da Figura 18), tem o efeito de reduzir essa diferença, retirando a necessidade de compensações caso as premissas do modelo econômico se concretizem. No entanto, trata-se de um artifício matemático para que o valor da Conta LP em valor presente seja zerado.

343. Diante disso, vislumbra-se os seguintes desdobramentos possíveis, que podem representar riscos ou inconsistências na modelagem.

V.1.1.1. Utilização dos adicionais de tarifa para equilíbrio de toda concessão

344. A receita excedente (total de tarifas adicionais arrecadado subtraído dos custos de evasão e notificações) totaliza, em valor nominal, R$ 6,8 bilhões, o que representa 10,2% do valor total de receitas tarifárias, previsto em R$ 66,8 bilhões (valor nominal, data base out./24). Portanto, parte relevante da receita da concessão se apoia na premissa de que determinada parcela dos usuários realizará o pagamento avulso.

345. Essa premissa tem o efeito de reduzir o valor da tarifa básica de pedágio para todos os usuários, porém traz um componente de risco adicional: a parcela de usuários que realizará o pagamento avulso, os prazos, as taxas de evasão e de recuperação são valores estimados e que podem variar substancialmente ao longo do período da concessão.

346. A cobrança de pedágio eletrônico é uma modalidade recente no país e, por isso, não há dados suficientes que indiquem como será o comportamento dessas variáveis a longo prazo. Na verdade, como toda estimativa, o resultado real que se espera é que ela não se concretize exatamente nas condições previstas, mas em algum *range* em torno delas. A variação, portanto, é a situação que se espera.

347. Desta forma, entende-se que esta fonte de receita, que afeta, de forma relevante, o cálculo da tarifa de pedágio, pode prejudicar o desempenho da concessão. A modelagem tal como proposta está dependente da existência de certo nível de inadimplência e de atrasos no pagamento da tarifa para que se mantenha o equilíbrio do contrato.

348. Isso significa que, quanto maior for a adesão ao sistema de pagamentos automáticos, por meio das *tags*, maior será o crédito gerado em favor da concessionária na Conta LP, ou seja, quanto menor a inadimplência, maior a necessidade de reequilíbrio em favor da concessionária, o que é um contrassenso. Adicionalmente, quanto menor a inadimplência, menor o valor arrecadado para a compensação da Conta LP, surgindo a necessidade de compensação via aumento de tarifa.

349. Desses dois efeitos, o modelo atual resulta que, quanto mais usuários aderirem ao pagamento automático, mais a tarifa deverá ser aumentada para compensar a redução da inadimplência (até um limite em que a tarifa atinge um equilíbrio).

350. Além disso, o uso do excedente arrecadado com os adicionais de tarifa para o equilíbrio econômico na modelagem desvirtua a própria ideia de se utilizar este recurso somente para cobrir os custos oriundos da maior evasão prevista no sistema de livre passagem, conforme entendimento da cláusula 3.7 do Anexo 12.

351. A modulação dos adicionais de tarifa tem a finalidade também de incentivar o usuário a buscar meios de pagamento automáticos ou realizar o pagamento no menor prazo, a fim de pagar uma tarifa menor (peça 33, p. 3-4).

352. Por outro lado, se esta modulação resulta em receita mais que suficiente para cobrir os custos do sistema de livre passagem, eventuais excedentes deveriam ser destinados a uma conta específica como recurso vinculado destinado a fazer frente somente aos custos de evasão e notificações, para que não haja distorções na modelagem e, consequentemente, não se introduza riscos adicionais ao equilíbrio da concessão.

V.1.1.2. Risco de ressarcimento indevido à concessionária

353. A definição da parcela de saldo inicial da Conta LP (variável CC't-1 da Equação 3), estabelecido na forma da Tabela I do Anexo 12 (Tabela 21), traz como consequência, ainda, o risco de compensação em desfavor do Poder Concedente, mesmo que a realidade fática não o justifique.

354. Para ilustrar melhor a situação, tome-se como exemplo o ano 10 da Figura 18. Suponha que haja

uma redução de 10% no tráfego estimado.

355. Neste cenário, haveria uma redução de cerca de 10% nas receitas totais e redução de 10% dos custos de inadimplência previstos. Assim, reduzindo-se as receitas e os custos da Conta LP (ver Figura 18) no cenário proposto, de acordo com a equação de saldo da Conta LP o resultado da compensação seria (em milhões de reais): CC't = - 214 (Saldo inicial da Tabela 21 no ano 10) + 283 (receitas com adicionais de tarifa e recuperação) - 86 (custo da evasão e das notificações) = - 17 (saldo final).

356. Como o saldo final CC't da Conta LP neste cenário é negativo (-17), seria necessário haver recomposição em favor da concessionária, nos termos do subitem 5.5 do Anexo 12 (peça 14, p. 79).

357. O ano 10 foi tomado como exemplo prático, mas situação similar acontece para qualquer ano do contrato.

358. Dessa forma, nota-se que a arrecadação com os adicionais de tarifa e recuperação é muito maior do que o custo das evasões e notificações. Assim, cria-se uma situação anômala na qual, mesmo que a receita com os adicionais de tarifa tenha sido maior do que os gastos com evasão e notificações, o contrato obriga que haja recomposição em favor da concessionária.

359. Ou seja, da forma como a modelagem está proposta, tem-se o efeito de o Poder Concedente assumir o risco adicional pela redução do tráfego para além daquela prevista na matriz de riscos e no mecanismo de compartilhamento de risco de demanda, pois caso a quantidade de veículos seja menor do que o previsto no modelo econômico-financeiro, a concessionária terá direito a ressarcimento que cobre não só os custos da receita frustrada da evasão e os custos de notificações, mas também parte receita de adicionais de tarifa frustrada.

360. Em fato, na modelagem como apresentada, quaisquer alterações que possam afetar negativamente a receita prevista nos estudos de viabilidade, geram obrigação de recomposição a favor da concessionária. Isto é, considerando que os saldos iniciais são fixados em contrato, descontos no leilão; aplicação de desconto de reequilíbrio por inexecução de obras ou não atingimento dos parâmetros de desempenho; e ausência de reclassificação tarifária pela inexecução tempestiva de obras de duplicação gerariam necessidade de repasse de valores à concessionária.

361. Outras oscilações, como a variação da taxa de recuperação ou variação da quantidade de usuários que fazem o pagamento avulso podem ter o mesmo efeito.

362. Em suma, a metodologia apresentada do uso da Conta gráfica LP se mostrou inadequada e incapaz de atingir os objetivos da implementação do sistema de *free flow*. Mantida a sistemática apresentada pela ANTT, situações que geram benefícios maiores do que o projetado para a concessionária teriam como consequência a obrigação de pagamentos adicionais do Poder Concedente à futura concessionária, como a redução da evasão de pedágio, o aumento da taxa de recuperação de inadimplentes e aumento da adesão dos usuários aos sistemas de pagamento automático.

363. Ademais, fatores que afetam a receita, mas que são riscos alocados à concessionária, como descontos ofertados em leilão, descontos por inexecução de investimentos e serviços e ausência de reclassificação tarifária, gerariam créditos em favor da concessionária.

364. Tais situações geram flagrante cenário de conflito de interesses, uma vez que, caso a concessionária não execute os investimentos previstos, ou deixe de prestar os serviços obrigatórios previstos no PER, os descontos de reequilíbrio aos quais essas inexecuções dariam causa, seriam repassados de volta à concessionária por meio do sistema de compensação da Conta LP. Isto é, não haveria reequilíbrio econômico-financeiro em desfavor da concessionária, no caso de inadimplemento da concessionária, o que é um grave incentivo perverso à inexecução das obrigações contratuais.

365. A metodologia de compensação pela Conta LP tal qual está desenhada no projeto acaba por anular ou prejudicar vários dos mecanismos de divisão de riscos, de manutenção do reequilíbrio e de estímulo ao cumprimento das obrigações contratuais.

366. Nesse sentido, é necessário que seja completamente reformulada a metodologia da Conta gráfica LP para que seja mitigado o risco de inexecução generalizada dos investimentos na futura concessão da Rota 2 de Julho.

V.1.1.3. Risco de desincentivo para emissão de notificações e cobranças administrativas pela concessionária

367. Foi observado que a sistemática do *free flow* gera um incentivo perverso à concessionária no que tange à cobrança de pedágio dos usuários. Basicamente estão previstos 4 momentos para cobrança dos usuários:

1) TP1 – pagamento automático por meio de *tags* (AVI);

2) TP2 – pagamento em até 30 dias;

3) TP3 – pagamento entre 31 e 180 dias; e

4) TP4 – pagamento após 180 dias.

368. Ocorre que, mantida a metodologia proposta pela ANTT, a remuneração à concessionária é consideravelmente maior nos casos em que o usuário é mais penalizado, isto é, em TP4.

369. Para fins de análise, suponha que a tarifa (TP1) em determinado pórtico seja de R$ 10,00 para veículo da categoria 1. Nesse caso, se o usuário passar por esse pórtico, em veículo da categoria 1, ele pagará R$ 10,00 e esse valor é integralmente repassado à concessionária.

370. Caso esse mesmo usuário não tenha a *tag* instalada em seu veículo e pague o pedágio em até 30 dias da passagem no pórtico, será cobrado dele o valor de R$ 12,50 (TP2). Nesse caso, a concessionária receberia os mesmos R$ 10,00 e a diferença (R$ 2,50) é percebida pelo Poder Concedente como crédito na Conta LP.

371. A terceira hipótese seria no caso do pagamento pelo usuário do dia 31 ao dia 180 após a passagem pelo pórtico do *free flow*. Após 30 dias da passagem pelo pórtico, a concessionária é obrigada contratualmente a notificar o usuário sobre o débito da tarifa de pedágio e sobre a multa por evasão de pedágio - conforme disposto no CTB, Artigo 209-A, Lei 9.503 de 23/9/1997. A multa de trânsito, atualmente, é de R$ 195,23, além da perda de 5 pontos na CNH.

372. Isto é, caso o usuário pague entre o 31º e o 180º dias da passagem pelo pórtico, ele estará obrigado ao pagamento de R$ 25,00 reais de pedágio mais R$ 5,87 do custo de notificação, com incidência de juros e multa de mora, além de R$ 195,23 de multa, totalizando R$ 226,10 mais juros e multa de mora.

373. A concessionária, por sua vez, receberá os R$ 10,00 de TP1, acrescido de multa de 2% e juros de mora de 1% ao mês. Já o Poder Concedente, além da multa de trânsito, atualmente destinada ao Caixa Único da União e não para a concessão, receberia um crédito na Conta LP de R$ 15,00.

374. Já na quarta hipótese, em TP4, o usuário paga depois de 180 dias. Nesse caso, o usuário pagaria R$ 37,50 de pedágio, R$ 5,87 de notificação da multa, com incidência de juros e multa de mora, e R$ 195,23 da multa de trânsito, totalizando R$ 238,60 mais juros e multa de mora.

375. A concessionária, por sua vez, receberia 90% da TP1, mais 50% do valor total pago pelo usuário (R$ 43,37, com exceção dos juros e multa de trânsito). Isto é, a concessionária receberá R$ 9,00 mais R$ 21,69, no total de R$ 30,69, montante que no qual incidirá também juros e multa de mora, os quais foram desconsiderados neste cenário.

376. O Poder Concedente, nesse caso, pagaria os 90% da TP1 à concessionária e receberia metade do valor arrecadado, excluído o valor da multa de trânsito e notificação. Ou seja, o Poder Concedente receberia, líquido, R$ 12,69 em créditos na Conta LP.

377. Por fim, a última hipótese é a de inadimplência definitiva do usuário. Nesse caso, o usuário pagaria a multa de trânsito de R$ 195,23 e a concessionária receberia R$ 9,00 (90% de TP1) repassado pelo Poder Concedente por meio da conta LP. A Tabela 22 resume esses cenários:

Tabela 22 – Projeção de Cenários de Pagamento de Pedágio em *Free Flow* em Pórtico Hipotético com Tarifa de R$ 10,00 para Veículo da Categoria 1

Tarifa	Momento de pagamento	Pedágio (R$)	Notificação (R$)	Total Sem multa - usuário (R$)	Multa de trânsito (R$)	Usuário Total (R$)	Conta LP (Poder Concedente) - R$	Concessionária (R$)
TP1	AVI (*tag*)	10,00	0	10,00	0	10,00	0,00	10,00
TP2	Até dia 30	12,50	0	12,50	0	12,50	2,50	10,00
TP3	dia 31 a dia 180	25,00	5,87	30,87	195,23	226,10	15,00	10,00
TP4	mais de 180 dias	37,50	5,87	43,37	195,23	238,60	12,69	30,69
	Não pagamento	-	5,87	-	195,23	195,23	-14,87	9,00

Cenário **mais** vantajoso
Cenário **menos** vantajoso
Fonte: elaboração própria.

378. Como pode ser observado na Tabela 22, há conflito de interesses claro na sistemática de recebimento

das tarifas de *free flow*. Se para o usuário o melhor cenário é o pagamento pela *tag*, para a concessionária o melhor cenário é o pagamento após os 180 dias.

379. Ainda que o risco de inadimplência definitiva seja maior, atingido os 180 dias e não havendo pagamento do usuário, a concessionária já recebe 90% do valor do pedágio original (TP1), isto é, ela assume um risco de perda de 10% da receita original, mas caso os usuários honrem com o pedágio devido, a concessionária receberá cerca de 300% da receita original.

380. Ou seja, para que não seja vantajoso para a concessionária aguardar os 180 dias, a taxa de recuperação da inadimplência (receita tarifária auferida após 180 dias ÷ débito de receita tarifária com mais de 180 dias da passagem no pórtico) deve ser menor do que 5%. Destaca-se que a premissa dos estudos de viabilidade é de que a taxa de recuperação é de 20%, isto é, espera-se que seja mais vantajoso para a concessionária esperar o prazo de 180 dias para receber o pedágio do usuário.

381. Isso acaba criando um incentivo perverso para que a concessionária não se valha dos meios de cobrança disponíveis até os 180 dias e, a partir daí passe a meios de cobrança ostensivos dos débitos dos usuários inadimplentes, de modo a maximizar a rentabilidade da sua operação.

382. Isso é ainda mais grave, quando se leva em conta que a concessionária receberá as informações do usuário para que possa notificá-lo somente após 30 dias da passagem no pórtico, quando o usuário já está sujeito à multa de trânsito, de R$ 195,23, e a pontos na carteira de motorista. Ou seja, tem-se uma situação de flagrante conflito de interesses entre usuários e concessionária.

383. A situação ideal de alinhamento de incentivos é que a concessionária tenha maior receita esperada nos pagamentos realizados nas condições em que também é mais vantajoso para os usuários. No caso desenho atual do projeto, nos pagamentos realizados via AVI (*tag*) ou via meio automático disponibilizado pela concessionária. Assim, estimula-se a concessionária a tomar as medidas a seu alcance (como comunicação, incentivos ou descontos) para otimizar as receitas e os desembolsos de todas as partes.

384. Nesse sentido, é imperioso que seja feita uma reformulação do mecanismo de *free flow* de modo a alinhar os interesses entre usuários e concessionária, isto é, que a hipótese mais vantajosa à concessionária seja também a mais vantajosa ao usuário.

V.1.1.4. Risco de manutenção do saldo inicial fixo da Conta LP quando da ocorrência de desconto no leilão

385. A parcela de saldo inicial (CC't-1) da Conta LP é fixada no Anexo 12 da minuta contratual (peça 14, p. 79, ou Tabela 21). Conforme discutido, os valores de saldo inicial foram estabelecidos com a finalidade de se equilibrar o saldo ao final de cada ano, para que não houvesse necessidade de reequilíbrio caso se concretizassem exatamente as previsões conforme a modelagem.

386. Por outro lado, espera-se que a proposta vencedora do leilão da Rota 2 de Julho contemple algum desconto na tarifa básica de pedágio. A título de exemplo, o deságio médio dos últimos 13 leilões de novos projetos de rodovias federais foi de 15,22%, chegando a até 26,6%. Logo, as receitas tarifárias e os custos com a evasão serão diferentes – menores – em comparação ao apresentado na modelagem econômico-financeira.

387. Por este motivo, a parcela do saldo inicial (CC't-1) da Conta LP não pode ser fixa, mas deve ser ajustada conforme a proposta vencedora após o leilão, de forma que se mantenha o equilíbrio proposto. Assim, é necessário que o sistema de compensação proposto no Anexo 12 considere um ajuste conforme o desconto sobre a tarifa básica de pedágio de acordo com a proposta vencedora.

388. Outros mecanismos contratuais – Fatores A e D, reclassificações que podem ocorrer em momentos distintos dos previstos, fluxos de caixa marginal – também exigem que o sistema de compensação leve em conta as variações de tarifa decorrentes da própria execução contratual, de modo a não interferir nos efeitos desses mecanismos, causando um desequilíbrio contratual.

V.1.1.5. Conclusão

389. Diante do exposto, entende-se que o acompanhamento dos custos adicionais decorrentes da evasão de pedágio no sistema de livre passagem é necessário, e a conta gráfica foi o mecanismo escolhido pelo Poder Concedente para esta finalidade. No entanto, ajustes são necessários na modulação dos adicionais de tarifa, na destinação desses recursos adicionais arrecadados e nas condições para as compensações.

390. Dessa forma, por meio da 2ª Rodada de Esclarecimentos (peça 28, p. 5-7), foram feitos à ANTT dez questionamentos sobre as inconsistências aqui apontadas, transcritos a seguir (sem grifos):

'a) onde na minuta de contrato está a definição da Conta LP?

b) percebe-se na Tabela 8 que as receitas com os adicionais de tarifa são bem maiores que os custos com evasões e notificações. O total deste excedente representa uma receita de R$ 6,8 bi em valor nominal (cerca de 10% do total das receitas tarifárias). Permitir que parte relevante da receita se apoie na premissa de que haverá pagamento avulso e recuperação (variáveis sujeitas a grandes oscilações) não adiciona um risco relevante para o equilíbrio da concessão?

c) a cláusula 3.7 do Anexo 12 menciona que os adicionais de tarifa arrecadados serão utilizados integralmente para cobrir os custos de evasão de pedágio no sistema de livre passagem. No entanto, na modelagem, como as receitas são bem maiores que os custos, este excedente permanece na conta livre e tem o efeito de tornar a tarifa básica de pedágio menor. Desta forma, se este excedente é utilizado para o equilíbrio da concessão como um todo, isto não é um desvio de finalidade deste recurso em relação ao previsto na cláusula 3.7?

As perguntas a seguir, buscando-se maior clareza, serão acompanhadas também de exemplos numéricos. Considere os dados do ano 10 da concessão, conforme tabelas anteriores. No ano 10, tem-se (em milhões):

Saldo inicial: -214 (Saldo inicial da conta LP no ano 10, fixado conforme tabela do Anexo 12)

Receitas: 311 (adicionais de tarifa e recuperação no ano 10)

Custos: -92 (custo de evasões e notificações a serem ressarcidos no ano 10)

d) entende-se que a parcela de saldo inicial na conta LP foi criada como um recurso matemático para que não houvesse necessidade de compensação nem para a concessionária e nem para o poder concedente na modelagem. No entanto, as receitas com os adicionais de tarifa são sempre maiores que os custos, em todos os anos. Por isso, indaga-se: com essa parcela de saldo inicial, é como se a concessionária ganhasse um 'crédito' inicial em cada ano?

e) por que, ao invés de se criar esta parcela de saldo inicial, o valor excedente não pode ser destinado anualmente, por exemplo, para uma conta específica como Recurso Vinculado?

f) considere um cenário no ano 10 em que haja redução da evasão em relação ao que foi estimado, de forma que as receitas e os custos sejam reduzidos em 10%. Assim, tem-se que o resultado da compensação seria (em milhões de reais): CC't = -214 (Saldo inicial fixo da Tabela 7 no ano 10) + 280 (receitas com adicionais de tarifa e recuperação) -82 (custo da evasão e das notificações) = -16. Como o saldo é negativo, haveria compensação em favor da concessionária. Não é estranho que, mesmo que a receita tenha sido bem maior do que os custos, haja compensação em favor da concessionária?

g) no cenário anterior, é cabível a interpretação de que, caso a ocorrência de evasão seja menor do que a projetada no MEF, o poder concedente assume o risco pela frustração de receita com os adicionais de tarifa? Isso está presente na divisão de riscos no contrato?

h) considerando-se outro cenário no qual a concessionária, por motivo qualquer, não envia notificações para todos os usuários. Por conta disso, suponha que haja uma redução de 10% nas receitas de adicionais de tarifa (pois alguns usuários não foram notificados) e de custos (pois a concessionária deixou de gastar com algumas notificações). Assim, o resultado da compensação seria CC't = -214 (Saldo inicial fixo da Tabela 7 no ano 10) + 280 (receitas com adicionais de tarifa e recuperação) -82 (custo da evasão e das notificações) = -16. Como o saldo é negativo, haveria compensação em favor da concessionária. Diante disso, indaga-se: nos termos atuais do contrato, a concessionária seria beneficiada com a compensação caso decidisse deixar de notificar parte dos usuários?

i) no item anterior, caso realmente a concessionária seja beneficiada, o saldo inicial fixado funcionaria como um mecanismo de desincentivo, ou seja, a concessionária não ser preocuparia em ser efetiva na emissão de notificações pois sabe que será compensada caso haja frustração das receitas dos adicionais de tarifa. Há mecanismos contratuais capazes de impedir que isso aconteça?

j) por fim, em um outro cenário (que provavelmente se realizará) a proposta vencedora da concessionária no leilão terá desconto na tarifa básica de pedágio. Consequentemente, haverá alteração nas receitas e nos custos previstos. Este saldo inicial, ao invés de ser fixo (como apresentado no Anexo 12), não deveria ser ajustado conforme a proposta vencedora?'

V.1.2. Esclarecimentos iniciais

391. Como respostas a todos os dez questionamentos da 2ª Rodada de Esclarecimentos, a ANTT (peça 35, p. 16-20) informou apenas que:

'Os questionamentos serão respondidos na próxima semana, quando serão concluídas as revisões dos documentos jurídicos e da modelagem econômico-financeira'.

392. Adicionalmente, por meio do Ofício 16874/2026/SUCON/DIR-ANTT (peça 34), a ANTT informou que:

'Adicionalmente, esclarece-se que, em razão da especificidade e complexidade dos itens demandados, o presente encaminhamento está sendo realizado de forma parcial, permanecendo esta Superintendência empenhada na conclusão das análises remanescentes, as quais serão oportunamente encaminhadas até o término do prazo estabelecido'.

V.1.3. Análise dos esclarecimentos iniciais

393. Após o prazo de quinze dias de prorrogação, com data final para o dia 30/4/2026, a ANTT apresentou respostas aos questionamentos (peça 37) de forma extemporânea no dia 8/5/2026, os quais serão brevemente abordados nas Informações Adicionais e na conclusão desta instrução. Dessa forma, **propõe-se as seguintes determinações**:

a) revisar os multiplicadores dos adicionais de tarifa para pagamento avulso, a fim de que sejam dimensionados de forma proporcional a cobrir os custos de evasão, sem gerar excedentes excessivos que afetem o cálculo da própria tarifa básica de pedágio e sem deixar o equilíbrio da concessão dependente da existência de inadimplência, em cumprimento ao inciso IV do art. 23 da Lei 8.987/1995;

b) avaliar a destinação dos excedentes arrecadados com os adicionais de tarifa, para que sejam utilizados

estritamente na recomposição de eventuais desequilíbrios nas despesas de evasão, conforme indicado no subitem 3.7 do Anexo 12 da minuta contratual, em cumprimento ao inciso IV do art. 23 da Lei 8.987/1995;

c) revisar a necessidade da existência e da fixação da parcela de saldo inicial CC't-1, a fim de evitar distorções em eventual recomposição por conta de variações de tráfego e das taxas de evasão, bem como considere o eventual desconto da tarifa básica de pedágio quando da ocorrência do leilão, em cumprimento ao inciso IV do art. 23 da Lei 8.987/1995.

V.1.4. Comentários do gestor

394. Em sua manifestação (peça 55, p. 31) a Agência informa que promoveu uma revisão estrutural nas minutas editalícias, resultando na exclusão da sistemática de fixação prévia de saldos anuais originalmente prevista. Também reconhece que o saldo inicial estático poderia gerar distorções e compensações indevidas em favor da concessionária, por isso promoveu mudanças no modelo considerando diretrizes dinâmicas para compensação, sem indicação de valores pré-fixados.

395. Ainda, para endereçar a necessidade de compensações nos primeiros anos de concessão, a nova modelagem proposta pela Agência exige que as proponentes calibrem o montante necessário para estas compensações em suas próprias propostas, alinhando-se ao modelo já consolidado de previsão de recursos para desapropriações e condicionantes ambientais. Para isso, foi inserida na minuta contratual a seguinte redação:

'A Concessionária considerou na Proposta Econômica Final apresentada no Leilão, para fins das compensações previstas no Sistema de Livre Passagem, o montante de R$ [●] ([●]), na data-base de [●], a ser reajustado anualmente, a partir da Data da Assunção, pelo IRT'.

396. Por fim, a Agência ressalta que, com a exclusão da Conta LP e adoção desse novo mecanismo, elimina-se o risco de ressarcimento indevido à concessionária por variações de tráfego, garante que o benefício do leilão seja integralmente refletido no sistema de compensação e, assim, cumpre o inciso IV do art. 23 da Lei 8.987/1995, preservando o equilíbrio econômico-financeiro e a modicidade tarifária. Solicita, por fim, o afastamento da determinação proposta pela unidade técnica (parágrafo 393), ou subsidiariamente, sua conversão em recomendação.

V.1.5. Análise dos comentários do gestor

397. Em análise da minuta contratual (peça 75), anexos do contrato (peça 76) e modelo econômico-financeiro (peça 78, item não digitalizável), percebe-se que a Agência promoveu mudanças importantes a fim de endereçar os apontamentos realizados por esta equipe de auditoria. Cumpre destacar o empenho da ANTT em reformular a modelagem do sistema de livre passagem e disponibilizar os documentos para análise em curto intervalo de tempo.

398. A modelagem manteve a lógica de aumento progressivo do valor da tarifa para pagamento avulso. No entanto, houve mudança na magnitude dos multiplicadores para as tarifas TP3 e TP4, que passaram a ter um aumento menos expressivo em relação à modelagem anterior (peça 30), conforme indicado na Tabela 23.

Tabela 23 – Multiplicadores de Tarifa após a Revisão do Projeto da Rota 2 de Julho

Tarifa	Antes da revisão		Após a revisão		Momento de pagamento
	Equivalência conforme descrito em contrato	Equivalência em relação à TP1	Equivalência conforme descrito em contrato	Equivalência em relação à TP1	
TP1	-	-	-	-	Pagamento automático no momento da passagem
TP2	TP1 / 0,80	TP1 × 1,25	TP1 / 0,80	TP1 × 1,25	Pagamento avulso até 30 dias
TP3	TP2 × 2	TP1 × 2,50	TP2 × 1,5	TP1 × 1,875	Pagamento avulso de 31 a 180 dias
TP4	TP2 × 3	TP1 × 3,75	TP2 × 2,17	TP1 × 2,7125	Pagamento avulso mais de 180 dias

Fonte: minuta contratual antiga (peça 13 cláusulas 19.6.6 e 19.6.7) e nova (peça 75 cláusulas 19.6.6 e 19.6.7).

399. A versão anterior da minuta contratual previa que boa parte dos adicionas de tarifa (os valores cobrados além do valor da TP1) seriam destinados a compensações do sistema de livre passagem, o que gerou grandes excedentes. No novo modelo, da Tarifa de Pedágio paga pelo usuário, será devida à concessionária a parcela denominada Tarifa Líquida da Concessionária (TLC). O restante constitui a Receita de Compensação, que é um recurso vinculado destinado prioritariamente à cobertura dos riscos assumidos pelo Poder Concedente

no sistema de livre passagem.

400. A Tarifa Líquida da Concessionária é calculada conforme a Equação 4.

Equação 4 – Cálculo da Tarifa Líquida da Concessionária

$$TLC = \begin{cases} \textbf{Se pagamento até 180 dias então } TP_c = TP_1 \text{ x } MT \text{ x } FP \text{ x } (1 + MJ_c) \\ \textbf{Se pagamento após 180 dias então } TP_c = [TP_4 \text{ x } MT \text{ x } (1 + MJ_c)] \text{ x } FC \end{cases}$$

Onde:

TLC: Parcela da **Tarifa de Pedágio** devida à **Concessionária**;

TP_1: **Tarifa de Pedágio** para o Pagamento Automático, conforme 19.6.5;

TP_4: **Tarifa de Pedágio** para o Pagamento Avulso, conforme 19.6.7;

MT: **Multiplicadores da Tarifa**, conforme 19.2.5.

FP: fator de prazo, conforme 19.2.10;

FC: fator de compartilhamento, conforme 19.2.102;

MJ_c: percentual incidente de multa e juros referente à parcela devida à **Concessionária**.

Fonte: Minuta contratual (peça 75, p. 63-64).

401. São considerados para o cálculo da TLC os fatores de prazo e de compartilhamento conforme Tabela 24.

Tabela 24 – Fatores de Prazo e de Compartilhamento para o Cálculo da TLC

Tarifa Recebida do Usuário	FP
TP_1	100%
TP_2	98%
TP_3	95%

Tarifa Recebida do Usuário	FC
TP_4 até 1 ano	10%
TP_4 até 2 anos	20%
TP_4 até 3 anos	30%
TP_4 até 4 anos	40%
TP_4 até 5 anos	50%
TP_4 acima de 5 anos	60%

Fonte: Minuta contratual (peça 75, p. 64).

402. A partilha de riscos do sistema de livre passagem manteve-se como na versão anterior, em que o Poder Concedente assume em 90% a frustação de receita tarifária decorrente da evasão. Considera-se caracterizada a evasão o não pagamento em até 180 dias, ainda que o valor venha a ser quitado em momento posterior.

403. A minuta contratual atual (assim como a versão anterior) traz um anexo específico que disciplina o sistema de livre passagem (Anexo 12, peça 76, p. 76-79). Nele estabelece-se que a compensação em favor da concessionária inclui o ressarcimento da receita tarifária frustrada, custos efetivamente comprovados de notificações, tributos recolhidos sobre a receita de compensação e impactos da receita de compensação sobre os recursos vinculados.

404. Por fim, a subcláusula 19.5.10 do contrato (peça 75, p. 65) trouxe a previsão de que a concessionária considere em sua proposta o montante de R$ 50 milhões para as compensações previstas no sistema de livre passagem. Em seguida, mediante notificação de reequilíbrio, prevê a transferência à concessionária de cinco parcelas no valor de R$ 13,205 milhões cada, do ano 10 ao ano 14 (valores com data-base jan/2026).

V.1.5.1. Análise dos apontamentos anteriores

405. A primeira versão da modelagem apresentada a esta Corte de Contas utilizava a Conta LP, uma conta gráfica destinada a avaliar as compensações necessárias durante o sistema de livre passagem. No entanto, foram apontados possíveis desdobramentos que poderiam afetar negativamente a concessão, conforme apresentado no item V.1.1.

406. O primeiro ponto discutido foi a utilização dos adicionais de tarifa para o equilíbrio de toda a concessão (item V.1.1.1). A nova modelagem endereçou esse problema a partir de duas abordagens: reduziu a magnitude dos adicionais de tarifa (conforme apresentado na Tabela 23) e criou distinção clara entre a parcela de tarifa destinada à concessionária para fazer frente aos custos operacionais e investimentos (Tarifa Líquida da Concessionária) e a parcela destinada especificamente às compensações de evasão do sistema de livre passagem (Receita de Compensação).

407. Desta forma, com a modulação dos adicionais de tarifa, o modelo econômico da concessão fica menos dependente da existência de uma taxa de evasão e inadimplência para se manter em equilíbrio, evitando oscilações bruscas na receita tarifária e, consequentemente, reajustes frequentes na tarifa de pedágio cobrada do usuário.

408. A Receita de Compensação, por sua vez, é tratada como recurso vinculado, depositado em conta específica. Assim, este montante não afeta diretamente o cálculo da tarifa de pedágio, ou seja, as variações decorrentes da proporção de usuários que realizam o pagamento avulso, a taxa de inadimplência e o momento de pagamento não são refletidos imediatamente em aumentos ou reduções tarifárias.

409. Outro ponto analisado sobre a Conta LP foi o risco de ressarcimento indevido à concessionária (item V.1.1.2). Este risco surgia sobretudo pelo fato de que a conta gráfica previa um saldo inicial fixo, de modo que qualquer variação (de tráfego ou taxa de evasão, por exemplo) gera alguma compensação. Pelo mesmo motivo, considerou-se a possibilidade de compensações indevidas decorrentes de desconto em leilão (item V.1.1.4).

410. O novo modelo apresentado pela Agência eliminou totalmente a metodologia da Conta LP. Assim, retira-se o risco de compensações indevidas por este mecanismo. A compensação decorrente do sistema de livre passagem é feita considerando-se o recurso arrecadado para esta finalidade (Receita de Compensação).

411. Por fim, o item V.1.1.3 tratou da possiblidade de desincentivo quanto à arrecadação da tarifa em função do prazo. Conforme apresentado com mais detalhes no item V.3.5, foi feita a modulação dos multiplicadores dos adicionais de tarifa, bem como a redução da parcela destinada à concessionária após caracterizada a evasão (tarifa TP4), reduzindo a discrepância entre o valor repassado antes e após 180 dias.

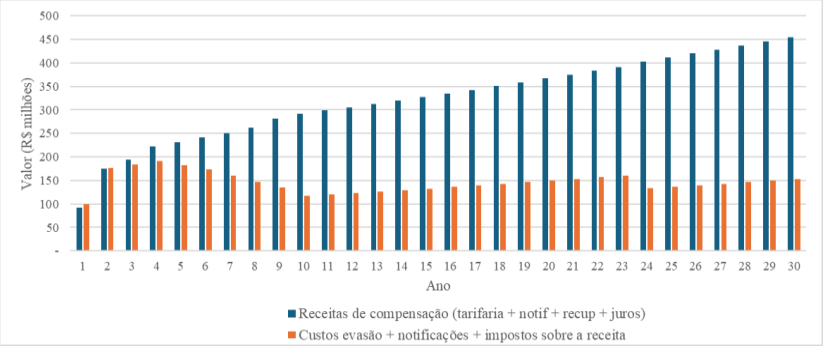
V.1.5.2. Outras considerações sobre a nova modelagem

412. A nova modelagem manteve a sistemática dos adicionais de tarifa que, segundo a Agência, cumprem também a função de motivar o usuário a buscar o pagamento automático ou o pagamento avulso no tempo mais breve possível. A minuta contratual trouxe a regra de divisão das receitas em parcela destinada à concessionária para fazer frente aos custos de operação e investimentos (Tarifa Líquida da Concessionária), e parcela destinada a cobrir os custos oriundos do sistema de livre passagem, como recurso vinculado (Receita de Compensação).

413. Os multiplicadores dos adicionais de tarifa para pagamento avulso adotados na modelagem são mantidos fixos durante toda a duração do contrato. A taxa de evasão, no entanto, é decrescente na medida em que se espera a adesão dos usuários à forma automática de pagamento ao longo do tempo.

414. Desta forma, para os primeiros anos da concessão, as receitas do sistema de livre passagem são equivalentes aos custos. À medida em que a taxa de evasão diminui e a tarifa aumenta (devido, por exemplo, ao aumento do tráfego, aplicação dos degraus tarifários e reclassificação tarifária) a receita de compensação passa a ser substancialmente maior ao longo dos anos, conforme ilustrado na Figura 19. Em valor presente, a diferença entre receitas e custos totaliza R$ 765,4 milhões (data-base jan/26), o que equivale a 6,3% da receita tarifária total (ou R$ 5,31 bilhões em valor nominal). Essa diferença vai sendo acumulada sob a forma de recursos vinculados depositados na Conta de Ajuste.

Figura 19 – Comparação das Receitas e Custos Anuais do Sistema de Livre Passagem



Fonte: elaboração própria com base no MEF (peça 78, item não digitalizável, aba FS).

415. A cláusula 12 da minuta contratual (peça 75, p. 44) disciplina as finalidades dos recursos vinculados. Dentre elas incluem-se as compensações decorrentes do mecanismo de compartilhamento de risco de demanda e atenuação dos impactos da reclassificação tarifária. Além disso, o saldo da concessão (aquele existente na conta de ajuste após a destinação contratual prevista dos recursos vinculados) pode ter seu uso autorizado pela ANTT para inclusão de obras não previstas no PER, ações de sustentabilidade e resiliência climática e reversão para modicidade tarifária, nos termos da subcláusula 19.8.3 (peça 75, p. 69). Assim, ao longo da concessão, há possibilidade de este recurso ser revertido em benefício para todos os usuários.

416. Ainda, as subcláusulas 19.5.9 e 19.5.10 preveem o aporte pela concessionária de R$ 50 milhões no início da concessão e a transferência à concessionária de cinco parcelas de R$ 13,205 milhões do ano 10 ao ano 14 (data-base dos valores jan/26). Estas cláusulas garantem margem financeira para executar a compensação no sistema de livre passagem, pois nos primeiros anos a receita é menor e as taxas de evasão são maiores, o que pressiona o saldo disponível para compensação. A partir do ano 10 é feita uma espécie de devolução do aporte inicial.

V.1.5.3. Cálculo da tarifa de pedágio e divisão de riscos da evasão

417. Identificou-se possível inconsistência no cálculo da tarifa no modelo econômico-financeiro devido à omissão na consideração do risco assumido pela concessionária da frustração de receita decorrente da evasão.

418. Conforme previsto na minuta contratual e discutido neste relatório (item III.3), o risco de frustração de receita devido à evasão no sistema de livre passagem é dividido entre o Poder Concedente (para o qual é alocado 90%) e a concessionária (que assume a parcela de 10%). Logo, como o risco é integralmente assumido pelas duas partes (Poder Concedente e concessionária), não deve haver nenhum tipo de repasse para o usuário adimplente, já que ele não é parte nessa alocação.

419. No modelo econômico-financeiro, o cálculo da tarifa de pedágio para o equilíbrio da concessão considera que o valor presente líquido do fluxo do projeto deve ser zerado (MEF, peça 78, item não digitalizável, aba FS). Neste fluxo são previstas como fontes de receita, dentre outras, a receita de compensação da evasão (MEF, aba FS, linha 63). Essa receita, por sua vez, corresponde ao valor total do risco assumido pelo Poder Concedente (no caso, 90% da total frustação de receita da evasão).

420. Logo, percebe-se que é considerado no cálculo da tarifa de pedágio a parcela de risco assumida pelo Poder Concedente. No entanto, não é considerada a parte do risco assumido pela concessionária.

421. Por conseguinte, se a receita total considerada for menor devido a essa omissão, a tarifa básica de pedágio calculada resultará em valor maior para que o fluxo de caixa de projeto seja zerado. Como consequência, todos os demais usuários pagarão uma tarifa um pouco maior para cobrir o valor correspondente ao risco da concessionária. Logo, segundo a modelagem, ao invés de a concessionária estar arcando com sua parcela de risco assumida em contrato, todos os usuários adimplentes pagarão um valor um pouco maior para que o modelo esteja matematicamente equilibrado.

422. Em síntese, a inconsistência surge a partir do fato de que, no contrato, a cláusula 22.2.4, item i-b (peça 75, p.78) é explícita em dizer que a concessionária arcará com a parcela de 10% da perda de receita tarifária decorrente do sistema de livre passagem. No entanto, o modelo econômico-financeiro não está compatível com essa consideração. Há, portanto, uma diferença entre esta premissa prevista no contrato e o modelo adotado para o cálculo da tarifa de pedágio.

423. Entende-se que se encontra no âmbito da discricionariedade da Agência a definição da alocação de riscos para buscar uma modelagem equilibrada. No entanto, ainda que este modelo econômico-financeiro de referência não tenha efeito vinculativo para a futura concessão, é imprescindível que o cálculo reflita as

especificações do contrato.

424. Estimando-se a consideração adequada da alocação de riscos, tem-se que a tarifa básica de pedágio calculada a partir do MEF seria 0,66% menor em relação ao que está considerado no modelo atual (Tabela 25). Considerando o valor ajustado da tarifa de pedágio, o risco assumido pela concessionária corresponde a R$ 43,4 milhões.

Tabela 25 – Estimativa dos Valores da Tarifa de Pedágio após a Correção da Alocação de Riscos

Item	Modelo atual (valores)	Modelo considerando a alocação de riscos (valores estimados)
Tarifa básica de pedágio (pista simples)	R$ 0,08399/km (ano 1) R$ 0,12654/km (ano 4)	R$ 0,08343/km (ano 1) R$ 0,12570/km (ano 4)

Fonte: elaboração própria.

425. Diante do exposto, conclui-se que há inconsistência entre as disposições do contrato e as premissas adotadas no modelo. Desta forma sugere-se propor **determinação** para que a Agência compatibilize as disposições do modelo econômico-financeiro e do contrato, a fim de considerar adequadamente no cálculo da tarifa básica de pedágio a alocação de riscos prevista nos documentos jurídicos.

V.1.5.4. Conclusão

426. Diante da nova versão do projeto apresentada pela ANTT, conclui-se que houve a revisão dos multiplicadores de tarifa para o pagamento avulso, resultando na redução dos adicionais das tarifas TP3 e TP4. Os excedentes arrecadados com os adicionais de tarifa são direcionados como recursos vinculados para cobrir as despesas com evasão. Por fim, a Agência optou por eliminar totalmente o mecanismo da Conta LP, simplificando a modelagem e evitando a ocorrência de compensações indevidas.

427. Assim, entende-se não ser mais necessárias as propostas de encaminhamento indicadas no parágrafo 393, visto que foram apresentadas as versões atualizadas da modelagem econômico-financeira e dos documentos jurídicos, a partir dos quais verificou-se que os apontamentos feitos por esta equipe de auditoria foram sanados.

428. No entanto, diante do exposto no item V.1.5.3, é necessário ajuste na modelagem para considerar corretamente a alocação de riscos assumidos pelo Poder Concedente e pela concessionária. Assim, sugere-se propor **determinação** para que a Agência compatibilize as disposições do modelo econômico-financeiro e do contrato, a fim de considerar adequadamente no cálculo da tarifa básica de pedágio a alocação de riscos prevista nos documentos jurídicos, em cumprimento aos incisos IV e V do art. 23 da Lei 8.987/1995.

V.2. Ilegalidade na cobrança de tarifas diferenciadas por prazo de atraso para o pagamento avulso

V.2.1. Situação encontrada

429. Identificou-se possível ilegalidade e desproporcionalidade na cobrança de tarifas diferenciadas por prazo (também conhecidas como adicionais) voltada à parcela de usuários de pagamento avulso, em especial aqueles que venham a pagar a tarifa de pedágio após o prazo de 30 dias, o que ocasiona uma cobrança maior do que a devida por esses usuários, já que, para eles, é repassada também a inadimplência não recuperada de outros usuários, de modo a sustentar o risco do sistema de pedagiamento de livre passagem (*free flow*), o que está em desacordo com o art. 63-C da Resolução-ANTT 6.079/2026 e com o art. 39, incisos IV, V, X e XIII, do Código de Defesa do Consumidor – CDC (Lei 8.078/1990).

430. A subcláusula 19.6.2 da minuta contratual (peça 13, p. 64) prevê a cobrança de tarifas diferenciadas pelo prazo de pagamento como transcrito a seguir:

‘19.6.2 As **Tarifas de Pedágio (TPi)** estarão condicionadas à forma e ao prazo de pagamento contado da passagem pelo **Pedágio Eletrônico** do **Sistema de Livre Passagem**, conforme a seguir:

(i) TP1: **Tarifa de Pedágio** para o Pagamento Automático;

(ii) TP2: **Tarifa de Pedágio** para Pagamento Avulso realizado em até 30 (trinta) dias;

(iii) TP3: **Tarifa de Pedágio** para Pagamento Avulso realizado entre 31 (trinta e um) e 180 (cento e oitenta) dias; e

(iv) TP4: **Tarifa de Pedágio** para Pagamento Avulso realizado acima de 180 (cento e oitenta) dias’.

431. De acordo com o transcrito acima, existem quatro tipos de tarifa de pedágio (TPi) sendo elas a TP1 (para pagamento automático); a TP2 (para pagamento avulso em até 30 dias; a TP3 (para pagamento avulso entre 31 e 180 dias); e a TP4 (para pagamento avulso após 180 dias).

432. Além disso, também conforme minuta contratual (peça 13, p. 65), as tarifas TP2, TP3 e TP4 serão calculadas com as seguintes relações em referência à TP1 e à TP2 (grifos originais):

‘19.6.6 A **Tarifa de Pedágio** para pagamento avulso, **TP_2**, será calculada a partir da tarifa de pagamento automático **TP_1**, aplicando a seguinte fórmula:

$$TP_2 = TP_1/0{,}80$$

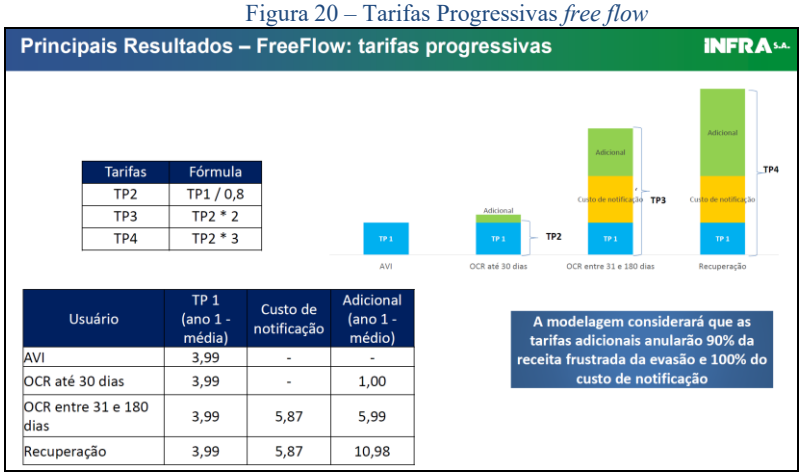
19.6.7 As **Tarifas de Pedágio** para pagamento avulso – **TP_3** e **TP_4** quitadas, respectivamente, após o período de 30 (trinta) dias e 180 (cento e oitenta) dias, incidirão os seguintes percentuais adicionais calculados sobre a **Tarifa de Pedágio** para pagamento avulso - **TP_2**:

Tarifas Avulsas	Fórmula
TP_3	$TP_2 * 2$
TP_4	$TP_2 * 3$

19.6.8 Os valores indicados nas tabelas das subcláusulas 19.6.6 e 19.6.7, que serão aplicados às tarifas do **Sistema de Livre Passagem** no primeiro ano da **Concessão**, poderão ser revisados preferencialmente nas Revisões Quinquenais, a fim de ajustá-los à adequada compensação dos riscos do **Sistema de Livre Passagem** alocados ao **Poder Concedente**'.

433. Ou seja, de acordo com a minuta de contrato, a TP2 seria 125% da TP1, enquanto TP3 e TP4 seriam respectivamente 200% e 300% da TP2. É possível chegar a essa mesma conclusão ao se analisar a Figura 20 retirada de apresentação feita pela ANTT e pela Infra S.A. a esta equipe de auditoria:

Figura 20 – Tarifas Progressivas *free flow*



Fonte: peça 38, p. 32, apresentação ANTT e Infra S.A. feita em 13/2/2026.

434. Por meio da Figura 20, é possível ver a composição das tarifas TP2, TP3 e TP4.

435. A TP2 seria igual à TP1 mais um adicional de 25%. Ou seja, sobre o usuário que não pagar via *Automatic Vehicle Identification* (AVI – a famosa *tag*) já incide um adicional de 25%.

436. Por sua vez, importante notar que as tarifas TP3 e TP4 são calculadas a partir da TP2 e não da TP1. Essa pequena mudança de referência faz embutir sobre tais tarifas os 25% adicionais da TP2.

437. Assim, no final das contas, fica claro que as TP3 e TP4 são compostas por, além dos custos de notificação para pagamentos após 30 dias, adicionais de, respectivamente, 150% a mais (ou 250% em termos absolutos) e 275% a mais (ou 375% em termos absolutos) em relação à TP1.

438. Esse aumento pode ser mais bem visualizado na Tabela 7 desta instrução.

439. O aumento progressivo do valor da tarifa ao longo do tempo tem por objetivo motivar o pagamento automático ou, caso o pagamento seja feito na forma avulsa, que a quitação seja feita o mais rápido possível, de forma a evitar que o montante devido se torne cada vez maior (peça 36, p. 3).

440. A partir dessas informações, é possível concluir existirem basicamente quatro tipos de usuários: o usuário adimplente (aquele que paga a TP1 via AVI – a já conhecida *tag*); o usuário que, apesar de adimplente, paga em até 30 dias já com um adicional de 25% sobre a TP1 (assunto que será tratado no item V.5); o usuário em inadimplência que paga a tarifa após 30 (TP2) ou 180 dias (TP3), com adicionais de, respectivamente, 250% ou 375%, mais os custos de notificação; e o usuário inadimplente de forma definitiva (aquele que nunca pagará).

441. Além disso, ainda na Figura 20, há a seguinte afirmação: 'a modelagem considerará que as tarifas adicionais anularão 90% da receita frustrada da evasão e 100% do custo de notificação'. Porém, conforme discutido no item V.1, o montante arrecadado com os adicionais de tarifa é bastante superior ao valor da receita frustrada e ao custo de notificações.

442. Ou seja, de acordo com as regras estipuladas para a manutenção do sistema de livre passagem, atribui-se ao usuário que paga em até 30 dias (com 25% de adicional) e ao usuário em inadimplência que venha a pagar após 30 ou 180 dias (com os já mencionados adicionais), a responsabilidade do risco de evasão de todo o sistema, passando a estes usuários o ônus de arcar com o custo da tarifa não paga em definitivo pelos demais usuários inadimplentes.

443. Ainda, como visto no item V.1 desta instrução, o excedente dos adicionais de tarifa é indevidamente

utilizado para o equilíbrio da concessão como um todo.

444. Em outras palavras, a tarifa não paga pelos usuários inadimplentes de forma definitiva é rateada entre os usuários adimplentes que pagam em até 30 dias e entre os usuários em inadimplência que vierem a pagar seja após 30 ou 180 dias.

445. Para melhor exemplificar essa questão, pode-se utilizar o cenário hipotético de uma concessão que tenha apenas 3 usuários. O primeiro deles paga uma tarifa mais barata, de forma automática, via *tag*; o segundo nunca paga; enquanto o terceiro paga, além dos juros legais, multa moratória e os custos de notificação, uma tarifa de até 375% em relação à TP1, de modo a arcar com todos os outros custos atrelados ao segundo usuário (que nunca pagou ou pagará).

446. Assim, por meio da 2ª Rodada de Esclarecimentos (peça 28, p. 3-4), fez-se os seguintes questionamentos à ANTT:

'a) com base em quais dispositivos legais é possível fazer a cobrança de tarifas diferenciadas por prazo de atraso (adicionais)?

b) o pagamento de tarifas diferenciadas por prazo de atraso (adicionais) é legal frente ao Código de Defesa do Consumidor (CDC)?

c) é legal cobrar tarifas diferenciadas pelo prazo de pagamento (adicionais)? Não deveria ser cobrada apenas a tarifa e o custo de notificação, bem como a correção monetária e os juros legais previstos no CDC?

d) como o adicional para tarifa paga na forma avulsa não se configura como forma de punição ao usuário?

e) ao cobrar adicionais do usuário inadimplente para equilibrar as contas do sistema de livre pedagiamento, não estaria a ANTT repassando a inadimplência de outros usuários a este usuário, ou seja, o custo de se manter o sistema de *free flow*?

(...)

g) qual o impacto na tarifa pela não cobrança dos adicionais? Demonstre, se possível, cenários'.

V.2.2. Esclarecimentos iniciais

447. Em resposta, a ANTT (peça 35, p. 4-13) apresentou as seguintes conclusões:

'Diante da análise técnica e jurídica empreendida, conclui-se que a instituição de uma estrutura tarifária progressiva vinculada ao tempo de pagamento no sistema *free flow* está em consonância com as medidas protetivas estabelecidas no âmbito da defesa do consumidor, gozando, também, de plena conformidade regulatória. A viabilidade desta proposta repousa sobre uma relação fundamental de argumentos:

i. É medida expressamente permitida pelo artigo 1º da Lei 13.455 de 2017, em complementação aos dispositivos do Código de Defesa do Consumidor, observando-se a transparência, clareza e prévia publicidade;

ii. Enquadra-se na hipótese do Art. 13 da Lei 8.987/95, pois a variação de comportamento dos clientes quanto ao prazo de pagamento promove uma distinta segmentação destes usuários, de modo a refletir nas características técnicas de atendimento e nos custos específicos (administrativos e financeiros), em clara convergência com a hipótese normativa da Lei de Concessões;

iii. É fruto do poder normativo das Agências Reguladoras, obedecendo aos standards balizados pelo legislador, atendendo à discricionariedade técnica necessária para preservar a coerência com os objetivos da política pública subjacente, sem inovar e violar outra norma do ordenamento jurídico brasileiro;

iv. Os argumentos aqui apresentados encontram respaldo nas decisões do Superior Tribunal de Justiça (STJ), notadamente no REsp 861.661/RJ. Ao validar a tarifa progressiva como ferramenta de 'ações afirmativas' e de estímulo ao 'consumo racional', o STJ chancelou o uso da política tarifária para alcançar objetivos de políticas públicas e de viabilidade do serviço, uma vez que o projeto *free flow* tem por contribuição a redução da produção de gases poluentes;

v. O instituto já é utilizado como instrumento regulatório por outras Agências Reguladoras no Brasil, tais como Aneel, Anatel e ANP;

vi. A ANTT dispõe de normativo que regulamenta a possibilidade de utilização do instituto, por meio da Resolução 6.079, de modo que além da fundamentação legal já exposta, encontra-se no âmbito interno norma infralegal capaz de justificar a sua aplicação;

vii. A tarifa progressiva transcende a mera função remuneratória para atuar como um instrumento de indução de comportamento de interesse público. Alinhada ao Princípio da Eficiência (Art. 37, CF), a medida é indispensável para a sustentabilidade do modelo *free flow*, que depende da alta taxa de adimplência voluntária. Ao funcionar como um encargo moratório escalonado, a estrutura desestimula a mora e previne a evasão, garantindo a fluidez financeira necessária para a manutenção da modicidade tarifária global e a continuidade dos investimentos na malha rodoviária.

viii. O Acórdão 1.769/2021 do Tribunal de Contas asseverou que uma isenção na cobrança de pedágio das motocicletas propiciaria a absorção da diferença aos outros usuários. Nessa mesma perspectiva, a cobrança de valores iguais para pagamentos realizados em prazos distintos poderá gerar inadimplências que deverão ser pagas por outros usuários em eventual reequilíbrio econômico-financeiro'.

448. Ademais, em relação ao questionamento da letra 'e', de que ao cobrar adicionais do usuário inadimplente para equilibrar as contas do sistema de livre pedagiamento, a ANTT estaria repassando a inadimplência de outros usuários a este usuário, ou seja, o custo de se manter o sistema de *free flow*, a ANTT

informou que (peça 35, p. 11-12, grifos originais):

'Não é apenas repasse de inadimplência.

A estrutura tarifária adotada não configura repasse indevido de ônus, mas reflete uma característica inerente a mercados e serviços públicos: a existência de externalidades associadas ao comportamento de usuários inadimplentes. (...)

No âmbito de serviços públicos, esse fenômeno é frequentemente associado ao conceito de 'usuário carona' (*free rider*), no qual parte dos usuários se beneficia do serviço sem arcar com os respectivos custos. Em sistemas de transporte, saneamento ou energia, a inadimplência de alguns usuários tende a ser absorvida pelo conjunto, seja via tarifas médias, seja por mecanismos regulatórios de compensação. A alternativa — não internalizar essas perdas — comprometeria a continuidade e a qualidade do serviço.

O mesmo raciocínio se observa em relações privadas. Em operações de crédito, por exemplo, instituições financeiras precificam o risco de inadimplência na taxa cobrada de todos os clientes. Ainda que um tomador específico não honre sua obrigação, o prejuízo já foi, em alguma medida, diluído entre os adimplentes por meio da estrutura de preços. Trata-se de prática consolidada e necessária para viabilizar a oferta do serviço.

No caso do Sistema de Livre Passagem, a modelagem parte de premissas comportamentais claras: (i) há um grupo de usuários estruturalmente evasores, que não efetuará o pagamento independentemente de incentivos; (ii) há usuários que deixam de pagar por desconhecimento ou esquecimento, especialmente em um contexto de mudança tecnológica; e (iii) o aumento da proporção de pagamentos automáticos reduz significativamente a evasão total.

Diante disso, a diferenciação tarifária por forma e prazo de pagamento não tem natureza punitiva, mas sim de incentivo econômico. Ao induzir a migração para meios automáticos, reduz-se a evasão associada a esquecimento e fricções operacionais, melhorando a eficiência do sistema como um todo. Assim, a eventual compensação parcial da inadimplência por usuários avulsos está inserida em uma lógica de incentivo à adimplência e de redução estrutural de perdas.

Por fim, importa destacar que, na ausência desse mecanismo, o custo da inadimplência seria inevitavelmente absorvido pelos usuários adimplentes de forma indistinta, possivelmente via elevação da tarifa básica. O modelo adotado, ao contrário, busca direcionar os incentivos de forma mais eficiente, reduzindo a evasão e promovendo maior justiça tarifária ao alinhar preço ao comportamento de pagamento'.

449. Por fim, em relação ao questionamento 'g', no qual se solicitou o impacto na tarifa pela não cobrança dos adicionais, demonstrando cenários, a ANTT apresentou a seguinte resposta (peça 35, p. 13):

'Erro material. Essa célula não influencia no cálculo da tarifa'.

V.2.3. Análise dos esclarecimentos iniciais

450. Em sua resposta, a ANTT afirma que instituição de uma estrutura tarifária progressiva vinculada ao tempo de pagamento no sistema *free flow* está em consonância com as medidas protetivas estabelecidas no âmbito da defesa do consumidor, gozando, também, de plena conformidade legal e regulatória.

451. Em relação às questões regulatória e legal, a ANTT alega que a instituição de uma estrutura tarifária progressiva é autorizada pelo art. 1º da Lei 13.455/2017 e se enquadra na hipótese do art. 13 da Lei 8.987/1995, os quais são transcritos a seguir:

'**Lei 13.455/2017**

Art. 1º Fica autorizada a diferenciação de preços de bens e serviços oferecidos ao público em função do prazo ou do instrumento de pagamento utilizado.

Parágrafo único. É nula a cláusula contratual, estabelecida no âmbito de arranjos de pagamento ou de outros acordos para prestação de serviço de pagamento, que proíba ou restrinja a diferenciação de preços facultada no caput deste artigo.

Lei 8.987/1995

Art. 13. As tarifas poderão ser diferenciadas em função das características técnicas e dos custos específicos provenientes do atendimento aos distintos segmentos de usuários'.

452. Sobre o art. 1º da Lei 13.455/2017, é necessário ressaltar que o objetivo dela foi regular a situação em que havia um subsídio cruzado entre pagamentos à vista e pagamentos com cartão de crédito ou parcelados, ou seja, em que não havia a possibilidade de se alterar o preço de um produto tendo em vista, por exemplo, os custos extras cobrados de estabelecimentos por parte de operadoras de cartão de crédito ou máquinas de cobrança.

453. Em outras palavras, o objetivo desse dispositivo legal é que o dono do estabelecimento possa repassar ao cliente os custos extras cobrados pelas operadoras de cartão de crédito ou máquinas de cobrança, se o cliente decidir pagar na opção crédito.

454. Porém, não há como se comparar a situação de um usuário de uma concessão rodoviária com a de um consumidor que, de pleno conhecimento de uma taxa extra por conta do meio de pagamento, pode decidir por pagar essa taxa ou ir a outro estabelecimento, onda não haja essa cobrança.

455. No caso das concessões rodoviárias brasileiras, não há opção ou via alternativa para que o usuário chegue a seu destino.

456. Além disso, aqui há o cerne do apontamento: a cobrança maior do que a devida aos usuários em

inadimplência que venham a pagar a tarifa de pedágio após o prazo de 30 dias, já que, para eles, é repassada também a inadimplência não recuperada de outros usuários, de modo a sustentar o risco do sistema de pedagiamento de livre passagem (*free flow*), risco esse tratado V.1 no item desta instrução.

457. Em outras palavras, aqui o cerne não é a existência de tarifas diferenciadas ou progressivas.

458. O cerne aqui é atribuir exclusivamente ao usuário de pagamento avulso o ônus de pagar pela inadimplência não recuperada dos outros usuários inadimplentes em definitivo, de modo a sustentar o risco sistêmico de pedagiamento de livre passagem e até mesmo o equilíbrio econômico-financeiro da concessão, já que esses adicionais estão abaixando indevidamente o valor da tarifa de pedágio, como visto em V.1.

459. Ou seja, da forma proposta, as tarifas progressivas TP2, TP3 e TP4 se constituem na verdade em subsídio cruzado inverso, em que os usuários de pagamento avulso, em especial aqueles que pagam após 30 dias, estão financiando uma tarifa mais baixa para os demais usuários de pagamento automático.

460. Voltando à Lei 13.455/2017, o objetivo dela era permitir a possibilidade de se alterar o preço de um produto tendo em vista, por exemplo, os custos extras cobrados de estabelecimentos por parte de operadoras de cartão de crédito ou máquinas de cobrança.

461. Aqui, porém, o custo extra atribuído aos usuários em inadimplência não é devido às características técnicas e dos custos específicos provenientes do atendimento a este distinto segmento de usuários, como autorizado pelo art. 13 da Lei 8.987/1995.

462. A ANTT não repassa somente os encargos administrativos aos usuários de pagamento avulso, em especial aqueles que pagam após 30 dias. O custo dos outros usuários inadimplentes, bem como a maior parte do custo do sistema de livre passagem, é indevidamente atribuído a essa parcela de usuários.

463. Assim, essa cobrança adicional não se coaduna com os princípios do art. 39, incisos IV, V, X e XIII Código de Defesa do Consumidor – CDC, em especial o quinto: exigir do consumidor vantagem manifestamente excessiva.

464. Nesse sentido, há ainda o próprio art. 63-C, §§ 3º e 4º, da recém-lançada Resolução-ANTT 6.079, de 26 de março de 2026 (peça 41, p. 10-11), transcritos abaixo (grifos nossos):

‘Art. 63-C. No sistema de livre passagem, a concessionária poderá disponibilizar o pagamento das tarifas de pedágio nos seguintes momentos: (...)

§ 3º O usuário deverá efetuar o pagamento da tarifa de pedágio, observados os seguintes prazos, contados a partir da passagem do veículo pelo pórtico:

I - **até trinta dias, sem incidência de encargos administrativos, multas ou juros**;

II - **após trinta dias, com incidência de**:

a) **encargos administrativos**;

b) **multa moratória de 2%** (dois por cento), nos termos do art. 52, § 1º, da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 - Código de Defesa do Consumidor;

c) **juros legais de 1% (um por cento) ao mês**, calculados *pro rata temporis*, conforme artigos 395, 397 e 406 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil; e

d) **multa decorrente de infração de trânsito, nos termos do art. 209-A** da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 - Código de Trânsito Brasileiro, garantidos o contraditório, a ampla defesa e o devido processo legal.

§ 4º Caberá à Superintendência competente a aprovação dos valores dos encargos administrativos, observadas as seguintes diretrizes:

I - os encargos deverão limitar-se ao ressarcimento dos custos efetivamente necessários para que a concessionária:

a) identifique o usuário e obtenha os dados indispensáveis ao envio do documento de cobrança; e

b) encaminhe o documento de cobrança, em formato digital ou impresso, conforme o caso.

II - os encargos poderão ser progressivos, de acordo com o aumento da complexidade do processo de cobrança ao longo do tempo; e

III - os valores serão reajustados anualmente com base na variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA’.

465. De acordo com o art. 63-C, constata-se que não se pode cobrar encargos administrativos, multas ou juros de usuários que paguem em até 30 dias. Além disso, as únicas parcelas que podem ser cobradas de um usuário em atraso há mais de 30 dias são: encargos administrativos, multa moratória de 2%, juros legais de 1% ao mês e a multa de trânsito do art. 209-A do CTB, no valor atual de R$ 195,23.

466. E, pela redação do art. 63-C, os adicionais aqui apresentados para TP2, TP3 e TP4 não se assemelham ao significado de um encargo administrativo, até mesmo por ressarcirem o valor devido por outros usuários inadimplentes.

467. Em seguida, a ANTT trata do questionamento ‘e’, transcrito novamente a seguir:

‘e) ao cobrar adicionais do usuário inadimplente para equilibrar as contas do sistema de livre pedagiamento, não estaria a ANTT repassando a inadimplência de outros usuários a este usuário, ou seja, o custo de se manter o sistema de *free flow*?’

468. Como resposta (peça 35, p. 12), a ANTT cita o caso do repasse do risco de inadimplência cobrada de todos os clientes, novamente transcrito a seguir (grifos nossos):

'O mesmo raciocínio se observa em relações privadas. Em operações de crédito, por exemplo, **instituições financeiras precificam o risco de inadimplência na taxa cobrada de todos os clientes**. Ainda que um tomador específico não honre sua obrigação, **o prejuízo já foi, em alguma medida, diluído entre os adimplentes por meio da estrutura de preços**. Trata-se de prática consolidada e necessária para viabilizar a oferta do serviço'.

469. Usando o raciocínio exemplificado pela ANTT, o correto seria repassar a inadimplência definitiva de um usuário (a evasão, de fato) entre todos os usuários, e não somente à parcela dos usuários que fazem o pagamento avulso.

470. Ou seja, a cobrança de uma vantagem excessiva do 'usuário que realiza o pagamento avulso' (aquele que não paga de forma automática) não é justiça tarifária, o que difere de uma crítica à metodologia de cobrança de tarifas diferenciadas por prazo de pagamento.

471. Por fim, apesar de solicitado na 2ª Rodada de Esclarecimentos, a ANTT não apresentou o impacto tarifário que a não cobrança dos adicionais geraria e nem demonstrou cenários.

472. Dessa forma, compete **propor determinação** à ANTT para:

a) revisar os multiplicadores dos adicionais de tarifa cobrados da parcela de usuários de pagamento avulso, em especial aqueles que venham a pagar a tarifa de pedágio após o prazo de 30 dias, o que ocasiona uma cobrança excessiva e desproporcional à efetivamente devida por esses usuários, já que, para eles, é repassada também a inadimplência não recuperada de outros usuários, de modo a sustentar o risco do sistema de pedagiamento de livre passagem (*free flow*), o que está em desacordo com o art. 63-C da Resolução-ANTT 6.079/2026 e com o art. 39, incisos IV, V, X e XIII, do Código de Defesa do Consumidor – CDC (Lei 8.078/1990).

473. E compete **propor recomendação** à ANTT para:

b) revisar os multiplicadores dos adicionais de tarifa de modo que os custos decorrentes da evasão do sistema de livre passagem sejam cobertos por todos os usuários pagantes e não somente por aqueles de pagamento avulso ou em atraso, de modo que haja uma maior proporcionalidade entre as tarifas cobrados dos diversos segmentos de usuários e de que não haja cobrança em excesso de apenas uma pequena parcela deles, em atendimento ao art. 39, incisos IV, V, X e XIII, do Código de Defesa do Consumidor – CDC (Lei 8.078/1990).

V.2.4. Comentários do gestor

474. Em sua manifestação (peça 55, p. 33) a Agência aponta que a diferenciação tarifária por prazo de pagamento foi desenhada sob três pilares comportamentais estritamente vinculados à eficiência do serviço concedido:

a) estímulo à adimplência tempestiva: o usuário é induzido a corrigir sua conduta nas viagens subsequentes, migrando para modalidades de pagamento automático, mais vantajosa;

b) mitigação da inadimplência estrutural: o adimplemento, ainda que tardio, é benéfico ao sistema, pois reduz perdas e desestimula comportamentos oportunistas reiterados; e

c) proporcionalidade com o custo de recuperação: a probabilidade de pagamento diminui drasticamente com o tempo decorrido, tornando a recuperação mais onerosa e incerta. Por isso, a tarifa majorada visa garantir a viabilidade das medidas de cobrança necessárias para reaver o crédito.

475. Assim, segundo a Agência, transferir os custos decorrentes da evasão para todos os usuários pagantes geraria um incentivo perverso de desestímulo à adimplência. 'Socializar o custo da evasão na tarifa básica de pedágio de quem paga em dia penaliza o usuário eficiente e premia o inadimplente, subvertendo a lógica da modicidade tarifária e o princípio do usuário-pagador'.

476. Quanto à legalidade e compatibilidade com o Código de Defesa do Consumidor, a ANTT argumenta não há infração aos referidos normativos, que a diferenciação do prazo e das condições de pagamento é prática amplamente respaldada no ordenamento jurídico nacional (Lei 13.455/2017) e justifica-se pela disparidade entre custos operacionais de processamento de cada pagamento e o risco de inadimplência associado.

477. Ainda, destaca que a Resolução-ANTT 6.079/2026 alterou a Resolução 6.032/2023 (RCR3) para prever expressamente a possibilidade de adoção de tarifas progressivas no sistema de livre passagem, citando o artigo 63-B, inciso IV, segundo o qual poderão ser adotadas outras formas de modalidades tarifárias que viabilizem maior eficiência na cobrança, desde que previstas no contrato de concessão.

478. Por fim, alega que a fixação dos multiplicadores para o pagamento avulso tardio atende às atribuições legais e regulatórias da ANTT de modicidade, eficiência e equilíbrio contratual. O mecanismo afasta o enriquecimento sem causa, viabiliza economicamente as medidas de *enforcement* necessárias para combater a evasão e proteger o usuário adimplente de arcar com o ônus da inadimplência alheia. Diante disso, solicita o

afastamento da determinação e recomendação propostas (parágrafos 472 e 473, respectivamente).

V.2.5. Análise dos comentários do gestor

479. Em análise aos documentos apresentados pela Agência, conclui-se que houve a redução nos multiplicadores dos adicionais de tarifa TP3 e TP4, conforme apresentado na Tabela 26. Houve também a mudança na divisão da tarifa TP4 em função do fator de compartilhamento e a distinção clara entre a parcela da receita tarifária destinada à concessionária (Tarifa Líquida da Concessionária) e aquela destinada ao ressarcimento no sistema de livre passagem (Receita de Compensação), conforme discutido no item V.1.5.

Tabela 26 – Comparação dos Multiplicadores de Tarifa Antes e Após a Revisão

Tarifa	Antes da revisão		Após a revisão		Redução
	Equivalência conforme descrito em contrato	Equivalência em relação à TP1	Equivalência conforme descrito em contrato	Equivalência em relação à TP1	
TP2	TP1 / 0,80	TP1 × 1,25	TP1 / 0,80	TP1 × 1,25	0%
TP3	TP2 × 2	TP1 × 2,50	TP2 × 1,5	TP1 × 1,875	25%
TP4	TP2 × 3	TP1 × 3,75	TP2 × 2,17	TP1 × 2,7125	28%

Fonte: adaptado minuta contratual antiga (peça 13 cláusulas 19.6.6 e 19.6.7) e nova (peça 75 cláusulas 19.6.6 e 19.6.7).

480. Assim, considerando que a Agência promoveu a revisão dos multiplicadores de tarifa, optando pela redução de seu valor, bem como apresentou o modelo econômico-financeiro e documentos jurídicos atualizados (peças 54 a 59), entende-se não ser necessária a manutenção da proposta de determinação do parágrafo 472.

481. Segundo a Agência, os adicionais de tarifa estimulam a adimplência tempestiva, reduzem a inadimplência estrutural e são proporcionais aos custos de recuperação, na medida em que o transcurso do tempo torna a recuperação mais onerosa e incerta. Ainda, alega que transferir os custos decorrentes da evasão para todos os usuários 'penaliza o usuário eficiente e premia o inadimplente'.

482. Na nova modelagem do sistema de livre passagem, assim como na anterior, a Agência optou por manter a lógica na qual os custos decorrentes do sistema de livre passagem são cobertos pelos usuários que realizam o pagamento avulso, por meio dos adicionais de tarifa (TP2, TP3 e TP4).

483. É prevista na Resolução-ANTT 6.032/2023, art. 63-B, inciso IV (alterada recentemente pela Resolução 6.079/2026) a possibilidade de adoção de modalidade tarifária que viabilize eficiência na cobrança, desde que prevista no contrato de concessão. Por conseguinte, entende-se que se encontra no âmbito da discricionariedade da Agência a alocação dos benefícios e ônus do sistema de livre passagem para atender aos objetivos da política pública, que incluem justiça tarifária e prestação adequada do serviço.

484. Assim, com base na argumentação apresentada pela Agência, entende-se que esta cobrança dos adicionais de tarifa promove o incentivo à migração dos usuários para o pagamento automático, que é a situação ideal esperada para o sistema de livre passagem. Por conseguinte, em decisão regulatória, optou por utilizar o valor arrecadado com os adicionais de tarifa do pagamento avulso para cobrir os custos do sistema de livre passagem.

485. O dimensionamento da magnitude dos adicionais de tarifa é algo inédito no país, pois as experiências com a aplicação do sistema de livre passagem são limitadas, ou seja, não se tem dados que permitam estimar em que medida os incentivos adotados pela Agência serão eficientes para alterar o comportamento do usuário. Desta forma, entende-se a dificuldade de se conhecer *a priori* qual é o escalonamento tarifário mais eficiente.

486. Conforme discutido no item V.1.5.2, eventuais excessos podem ser revertidos em benefício para os usuários, inclusive promovendo-se a modicidade tarifária. Além disso, o Anexo 12 da minuta contratual (peça 76, p. 77) dispõe sobre a possibilidade de revisão dos adicionais de tarifa para pagamento avulso, preferencialmente em revisões quinquenais, a fim de atender aos objetivos do contrato de concessão.

487. Diante disso, com base nos argumentos apresentados pela Agência, entende-se não ser necessária a manutenção da proposta de recomendação indicada no parágrafo 473, pois tais escolhas regulatórias encontram-se dentro dos limites regulamentares previstos.

V.3. Desincentivo para a cobrança de tarifas de pedágio de forma eficaz e tempestiva

V.3.1. Situação encontrada

488. Identificou-se que o nível de diferenciação de tarifas devido ao prazo de pagamento pode promover o desincentivo para a cobrança de forma eficaz e tempestiva das tarifas de pedágio, uma vez que há um incentivo perverso para que a concessionária se interesse em recuperar a tarifa de pedágio somente após 180

dias, momento no qual a tarifa TP4 é 375% da tarifa básica de pedágio (TP1, para pagamento automático) e já que 50% do valor recuperado após esse prazo é atribuído como receita da concessionária, o que está em desacordo com o art. 7º, inciso II, da Lei 8.987/1995 e com o art. 39, incisos IV, V e X, do Código de Defesa do Consumidor – CDC (Lei 8.078/1990).

489. O apontamento V.1 desta instrução tratou das inconsistências na modelagem da Conta LP do sistema de livre passagem. Naquele apontamento, explicou-se, por exemplo, sobre a diferença de valores entre o pagamento automático (TP1) e o pagamento avulsos TP2, TP3 e TP4, apresentando a Tabela 20, transcrita novamente a seguir:

Tabela 20 – Tarifas de Pedágio TP1, TP2, TP3 e TP4 e Prazos de Pagamento

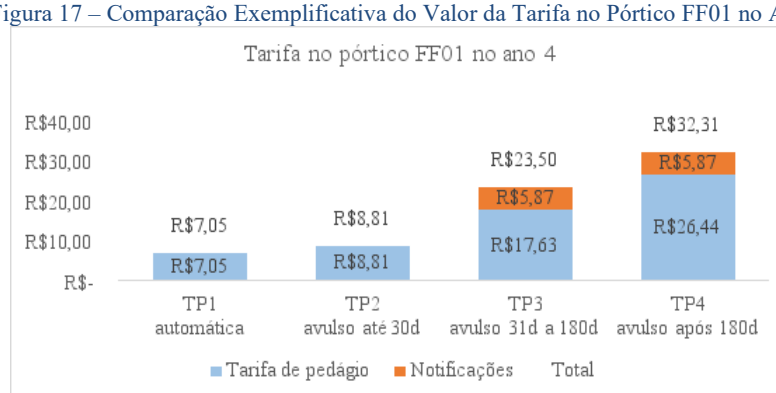
Tarifa	Equivalência conforme descrito em contrato	Equivalência em relação à TP1	Momento de pagamento
TP1	-	-	Pagamento automático no momento da passagem
TP2	TP1 / 0,80	TP1 × 1,25	Pagamento avulso até 30 dias
TP3	TP2 × 2	TP1 × 2,50	Pagamento avulso de 31 a 180 dias
TP4	TP2 × 3	TP1 × 3,75	Pagamento avulso mais de 180 dias

Fonte: peças 13-14 (adaptada do Anexo 12 e cláusulas 19.6.6 e 19.6.7 do contrato).

490. Por meio da Tabela 20, constata-se que a tarifa TP4, para pagamento avulso após 180 dias é 375% da tarifa TP1, cobrada dos motoristas com pagamento automático no momento da passagem, via AVI (*automatic vehicle identification*, a famosa *tag*).

491. De forma exemplificativa, no apontamento V.1, apresentou-se também a Figura 17, novamente replicada a seguir:

Figura 17 – Comparação Exemplificativa do Valor da Tarifa no Pórtico FF01 no Ano 4



Fonte: elaboração própria com base em dados do MEF (peça 30).

492. A Figura 17 demonstra a evolução dos valores das tarifas TP1, TP2, TP3 e TP4 no pórtico eletrônico FF01 no ano 4.

493. Por meio da Figura 17, verifica-se que, para o Pórtico FF01, a tarifa TP1 é R$ 7,05 para o ano 4, período em que a tarifa passa a ser cobrada sem os descontos iniciais promovidos pelos degraus tarifários e pelo Coeficiente de Ajuste por Trecho Homogêneo – CATH, desconto esse já tratados nos itens IV.3 e IV.4.

494. Enquanto a Tarifa TP1 é de R$ 7,05, a tarifa TP4 é de R$ 32,31. O valor de R$ 32,31 é corresponde a 375% da TP1, o que representa uma diferença de R$ 26,44, mais o custo de notificação estimada em R$ 5,87.

495. Como também explicado no item V.1 desta instrução, a minuta de contrato prevê, em sua subcláusula 22.2.4, que trata do compartilhamento de riscos para o sistema de livre passagem, que o Poder Concedente arcará com 90% da perda da receita tarifária devido à evasão e o não pagamento da tarifa de pedágio, como transcrito a seguir (peça 13, p. 76, grifos nossos):

'22.2.4 A disciplina do risco de frustração da Receita Tarifária para o Sistema de Livre Passagem observará as seguintes regras:

(i) a **perda de Receita Tarifária devido à evasão ou não pagamento da Tarifa de Pedágio** no Sistema de Livre Passagem será compartilhada entre a Concessionária e o Poder Concedente, de acordo com os seguintes critérios:

(a) **A Concessionária arcará com 10% (dez por cento)** da perda de Receita Tarifária; e

(b) **O Poder Concedente arcará com os outros 90% (noventa por cento)** da perda de Receita Tarifária'.

496. Ademais, a subcláusula 4.4 do Anexo 12 da minuta contratual (peça 14, p. 78) estabelece que:

‘4.4. Os valores pagos pelos usuários após 180 (cento e oitenta) dias da passagem pelo Pedágio Eletrônico, mesmo que tenham sido objeto de reequilíbrio econômico-financeiro, serão partilhados na proporção de 50% (cinquenta por cento) à Concessionária e 50% (cinquenta por cento) ao Poder Concedente’.

497. Ou seja, de acordo com a subcláusula 22.2.4 da minuta contratual, combinada com o prazo estipulado na subcláusula 4.4 de seu Anexo 12, chega-se à conclusão de que aos 180 dias, momento em que resta configurada a evasão definitiva, o Poder Concedente deve pagar à concessionária, tomando como exemplo a tarifa no Pórtico FF-01, calculada na Figura 17, o valor de R$ 6,35 (ou 90% dos R$ 7,05 da tarifa TP1).

498. Agora, imagine a situação hipotética em que a concessionária cobre o usuário inadimplente, mas consiga recuperar a tarifa de pedágio somente após 180 dias, por meio de mecanismos de cobrança extrajudicial ou judicial.

499. Nesse cenário, a concessionária receberia, além do valor de R$ 6,35 (referente aos 90% dos R$ 7,05 da tarifa TP1), 50% do valor da TP4, qual seja, R$ 16,15 (50% da tarifa TP4 de R$ 32,31), perfazendo um total de R$ 22,50, fora a multa de 2% e dos juros legais de 1% (cujo montante pode ser expressivo).

500. Dessa forma, há um incentivo perverso para que a concessionária busque, dentro das possibilidades contratuais e comprovando a adoção das medidas mínimas cabíveis a efetivação das notificações previstas em regulamento da ANTT, cobrar e receber as tarifas de pedágio após 180 dias, momento em que elas são 375% da TP1, dos quais 50% serão aferidos pela concessionária, em vez de ir para o reequilíbrio da evasão, como os outros 50% do Poder Concedente, de acordo com o parcela CRt da fórmula da Conta LP, também demonstrada na Equação 3.

501. Ou seja, além de já ter recebido 90% da receita tarifária TP1, a concessionária, por meio dos 50% da TP4, pode ainda alcançar duas vezes mais o valor da tarifa original (três no total), fora os custos de notificação e a multa de 2% e dos juros legais de mora, bastando cobrar e receber o valor após 180 dias.

502. Dessa forma, a concessionária tem pouco incentivo para buscar meios mais eficientes para cobrar e receber a tarifa de pedágio anteriormente aos 180 dias, considerando que o valor da TP4 supera em muito o valor da TP1.

503. De acordo com a Resolução 6.079, de 26 de março de 2026 (peça 41, p. 12), para ter direito aos 90% de compensação pelo Poder Concedente aos 180 dias, a concessionária deverá ter adotado as seguintes medidas para a efetivação da compensação (grifos nossos):

‘Art. 63-H. Constituem riscos relativos às obrigações estabelecidas no sistema de livre passagem, sem prejuízo da matriz de riscos do contrato original:

I - do Poder Concedente: [...]

b) 90% (noventa por cento) dos impactos sobre a receita tarifária decorrentes de evasões não enquadradas na alínea ‘a’ ou não pagamento da tarifa de pedágio em até cento e oitenta dias após a passagem do veículo pelo pórtico, desde que a concessionária comprove ter realizado, cumulativamente:

1. **notificação digital no oitavo dia após a passagem do veículo pelo pórtico e reenvio da notificação no décimo quinto dia**, **quando disponíveis os dados do usuário**; e

2. **envio de correspondência digital ou impressa contendo a cobrança da tarifa e a notificação de autuação, quando lavrado o auto de infração pela ANTT**.

(...)

Parágrafo único. **A comprovação das medidas indicadas na alínea ‘b’ do inciso I é condição necessária para a assunção do risco pelo Poder Concedente**, devendo a concessionária manter registros auditáveis de todas as tentativas de notificação e cobrança realizadas pelo prazo mínimo de cinco anos. (NR)’

504. Apesar de a recém-publicada Resolução 6.079/2026 prever notificações digitais no oitavo e no décimo quinto dia, ela o faz, considerado que tais dados estejam disponíveis, ou seja, sejam de conhecimento prévio da concessionária.

505. Entretanto, conforme informações obtidas em reuniões com técnicos da ANTT, até o 30º dia após a passagem do veículo pelo pórtico de cobrança, a única informação que a concessionária terá é a placa do veículo. Logo, as notificações no oitavo e no décimo quinto dia dependem de cadastro prévio e voluntário do usuário junto à concessionária.

506. Somente após o 30º dia, momento em que fica configurada a evasão do art. 209-A da Lei 9.503, de 23 de setembro de 1997 – Código Brasileiro de Trânsito (CTB) é que a concessionária poderá ter acesso aos dados do usuário, ainda que com limitações, para efetivar a notificação da autuação, conforme art. 63-E da Resolução 6.079/2026 (peça 41):

‘Art. 63-E. Após trinta dias sem o pagamento da tarifa do pedágio, transcorrido o prazo previsto no inciso II, § 3º, do art. 63-C, será lavrado auto de infração pela ANTT multa decorrente de infração de trânsito nos termos do art. 209-A do Código de Trânsito Brasileiro, garantidos o contraditório, a ampla defesa e o devido processo legal’.

507. Ou seja, se as informações de contato do usuário não forem de conhecimento da concessionária, não

há possibilidade de se fazer as notificações digitais ao oitavo e décimo quinto dia.

508. A única comprovação obrigatória seria a do envio da correspondência digital ou impressa contendo a cobrança da tarifa e a notificação da autuação, sendo que, conforme informações da ANTT, isso ocorre somente depois da configuração da infração do art. 209-A.

509. Aliada a esse fato, ainda resta o problema de que os dados do sistema Radar do Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) podem não estar atualizados, dificultando ainda mais a cobrança pela concessionária.

510. E mesmo que seja enviada a notificação da autuação, conforme informações dos técnicos da ANTT, há dúvidas ainda acerca do uso das informações obtidas pela concessionária a partir do Sistema Radar, para cobranças futuras, tendo em vista a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), Lei 13.709, de 14 de agosto de 2018.

511. Dessa forma, constatado o grande empecilho prático de se realizar notificações entre o 1º e o 30º dia, aliada ao fato de a metodologia de tarifas diferenciadas por prazo de pagamento promover o desincentivo de uma cobrança rápida e eficaz e aliada ao fato de que após 180 dias há uma repartição de 50%/50% entre Poder Concedente e a concessionária da tarifa recuperada, conclui-se haver grande incentivo para que a diferença entre a TP4 e a TP1 se torne uma oportunidade de maximização dos resultados financeiros da concessionária.

512. Ou seja, a diferença entre TP4 e TP1 é de tal ordem que cria uma oportunidade para que a atividade de cobrança de dívida seja uma atividade lucrativa para a concessionária em detrimento da atividade da administração das rodovias.

513. Além da diferença de 275%, aos 180 dias a concessionária recebe do Poder Concedente o pagamento de 90% da TP1, dirimindo senão todo, quase a totalidade das evasões.

514. Assim, a metodologia de tarifas diferenciadas por prazo de pagamento aliada (i) às barreiras de cobrança tempestiva e eficaz nos primeiros 30 dias contados da passagem pelo pórtico, aliada ainda (ii) à subnotificação dos usuários em evasão, aliada ainda (iii) à dificuldade de pagamento para diferentes concessionárias em diferentes plataformas de cobrança, contribuem para uma cobrança tardia.

515. Durante reuniões entre Ministério dos Transportes, ANTT, Infra SA e TCU, foi aventada a possibilidade de notificação aos usuários por meio do aplicativo CNH Digital. Ocorre que, conforme informações divulgadas pelo Governo Federal, somente cerca de metade dos motoristas habilitados teriam aderido ao CNH Digital. Isso significa que, ainda que haja notificação pelo aplicativo, possivelmente metade dos motoristas não seriam notificados por essa via. Ademais, pode haver grande correlação entre os usuários que aderiram ao CNH Digital serem os mesmo que utilizam o AVI. Nesse sentido, ainda que seja feita a notificação pelo aplicativo CNH Digital, persiste o risco de subnotificação dos usuários de pagamento avulso (https://www.gov.br/transportes/pt-br/conteudos-cnh-do-brasil/saiba-mais-sobre-o-programa e https://www.gov.br/transportes/pt-br/assuntos/noticias/2026/03/cnh-do-brasil-mais-de-meio-milhao-de-brasileiros-emitiram-a-habilitacao-pelo-modelo-digital-1, acesso em 19/5/2026).

516. Ante o exposto, por meio da 2ª Rodada de Esclarecimentos (peça 28, p. 2), realizaram-se os seguintes questionamentos à ANTT:

'a) há previsão no MEF para custos de notificação do usuário pela concessionária antes da notificação da penalidade do art. 209-A, ou seja, até o trigésimo dia?

b) haverá reequilíbrio por outros tipos de cobrança pela evasão de tarifa feitos pela concessionária ao usuário, como por e-mail, SMS, comunicação impressa ou outro meio qualquer quando esses não estiverem associados à notificação da penalidade do art. 209-A?

c) foi analisada a possibilidade de reunir custos de processamento por não pagamentos sucessivos de um mesmo usuário em uma única consulta ou notificação e assim diminuir os custos totais de consulta e de notificação?

(...)

b) seria possível realizar a cobrança das tarifas não recebidas pela carteira digital, da mesma forma que ocorre com as multas do art. 209-A? Nesse caso, poderia haver conflito entre o recebimento pelo aplicativo e a regra de compartilhamento 50%/50% após 180 dias?

c) a concessionária poderá usar os dados do sistema RADAR para fazer novas notificações ou cobranças?'

V.3.2. Esclarecimentos iniciais

517. Em sua resposta (peça 35), a ANTT informou que:

'a) há previsão no MEF para custos de notificação do usuário pela concessionária antes da notificação da penalidade do art. 209-A, ou seja, até o trigésimo dia?

RESPOSTA: Não estão previstos custos para notificação do usuário antes do trigésimo dia.

b) haverá reequilíbrio por outros tipos de cobrança pela evasão de tarifa feitos pela concessionária ao usuário, como por e-mail, SMS, comunicação impressa ou outro meio qualquer quando esses não estiverem associados à notificação da penalidade do art. 209-A?

RESPOSTA: Não, não há previsão de reequilíbrio de nenhum outro custo, que não esteja listado no item 2.4 da minuta do Anexo 12.

c) foi analisada a possibilidade de reunir custos de processamento por não pagamentos sucessivos de um mesmo usuário em uma única consulta ou notificação e assim diminuir os custos totais de consulta e de notificação?

RESPOSTA: A possibilidade de reunir os custos de notificação por seguidas evasões de um mesmo usuário, bem como, a unificação dos procedimentos de autuação está sendo avaliada junto aos órgãos de trânsito visando a redução de custos e a otimização dos serviços.

b) seria possível realizar a cobrança das tarifas não recebidas pela carteira digital, da mesma forma que ocorre com as multas do art. 209-A? Nesse caso, poderia haver conflito entre o recebimento pelo aplicativo e a regra de compartilhamento 50%/50% após 180 dias?

RESPOSTA: É uma possibilidade, mas não há previsão para essa cobrança atualmente. No entanto, não se vislumbra conflito no compartilhamento da tarifa recebida após 180 dias e a forma de compartilhamento. Não se vislumbra conflito entre o recebimento pelo aplicativo e a regra de compartilhamento.

Deve-se ter em mente que todos os valores destinados à concessionária no contrato estão refletidos no cálculo da tarifa teto (MEF) e serão considerados nos cálculos das tarifas ofertadas pelas proponentes. Assim, quanto maior a parcela de compartilhamento alocada à concessionária, menor será a tarifa teto e maior o risco para a proponente, acarretando possibilidades de upsides ou downsides.

c) a concessionária poderá usar os dados do sistema RADAR para fazer novas notificações/cobranças?

RESPOSTA: Entende-se que a utilização de dados do sistema RADAR pelas concessionárias deve observar os limites da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. No âmbito das concessões, o tratamento é legítimo quando fundamentado na execução de contrato (art. 7º, V) e, quando cabível, no cumprimento de obrigação legal ou regulatória (art. 7º, II), tendo como finalidade a cobrança da tarifa de pedágio.

Nos termos do art. 6º, incisos I e III, entende-se que o uso dos dados deve se restringir à finalidade específica e ao mínimo necessário. Assim, é permitido utilizar os dados para notificações e cobranças do pedágio devido, inclusive por inadimplemento. Contudo, é vedada sua utilização para criação de novas cobranças para novas passagens ou finalidades distintas, por violação aos princípios da LGPD'.

V.3.3. Análise dos esclarecimentos iniciais

518. De acordo com as respostas da ANTT, fica claro que não há incentivos e nem foram criadas maneiras para que a concessionária tenha acesso às informações dos usuários para realizar as notificações e as respectivas cobranças das tarifas de pedágio antes dos trinta dias da passagem pelo pórtico.

519. Não foram criadas maneiras e nem estão previstos recursos no MEF para cobrir custos para que a concessionária realize as notificações dos usuários no oitavo e no décimo quinto dia, antes da notificação de autuação da penalidade do art. 209-A, ou seja, no trigésimo dia.

520. Não há previsão de recursos para custeio do envio de e-mails ou SMS por parte da concessionária ao usuário antes do trigésimo dia, especialmente considerando que essas informações não estão disponíveis a ela.

521. Na verdade, a ausência de informações disponíveis à concessionária, fora a placa do veículo, implica que ela estará impossibilitada de realizar as cobranças ou notificações entre a data de evasão do veículo e o trigésimo dia, apesar de determinação prevista no art. 63-H da Resolução 6.079/2026 da ANTT (peça 41).

522. Além disso, de acordo com as respostas, fica claro também que, ainda que a concessionária tenha acesso aos dados do usuário pelo sistema Radar do Serpro a partir do trigésimo e ainda que esses dados sejam imprecisos ou desatualizados, ela somente poderá utilizá-los para realizar a notificação de autuação da multa do art. 209-A do CTB, bem como uma única cobrança do valor da tarifa de pedágio. Ela não poderia utilizar esses dados para realizar a cobrança de forma mais efetiva, considerando que a utilização de dados do sistema Radar pelas concessionárias deve observar os limites da Lei 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD).

523. Dessa forma, constata-se a ausência de meios para que a concessionária realize tempestivamente a cobrança da tarifa dos usuários em inadimplência ou evadidos (inadimplentes em definitivo).

524. Essa ausência de meios para cobrança, aliada ao incentivo perverso para que a concessionária tenha maiores benefícios em recuperar a tarifa de pedágio somente após 180 dias, momento no qual a tarifa TP4 é 375% da TP1 (para pagamento automático) e já que 50% do valor recuperado após esse prazo é atribuído como receita da concessionária, promovem um cenário em que as dívidas tenderão a ser cobradas somente após 180 dias, prejudicando assim os direitos dos usuários insculpidos no art. 7º, inciso II, da Lei 8.987/1995 e no art. 39, incisos IV, V e X, do Código de Defesa do Consumidor – CDC (Lei 8.078/1990).

525. Ante o exposto, **compete propor determinação** à ANTT para:

a) revisar os multiplicadores dos adicionais de tarifa de modo que eles sejam proporcionais aos custos e encargos administrativos associados à inadimplência do usuário, com fundamento no art. 39, incisos IV, V, X e XIII, do Código de Defesa do Consumidor – CDC (Lei 8.078/1990);

b) revisar a metodologia dos multiplicadores dos adicionais das tarifas diferenciadas por prazo de

pagamento, já que eles podem prejudicar a cobrança de forma eficaz e tempestiva das tarifas de pedágio ao promover um incentivo perverso para que a concessionária priorize a recuperação da tarifa de pedágio somente após 180 dias, momento no qual a tarifa TP4 é 375% da tarifa básica de pedágio (TP1, para pagamento automático), o Poder Concedente já a terá compensado por 90% da tarifa não paga e 50% do valor recuperado após esse prazo é atribuído como receita da concessionária, o que está em desacordo com o art. 7º, inciso II, da Lei 8.987/1995 e com o art. 39, incisos IV, V e X, do Código de Defesa do Consumidor – CDC (Lei 8.078/1990); e

c) promover meios de acesso à informação, formas de comunicação dos débitos e obrigações contratuais para incentivar que a concessionária realize a cobrança das tarifas de pedágio dos usuários em inadimplência desde a sua passagem pelo pórtico de livre passagem, de modo contínuo, tempestivo e eficaz, e não somente após trinta dias, em cumprimento aos direitos dos usuários insculpidos no art. 7º, inciso II, da Lei 8.987/1995 e no art. 39, incisos IV, V e X, do Código de Defesa do Consumidor – CDC (Lei 8.078/1990).

V.3.4. Comentários do gestor

526. Em sua manifestação (peça 55, p. 35-43) a Agência inicialmente reproduz a mesma argumentação sobre os adicionais de tarifa apresentada no item V.2.2, pugnando pela consonância da instituição de uma estrutura tarifária progressiva com as medidas previstas no Código de Defesa do Consumidor, bem como destacando que esses adicionais possuem plena conformidade regulatória. Solicita também o afastamento da proposta de determinação do parágrafo 525525-a ou sua conversão em recomendação.

527. Em sequência, informa que a suposta ocorrência de um 'incentivo perverso' para a cobrança tardia da tarifa foi plenamente mitigada por meio de uma revisão estrutural na regra de partilha das receitas recuperadas, baseada nos seguintes pontos:

a) alinhamento de incentivos via escalonamento do compartilhamento de receita recuperada após 180 dias, promovendo a adoção de percentuais progressivos em favor da concessionária conforme o tempo de atraso na recuperação;

b) cumprimento do dever da informação (art. 7°, inciso II, da Lei 8.987/1995), destacando o fato de que o contrato e seus anexos e o Regulamento de Concessões Rodoviárias (RCR) estabelecem a obrigações rigorosas de comunicação com os usuários, incluindo a manutenção de cadastro atualizado e a divulgação ampla dos valores das tarifas e prazos; e

c) proporcionalidade e proteção contra vantagem excessiva (CDC), destacando-se que a tarifa TP4 não tem natureza punitiva, mas sim compensatória e sistêmica. Ainda, com a redução da parcela destinada à concessionária, afasta-se qualquer hipótese de 'vantagem manifestamente excessiva' para o ente privado, garantido que o excedente seja revertido ao interesse público.

528. A Agência destaca a importância de se estabelecer incentivos econômicos para que o agente privado busque a recuperação da receita. Considera, ainda, que a parcela da receita de pagamento avulso tardio (TP4) alocada à concessionária não constitui uma bonificação ou receita extraordinária, mas está prevista no fluxo de caixa. Diante disso, licitantes que tiverem maior eficiência na cobrança e recuperação dos créditos internalizarão suas expectativas nas propostas, revertendo-o em favor da modicidade tarifária.

529. A maior parte dos usuários do sistema rodoviário é recorrente, de forma que seu comportamento se molda por incentivos econômicos e medidas de dissuasão. Diante disso, espera-se que usuários sujeitos à cobrança majorada (TP4) eventualmente migrem para modalidade de pagamento automático, mais vantajosa.

530. Em conclusão, a ANTT entende que 'a metodologia revisada neutraliza o incentivo ao retardamento das cobranças, assegura a transparência necessária ao usuário e mantém a robustez financeira do sistema de livre passagem, cumprindo as finalidades legais e os princípios da modicidade tarifária e eficiência.' Diante do exposto, solicita o afastamento da proposta de determinação (parágrafo 525-b) ou, subsidiariamente, sua conversão em recomendação.

531. Em relação à promoção de meios de acesso à informação, a Agência destaca que o PER estabelece a obrigação da concessionária de implantação e manutenção de sinalização indicativa de valores atualizados das tarifas de pedágio, em pontos adequados próximos às praças de pedágio. Além disso, informa que a Resolução 6.079/2026 prevê a necessidade de a concessionária garantir ao longo de todo o trecho a indicação de valores vigentes de tarifas, meios de pagamento disponíveis, canais habilitados, gravidade da pontuação atribuída ao condutor infrator e possibilidade de multa, bem como descontos tarifários cabíveis para os usuários que optarem por quitar a tarifa de pedágio por meios automáticos. Diante disso, solicita a exclusão da proposta de determinação contida no parágrafo 525-c.

V.3.5. Análise dos comentários do gestor

532. A partir das novas versões da minuta contratual (peça 75) e MEF (peça 78, item não digitalizável),

percebe-se que a ANTT promoveu mudanças na metodologia dos adicionais de tarifa. Os valores dos multiplicadores de tarifa TP3 e TP4 foram reduzidos, conforme indicado na Tabela 27. Manteve-se o aumento progressivo do valor ao longo do tempo.

Tabela 27 – Multiplicadores de Tarifa Antes e Após a Revisão

Tarifa	Antes da revisão		Após a revisão		Redução
	Equivalência conforme descrito em contrato	Equivalência em relação à TP1	Equivalência conforme descrito em contrato	Equivalência em relação à TP1	
TP1	-	-	-	-	-
TP2	TP1 / 0,80	TP1 × 1,25	TP1 / 0,80	TP1 × 1,25	0%
TP3	TP2 × 2	TP1 × 2,50	TP2 × 1,5	TP1 × 1,875	25%
TP4	TP2 × 3	TP1 × 3,75	TP2 × 2,17	TP1 × 2,7125	28%

Fonte: minuta contratual antiga (peça 13, cláusulas 19.6.6 e 19.6.7 do contrato) e nova (peça 75, cláusulas 19.6.6 e 19.6.7).

533. Conforme discutido no item V.1.5, foi feita a divisão da tarifa arrecadada entre a parcela destinada à concessionária (Tarifa Líquida da Concessionária, calculada a partir da Equação 4) e a parcela destinada ao Poder Concedente (Receita de Compensação). Na nova modelagem, manteve-se a partilha da tarifa TP4, porém o percentual é escalonado conforme o momento de recebimento da tarifa, dividindo-se a receita tarifária, acrescida de multas e juros, conforme percentuais descritos na Tabela 28.

Tabela 28 – Fator de Compartilhamento das Receitas Arrecadadas após 180 dias

Tarifa Recebida do Usuário	FC
TP_4 até 1 ano	10%
TP_4 até 2 anos	20%
TP_4 até 3 anos	30%
TP_4 até 4 anos	40%
TP_4 até 5 anos	50%
TP_4 acima de 5 anos	60%

Fonte: Minuta contratual, subcláusula 19.5.5 (peça 75, p. 64). O fator de compartilhamento (FC) indica o percentual que será destinado à concessionária.

534. Assim, o fator de compartilhamento de receitas indica que será destinada à concessionária somente 10% da receita recuperada referente ao usuário que passou pelo pedágio eletrônico há um ano, enquanto a partir do quinto ano, caso haja recuperação, a concessionária terá direito a 60%. O adicional de tarifa referente à notificação é inteiramente destinado ao Poder Concedente.

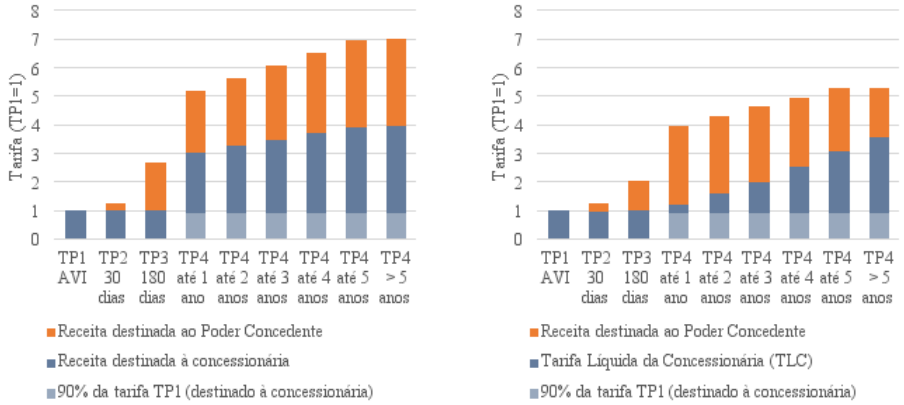
535. Ressalta-se que após 180 dias (quando se configura a evasão) a concessionária faz jus ao ressarcimento de 90% da tarifa TP1, de acordo com a partilha de riscos prevista em contrato.

536. A comparação dos cenários de arrecadação e destinação do valor da tarifa antes e após a revisão promovida pela Agência é apresentada na Figura 21.

537. Percebe-se que na versão anterior havia um salto na receita tarifária devida à concessionária quando caracterizada a evasão (transição da tarifa TP3 para TP4). Enquanto até o dia 180 a concessionária tinha direito somente ao valor equivalente à TP1, a partir do dia 181 passaria a ter direito a uma quantia três vezes maior, resultado da soma da divisão da tarifa TP4 e 90% do ressarcimento da TP1. Essa situação, conforme exposto, pode gerar um incentivo para que a concessionária espere o transcurso do tempo para ampliar sua receita.

538. No novo cenário, a introdução do fator de compartilhamento reduziu esta discrepância. Após caracterizada a evasão, a concessionária adquire o direito a 90% da tarifa TP1, conforme divisão de riscos, e 10% da tarifa TP4 recuperada, conforme a aplicação do fator de compartilhamento. Somando essas duas parcelas, acrescidas de multas e juros, o valor é equivalente a aproximadamente 1,2×TP1, ou seja, o ganho total da concessionária em esperar é somente cerca de 20% a mais em relação ao que tem direito antes da caracterização da evasão.

Figura 21 – Comparação da Divisão da Tarifa Arrecadada Antes (esquerda) e Após a Revisão (direita)



Fonte: elaboração própria. Considera-se o valor da tarifa, acrescida de multas e juros em múltiplos da tarifa TP1.

539. Segundo a premissa adotada pela Agência, é necessário que haja um incentivo para que a concessionária busque arrecadar o adicional de tarifa mesmo após receber o ressarcimento aos 180 dias, pois isto é benéfico também ao Poder Concedente que fica com boa parte do montante recuperado. No entanto, busca-se que esse incentivo não seja superdimensionado a ponto de ser vantajoso para a concessionária esperar o transcurso do tempo para receber mais no futuro.

Tabela 29 – Projeção de Cenários de Pagamento de Pedágio em *Free Flow* em Pórtico Hipotético com Tarifa de R$ 10,00 para Veículo da Categoria 1 (metodologia revisada)

Tarifa	Pedágio (R$)	Notificação (R$)	Total Sem multa - usuário (R$)	Multa de trânsito (R$)	Usuário Total (R$)	Poder Concedente (R$)	Concessionária (R$)[1]	Concessionária VPL (R$)[2]
TP1	10,00	0,00	10,00	0,00	10,00	0,00	10,00	R$ 10,00
TP2	12,50	0,00	12,50	0,00	12,50	2,70	9,80	R$ 9,70
TP3	18,75	5,87	24,62	195,23	225,72	20,99	9,50	R$ 8,96
TP4 - 1º ano	27,13		33,00		234,10	21,28	11,71	R$ 10,41
TP4 - 2º ano						18,57	14,43	R$ 12,09
TP4 - 3º ano						15,86	17,14	R$ 12,77
TP4 - 4º ano						13,15	19,85	R$ 13,15
TP4 - 5º ano						10,43	22,56	R$ 13,29
TP4 - > 5º ano						7,72	25,28	R$ 13,23
Não pagamento	-		-		-	-9,00	9,00	R$ 8,49

Cenário **mais** vantajoso
Cenário **menos** vantajoso

[1] Valores absolutos. A probabilidade de recebimento a partir do 180º dia é inferior a 100%, o que resulta em valores esperados inferiores aos aqui apresentado

[2] Valores correntes, descontados para o dia 1 pela TIR

Fonte: elaboração própria.

540. O fator de compartilhamento cresce ao longo dos anos, partindo de 10% no primeiro ano e chegando a 60% após o quinto ano. A princípio pode parecer vantajoso para a concessionária esperar para que tenha o maior fator de compartilhamento aplicado sobre a receita recuperada. No entanto, presume-se que o risco de não se conseguir realizar essa recuperação aumenta substancialmente ao longo do tempo, o que neutraliza a possibilidade de ganhos maiores. Em outras palavras, o aumento do fator de compartilhamento com o tempo

acompanha o aumento do risco de não recebimento, o que reduz o valor esperado e, consequentemente, o incentivo para postergar deliberadamente a cobrança.

541. Como pode ser observado na Tabela 29, apesar do aumento da receita esperada pela concessionária quanto maior o prazo decorrido entre a passagem do pórtico e o efetivo pagamento pelo usuário (em TP4), tal aumento não seria suficiente para desincentivar a concessionária a buscar meios adequados para cobrança dos valores eventualmente devidos por usuários, uma vez que quanto maior o prazo decorrido, maior o risco de inadimplemento definitivo da tarifa de pedágio (cenário de menor rentabilidade para a concessionária).

542. Destaca-se que os percentuais de recuperação e a modulação do fator de compartilhamento são meramente estimativos, pois não há experiência na utilização do sistema de livre passagem no país que permita dimensionamento mais preciso. Por isso, ao longo da execução do contrato, é fundamental que a ANTT realize o acompanhamento para garantir que não haja favorecimento à concessionária, mas também que não se perca o incentivo à recuperação da receita frustrada.

543. Assim, entende-se que a modulação realizada pela Agência atenua o risco de a concessionária preferir buscar o ressarcimento somente após 180 dias, visto que a divisão da parcela recuperada por meio do fator de compartilhamento promove uma transição gradual do montante destinado à concessionária ao longo do tempo.

544. Desta forma, conclui-se que a ANTT promoveu a revisão dos multiplicadores de tarifa, reduzindo sua magnitude e alterando a divisão da receita recuperada após 180 dias. Por isso, entende-se não ser necessária a manutenção das propostas de determinação do parágrafo 525, itens a e b.

545. Em relação aos meios de informação ao usuário, a Agência informa que o Programa de Exploração Rodoviária e os regulamentos vigentes dispõem sobre a obrigação da concessionária manter comunicação adequada com os usuários.

546. A minuta do contrato de concessão traz na cláusula 19.1.8 a obrigação de a concessionária adotar medidas amplas de comunicação com os usuários, bem como manter sistema de cadastro em conformidade com regulamento da ANTT (peça 75, p. 57).

547. O PER, volume I, traz como disposição de parâmetro de operação das cabines de pedágio a necessidade de ‘implantação e manutenção de sinalização indicativa dos valores atualizados das tarifas de pedágio, em pontos adequados próximos das praças de pedágio’ (peça 77, p. 90).

548. No mesmo sentido, a Resolução 6.079/2026 alterou a Resolução-ANTT 5.950/2021 (RCR1), dispondo que a concessionária deve apresentar em seu sítio eletrônico os valores, formas e meios de pagamento das tarifas de pedágios e descontos, locais de pagamento, canais de atendimento e valores de multa de trânsito por evasão de pedágio ou por deixar de efetuar o pagamento da tarifa na forma estabelecida (peça 41, p. 2-4).

549. Ainda, conforme o mesmo normativo, por meio de sinalização ao longo de todo trecho concedido e próximo dos locais de cobrança, deve ser informado ao usuário a indicação do pagamento do pedágio e valores tarifários vigentes, locais para pagamento presencial e *online*, a gravidade, a pontuação e a multa que será atribuída em caso de caracterização da evasão (peça 41, p. 2-4).

550. A Resolução 6.079/2026 alterou também a Resolução-ANTT 6.000/2022 (RCR2) dispondo que a concessionária deverá manter sistema de cadastro de usuários a partir de informações fornecidas pelos próprios usuários, adotando medidas para expandir sua base, que deverá registrar os dados pessoais e veiculares dos usuários, viabilizar o pagamento prévio ou posterior à passagem do veículo pelo pórtico e realizar cadastramento para o pagamento eletrônico da tarifa (peça 41, p. 7).

551. Destaca-se que as mudanças recentes promovidas pela Resolução-ANTT 6.079/2026 buscaram compatibilizar os regulamentos de concessões rodoviárias anteriores com as novas premissas do sistema de livre passagem. Essas alterações trouxeram, inclusive, diretrizes estabelecendo a necessidade de se manter meios de comunicação com o usuário por diversas formas, como a sinalização instalada próximo aos pórticos eletrônicos, ao longo do trecho rodoviário e manutenção de sítio eletrônico específico.

552. As medidas regulatórias adotadas pela ANTT, com novas regras normativas e contratuais, trouxeram muito mais robustez à comunicação que deve ser feita pela Concessionária de modo a evitar o cenário que a proposta de determinação buscava enfrentar.

553. Outrora havia a possibilidade de a concessionária negligenciar a comunicação de modo a provocar a postergação do pagamento, em condições que lhe eram mais favoráveis.

554. Além disso, as condições mínimas de comunicação que estavam previstas nos contratos e nas normas já haviam se mostrado, na prática, insuficientes para esclarecer aos usuários sobre a existência de débitos, como consultá-los e como pagá-los. A profusão de multas por inadimplência e a atuação do Poder Judiciário sobre essa situação são o efeito dessa realidade.

555. Agora, as novas regras de distribuição da tarifa (parágrafos 532 a 544) não tornam mais favoráveis à concessionária as condições para postergação dos pagamentos, afastando uma possível postura negligente da concessionária numa comunicação mais intensa.

556. A isso, alia-se o aumento das exigências de comunicação no trecho, trazido pelas alterações do RCR1 e do RCR2. Desse modo, entende-se que a ANTT tomou as medidas regulatórias que estavam ao seu alcance para incrementar a informação prestada aos usuários sobre a existência de cobrança por *free flow*, os valores do pedágio, os meios de pagamento disponíveis e as consequências do não pagamento.

557. Entende-se que a centralização das informações sobre débitos existentes seria também um importante passo.

558. Iniciativas complementares, como a integração das notificações com o aplicativo CNH do Brasil, são benéficas, mas fogem do escopo imediato de atuação da Agência, sendo necessária a articulação de outros órgãos do Ministério dos Transportes.

559. Nesse sentido, vale mencionar a Reunião Técnica realizada no TCU em 27/4/2026, que contou com a participação do Ministério dos Transportes, ANTT e Serviço Nacional de Trânsito – Senatran. Na oportunidade, destacou-se o arcabouço formado pela Resolução-Contran 1.013/2024 e pela Portaria-Senatran 442/2025 que tratam da interoperabilidade dos sistemas de livre passagem, que permitiriam o trânsito de informações referentes ao *free flow* em arquitetura unificada, possibilitando a centralização dos registros de passagem, informação sobre débitos e sobre o pagamento das tarifas.

560. A Deliberação-Contran 277/2026 criou um período de transição para permitir a regularização dos débitos já existentes até então e possibilita a estruturação de uma solução definitiva para a questão da centralização das informações. O prazo de transição de 200 dias, a contar da publicação da Deliberação no DOU (29/4/2026, Seção 1, p. 375), se encerra em 15/11/2026.

561. A Serpro e a Senatran já desenvolveram a solução para realizar a comunicação pelo aplicativo CNH do Brasil. A integração definitiva, a partir de quando os usuários passam a visualizar seus registros no aplicativo, está prevista para o mês de agosto de 2026.

Figura 22 – Sistemática de Informação das Passagens por Pórticos de *free flow* no Aplicativo da CNH do Brasil



Fonte: https://www.loja.serpro.gov.br/ped%C3%A1gio-eletr%C3%B4nico-senatran/product/pedagio-eletronico-senatran, acessado em 6/8/2026

562. Assim, considerando a argumentação apresentada pela Agência, as regras contratuais e os normativos vigentes, entende-se que são previstos meios de comunicação suficientes para que o usuário tenha conhecimento das regras, valores tarifários e penalidades do sistema de livre passagem. Por isso, conclui-se não ser necessária a manutenção da proposta de determinação apresentada do parágrafo 525, item c.

V.4. Desalinhamento entre a alocação de riscos e o compartilhamento dos valores recuperados

V.4.1. Situação encontrada

563. Identificou-se indícios de desalinhamento entre a repartição de riscos e o compartilhamento na proporção 50%/50% dos valores recuperados após 180 dias (TP4), uma vez que o Poder Concedente assume quase que a totalidade do risco de evasão (90%) e sequer é ressarcido dos custos que teve ao desembolsar 90%

da TP1 e garantir a evasão do sistema aos 180 dias, o que pode indicar inconsistência com o inciso VI do art. 3º e com o inciso III do art. 14 da Política Nacional de Outorga da Portaria-MT-995/2023.

564. Nos apontamentos anteriores, procurou-se demonstrar a desproporcionalidade da cobrança das tarifas diferenciadas por prazo de atraso, seja pelo indevido uso do excesso dos adicionais para o equilíbrio geral da concessão (V.1), seja pela cobrança desproporcional atribuída à parcela dos usuários de pagamento avulso, em especial aqueles em inadimplência após 30 dias (V.2).

565. De mesmo modo, no apontamento V.3, procurou-se demonstrar como foi criado o incentivo perverso para que a cobrança das tarifas de pedágio não seja feita de forma tempestiva e imediata, mas somente após o decorrer de 180 dias, momento em que a tarifa TP4 é 375% da tarifa básica de pedágio (TP1, para pagamento automático).

566. Por consequência, no presente apontamento, examina-se o possível desalinhamento entre a repartição de riscos e o compartilhamento na proporção 50%/50% dos valores recuperados após 180 dias (TP4).

567. De acordo com a minuta contratual (peça 13, p. 76), o Poder Concedente será responsável por 90% da perda tarifária do sistema de livre passagem (*free flow*) conforme transcrito a seguir (grifos nossos):

‘22.2.4 A disciplina do risco de frustração da Receita Tarifária para o Sistema de Livre Passagem observará as seguintes regras:

(i) **a perda de Receita Tarifária devido à evasão ou não pagamento da Tarifa de Pedágio no Sistema de Livre Passagem será compartilhada entre a Concessionária e o Poder Concedente**, de acordo com os seguintes critérios:

(a) **A Concessionária arcará com 10% (dez por cento) da perda de Receita Tarifária**; e

(b) **O Poder Concedente arcará com os outros 90% (noventa por cento) da perda de Receita Tarifária**.

(ii) a perda de Receita Tarifária provocadas por fraudes será compartilhada entre a Concessionária e o Poder Concedente, de acordo com os seguintes critérios:

(a) A Concessionária arcará com 0,5% (meio por cento) da perda de Receita Tarifária anual.

(b) O Poder Concedente arcará com o restante da perda de Receita Tarifária.

(iii) A perda de Receita Tarifária provocada por falhas na detecção ou identificação de veículos pelos equipamentos e sistemas e por danos aos equipamentos e sistemas por vandalismos, roubo, furto e acidentes é risco alocado exclusivamente à Concessionária’.

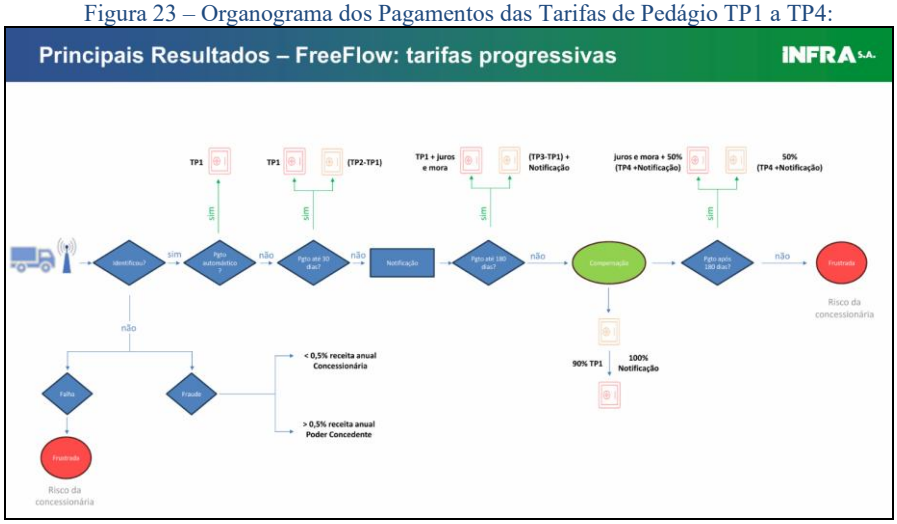
568. Além disso, conforme redação do Anexo 12 da minuta do contrato (peça 14, p. 78), transcrita abaixo, os valores pagos pelos usuários após 180 dias serão partilhados na proporção de 50% à concessionária e 50% ao Poder Concedente:

‘4.4. Os valores pagos pelos usuários após 180 (cento e oitenta) dias da passagem pelo **Pedágio Eletrônico**, mesmo que tenham sido objeto de reequilíbrio econômico-financeiro, serão partilhados na proporção de 50% (cinquenta por cento) à **Concessionária** e 50% (cinquenta por cento) ao **Poder Concedente**.

4.5. Em caso de extinção da **Concessão**, todos os créditos devidos pelos usuários após o **Ajuste Final de Resultados** serão propriedade da **Concessionária**’.

569. Essa sistemática contratual é corroborada pela Figura 23, abaixo, constante de apresentação feita pela ANTT e pela Infra S.A.:

Figura 23 – Organograma dos Pagamentos das Tarifas de Pedágio TP1 a TP4:



Fonte: peça 38, p. 33, Apresentação ANTT em 13/2/2026.

570. Por meio da Figura 23, constata-se, como previsto contratualmente, a repartição de 50% da receita tarifária TP4 à concessionária, bem como o repasse a ela da totalidade dos juros legais e da multa moratória.

571. Do apresentado anteriormente, revela-se uma incoerência entre a alocação de riscos e o modelo de compartilhamento de receitas recuperadas: o Poder Concedente assume 90% do risco de evasão, realizando o desembolso correspondente à compensação da receita tarifária aos 180 dias, sem que haja previsão de recomposição prioritária desses valores quando ocorre a recuperação posterior dos créditos.

572. Com efeito, embora o Poder Concedente suporte a maior parcela do risco e do desembolso antecipado, a repartição igualitária dos valores recuperados não contempla mecanismo que assegure a recomposição prévia dos valores por ele despendidos.

573. Esse aspecto suscita questionamentos quanto à coerência do modelo adotado, tendo em vista que a ausência de tal mecanismo pode resultar em transferência líquida de recursos ao parceiro privado, independentemente da proporcionalidade entre riscos assumidos e custos efetivamente incorridos.

574. Ainda que não se possa afirmar, *a priori*, que a participação nos benefícios deva replicar exatamente a proporção de risco (90%/10%), espera-se que o desenho contratual preserve uma correspondência mínima entre risco, custo e retorno, de modo a assegurar consistência econômica e regulatória.

575. Para melhor ilustrar essa situação, utilizar-se-á como exemplo a situação hipotética desenvolvida no item V.1.1.3 desta instrução, em que a tarifa TP1, para veículos da categoria 1, em determinado pórtico era de R$ 10,00.

576. Considerando esse valor de TP1, chegou-se à conclusão de que, caso o usuário em inadimplência efetuasse o pagamento após 180 dias, ele desembolsaria R$ 37,50 a título de TP4, mais os custos com notificação de R$ 5,87, em um total de R$ 43,37, fora a multa moratória, os juros legais e o valor da infração de trânsito.

577. De acordo com as regras contratuais expostas anteriormente, desses R$ 43,37, 50% seriam direcionados à concessionária (R$ 21,69) e os outros 50% ao Poder Concedente (R$ 21,69). Porém, como a concessionária já recebeu R$ 9,00 a título de compensação de TP1 aos 180 dias, ela ficará com um total de R$ 30,69, enquanto o Poder Concedente ficará apenas com R$ 12,69, que são os R$ 21,69 subtraídos do valor de R$ 9,00 já desembolsado.

578. Dessa forma, constata-se que, mesmo com o maior risco atribuído ao Poder Concedente, a concessionária fica ainda com a maior parte da receita recebida após TP4, já que ela não reembolsa o Poder Concedente dos custos que ele teve com o desembolso de 90% da TP1 aos 180 dias, o que indica inconsistência com o inciso VI do art. 3º e com o inciso III do art. 14 da Política Nacional de Outorga da Portaria-MT-995/2023.

579. Ante o exposto, por meio da 2ª Rodada de Esclarecimentos (peça 28, p. 4-5), fez-se os seguintes questionamentos à ANTT relacionados aos temas da repartição do risco de evasão e do compartilhamento da receita TP4 em 50%/50%:

'Repartição do risco pela evasão do sistema de livre passagem:

a) Como foi definida a distribuição de risco pela evasão do sistema de livre pedagiamento?

(...)

c) Por que não outros valores, como 30%/70% ou 70%/30%?

Compartilhamento da TP4 em 50%/50%:

a) por que dividir o incentivo da recuperação do valor da tarifa, notificação, multas e juros após 180 dias em 50%-50%, se o custo da notificação é 100% do poder concedente e se o impacto sobre a receita tarifária é suportado pelo Poder Concedente em 90%?

b) ao dividir o incentivo da recuperação do valor da tarifa, notificação, multas e juros após 180 dias em 50%-50%, não haveria o incentivo perverso de a Concessionária esperar para cobrar de forma mais efetiva as tarifas após esse prazo, de forma a maximizar os seus ganhos?

c) ao atribuir à concessionária o valor de 50% da TP4 + notificações após os 180 dias, sem a subtração do valor já pago da TP1 nos 180 dias, não haveria enriquecimento ilícito da concessionária?

d) por que a concessionária tem direito aos juros após a compensação (círculo em verde)? No momento que o Poder Concedente paga a tarifa, os juros após esse prazo deveriam ser apropriados ao Poder Concedente na conta gráfica LP'.

580. Ademais, ainda na 2ª Rodada de Esclarecimentos, foram abordados também os seguintes temas auxiliares sobre a cobrança de tarifas (peça 28, p. 2):

'a) os valores arrecadados com a multa do art. 209-A do CTB já estão previstos no MEF? Se não, como é possível vincular o recebimento desses valores para o equilíbrio do sistema da Conta LP ou para a execução de novas obras?

b) seria possível realizar a cobrança das tarifas não recebidas pela carteira digital, da mesma forma que ocorre com as multas do art. 209-A? Nesse caso, poderia haver conflito entre o recebimento pelo aplicativo e a regra de compartilhamento 50%/50% após 180 dias?

c) a concessionária poderá usar os dados do sistema RADAR para fazer novas notificações e cobranças?'

V.4.2. Esclarecimentos iniciais

V.4.2.1. Repartição do risco pela evasão do sistema de livre passagem

581. No tocante à repartição de risco de evasão do sistema de livre passagem, a ANTT (peça 35, p. 13-14) informou que:

'A distribuição de risco de evasão no percentual de 10% para a concessionária e 90% para o Poder Concedente foi definida a partir de uma combinação de análise comparativa, modelagem econômico-financeira e avaliação das características específicas do Sistema de Livre Passagem'.

582. Adicionalmente, informou que foram realizadas simulações de Monte Carlo para cenários estocásticos, contemplando diferentes trajetórias de evasão, recuperação de receitas e custos operacionais.

583. A partir dessas análises, verificou-se que o risco não é plenamente gerenciável pela concessionária e que a assunção integral do risco pelo Poder Concedente reduziria os incentivos à eficiência da própria concessionária, concluindo por:

'Nesse contexto, a solução adotada busca um ponto de equilíbrio: a concessionária mantém exposição ao risco (10%), preservando incentivos à eficiência na identificação, cobrança e recuperação de receitas, enquanto o Poder Concedente assume a parcela majoritária (90%) de um risco sistêmico e comportamental, mitigado por instrumentos regulatórios, como a diferenciação tarifária, o mecanismo de compensação via Conta LP e a aplicação de penalidades previstas no ordenamento jurídico'.

584. Acerca da pergunta da letra 'c', a Agência assim se pronunciou:

'A adoção de percentuais mais elevados de risco para a concessionária, como 30% ou 70%, implicaria a necessidade de precificação desse risco na proposta econômica, com impacto direto na elevação da tarifa-teto e potencial redução da atratividade do projeto. Ademais, tal configuração poderia induzir efeitos adversos no processo licitatório, especialmente seleção adversa, favorecendo proponentes excessivamente otimistas quanto às taxas de evasão. Em cenário de materialização de riscos superiores aos estimados haveria maior probabilidade de desequilíbrios contratuais, com aumento de pleitos de reequilíbrio, bem como de mecanismos mais extremos, como pedidos de relicitação nos termos da Lei nº 13.448/2017 ou processos de repactuação no âmbito de iniciativas institucionais como o SECEX Consenso do TCU.

Por outro lado, a assunção majoritária do risco pelo Poder Concedente se justifica por sua maior capacidade institucional e financeira de absorver variações sistêmicas, além de seu papel central na estruturação dos mecanismos de enforcement e regulação do sistema. Importa destacar que essa alocação não elimina os incentivos da concessionária à eficiência, uma vez que ela permanece exposta a uma parcela do risco'.

V.4.2.2. Compartilhamento da TP4 em 50%/50%

585. A ANTT (peça 35, p. 14-16) informou, em resposta, que os questionamentos referentes ao compartilhamento de 50%/50%, letras 'a' a 'd', somente poderiam ser respondidos após as revisões dos documentos jurídicos e da modelagem econômico-financeira.

V.4.2.3. Temas auxiliares sobre a cobrança das tarifas

586. No que se refere aos temas auxiliares, a resposta da ANTT (peça 35, p. 2-3) para a letra 'a' foi transcrita abaixo:

'a) os valores arrecadados com a multa do art. 209-A do CTB já estão previstos no MEF? Se não, como é possível vincular o recebimento desses valores para o equilíbrio do sistema da Conta LP ou para a execução de novas obras?

RESPOSTA: Não, não há previsão no MEF de nenhum recurso proveniente de multas de trânsito. Esses recursos foram desconsiderados no modelo econômico por ser considerado de baixa probabilidade de ocorrência. Contudo, há uma previsão contratual que permite o recebimento de todo ou parte desses recursos, mediante depósito na Conta de Compensação do Sistema de Livre Passagem.

Caso o repasse ocorra, os recursos deverão ser utilizados exclusivamente para o cumprimento das obrigações assumidas pelo Poder Concedente no Sistema de Livre Passagem (conforme definição da Conta de Compensação do Sistema de Livre Passagem), de acordo com o CTB:

'Art. 320. A receita arrecadada com a cobrança das multas de trânsito será aplicada, exclusivamente, em sinalização, em engenharia de tráfego, em engenharia de campo, em policiamento, em fiscalização, em renovação de frota circulante, em educação de trânsito e em custeio do processo de habilitação de condutores de baixa renda.

§ 3º O valor total destinado à recomposição das perdas de receita das concessionárias de rodovias e vias urbanas, em decorrência do não pagamento de pedágio por usuários da via, não poderá ultrapassar o montante total arrecadado por meio das multas aplicadas com fundamento no art. 209-A deste Código, ressalvado o previsto em regulamento do Poder Executivo'.

Assim, se os valores das multas de trânsito forem depositados na Conta de Compensação do Sistema de Livre Passagem, os recursos hoje previstos para o cumprimento das obrigações assumidas pelo Poder Concedente no Sistema de Livre Passagem podem ser revertidos para a execução de obras ou à modicidade tarifária'.

587. As respostas das letras 'b' e 'c' dos temas auxiliares já foram transcritas no item IV.3.2.

V.4.3. Análise dos esclarecimentos iniciais

588. Em relação à repartição do risco pela evasão do sistema de livre passagem, a ANTT informou que realizou simulações e análises em modelagem econômico-financeira, chegando à constatação de que o risco não é plenamente gerenciável pela concessionária e que a assunção integral do risco pelo Poder Concedente

reduziria os incentivos à eficiência da própria concessionária, motivo pelo qual adotou a relação 90%/10%.

589. Todavia, tais argumentos não enfrentam integralmente o ponto central do achado, que reside na coerência entre a alocação de riscos e o modelo de compartilhamento das receitas recuperadas. Em particular, não se observa justificativa específica para a adoção de critério fixo de partilha (50%/50%) dissociado dos custos previamente incorridos pelo Poder Concedente, tampouco para a ausência de mecanismos de recomposição prioritária dos valores por ele antecipados.

590. A ANTT não apresentou respostas acerca dos questionamentos do subitem V.4.2.2, em virtude de a revisão dos documentos jurídicos e do MEF não estarem prontas.

591. Finda esta análise, esta equipe de auditoria seguirá o rumo de propor:

a) determinar à ANTT que promova o adequado compartilhamento entre Poder Concedente e a concessionária da tarifa TP4, aquela auferida após o prazo de 180 dias, de modo a compatibilizá-lo com a distribuição de riscos pela evasão do sistema de livre passagem, em atendimento ao inciso VI do art. 3º e ao inciso III do art. 14 da Política Nacional de Outorga da Portaria-MT-995/2023; e

b) recomendar à ANTT que avalie a inclusão, na modelagem contratual, de restituição prioritária dos valores antecipados pelo Poder Concedente a título de compensação da tarifa básica (TP1) quando da alocação dos valores recuperados após 180 dias (TP4), antes da eventual partilha do excedente entre as partes, com vistas a aprimorar a coerência entre riscos assumidos, em atendimento ao inciso VI do art. 3º e ao inciso III do art. 14 da Política Nacional de Outorga da Portaria-MT-995/2023.

V.4.4. Comentários do gestor

592. Em sua manifestação (peça 55, p. 46) a Agência entende que a vinculação estrita da partilha da receita recuperada (TP4) à matriz de riscos de evasão (90%/10%) comprometeria a eficiência do sistema de livre passagem e resultaria em prejuízo à modicidade tarifária. Essa fundamentação baseia-se nos seguintes pontos:

a) incentivo à recuperação vs. distribuição dos riscos: enquanto o risco assumido pelo Poder Concedente visa garantir a viabilidade do projeto, a partilha da receita recuperada TP4 deve ser desenhada como um estímulo à cobrança;

b) limitações da cobrança pública e eficiência do ente privado: a ANTT não possui o mesmo acesso aos mecanismos ágeis de cobrança de que dispõe o ente privado;

c) natureza indutiva da tarifa TP4 e destinação aos recursos vinculados: o objetivo não é o lucro da concessionária, mas a sustentabilidade do sistema. Nesse sentido, a Agência está aprimorando a regra de destinação em nova modelagem; e

d) revisão em andamento para aperfeiçoamento dos incentivos: as regras de compartilhamento estão sendo revisadas para escalonar os percentuais de participação da concessionária conforme o prazo de pagamento.

593. Por fim, segundo a ANTT, a manutenção de um incentivo econômico robusto para a concessionária na fase TP4 é a única garantia de que o Poder Concedente será ressarcido dos 90% de evasão que antecipou. A vinculação da partilha ao risco de 10% da concessionária desestimularia a cobrança ativa, prejudicando o fluxo de recursos vinculados que retornariam ao usuário.

594. Desta forma a Agência pugna pena manutenção da lógica de incentivo à eficiência na recuperação do crédito, bem como requer a exclusão da determinação e recomendação propostas, ou a conversão da determinação em recomendação, tendo em vista a inexistência de qualquer ilegalidade ou desconformidade normativa, tratando-se, em essência, de solução regulatória legitimamente delineada no âmbito de sua discricionariedade técnica e regulatória.

V.4.5. Análise dos comentários do gestor

595. Em resumo, a abordagem da Agência em relação à divisão da tarifa arrecadada após 180 dias (TP4) parte da ideia de que o Poder Concedente não dispõe de meios para realizar esta cobrança diretamente do usuário. Assim, tal responsabilidade é passada pela concessionária que, em contrapartida, ganha o direito de incorporar parte do montante arrecadado. Mesmo havendo a partilha da receita recuperada, tal recurso é importante para a modelagem e eventualmente pode ser revertido em novos investimentos ou para a modicidade tarifária.

596. Na modelagem anterior, a tarifa TP4 era dividida em 50% para o Poder Concedente e 50% para a concessionária, mesmo que o ressarcimento já tivesse sido efetivado em virtude do risco do sistema de livre passagem assumido pelo Poder Concedente.

597. Na nova modelagem manteve-se a divisão da tarifa TP4, porém o percentual é escalonado conforme o momento de recebimento da tarifa recuperada. Conforme discutido no item V.1.5, foi feita a distinção da tarifa

entre a parcela destinada à concessionária (Tarifa Líquida da Concessionária) e a parcela destinada ao Poder Concedente (Receita de compensação).

598. Segundo esta nova abordagem (Equação 4) no caso da tarifa paga após 180 dias, o montante arrecadado (tarifa TP4 somado a multas e juros legais) será dividido conforme o fator de compartilhamento previsto na minuta do contrato de concessão, apresentado na Tabela 30.

Tabela 30 – Fator de Compartilhamento das Receitas Arrecadadas Após 180 dias

Tarifa Recebida do Usuário	FC
TP_4 até 1 ano	10%
TP_4 até 2 anos	20%
TP_4 até 3 anos	30%
TP_4 até 4 anos	40%
TP_4 até 5 anos	50%
TP_4 acima de 5 anos	60%

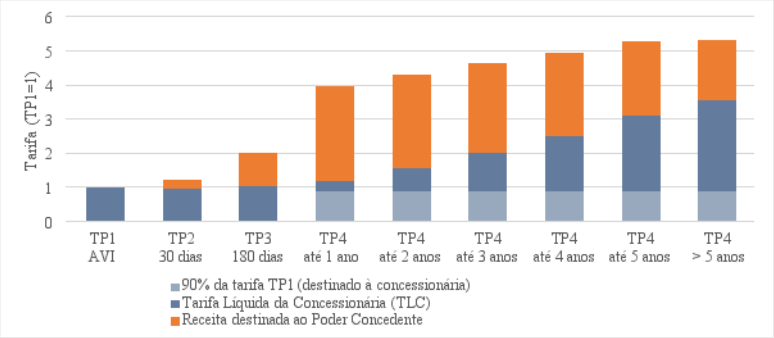
Fonte: Minuta contratual, subcláusula 19.5.5 (peça 75, p. 64). O fator de compartilhamento (FC) indica o percentual que será destinado à concessionária.

599. Assim, a parcela que é destinada à concessionária aumenta gradualmente à medida em que o tempo passa. No entanto, aumenta também o risco de que a concessionária não consiga arrecadar o montante previsto.

600. Por outro lado, manteve-se os percentuais de divisão de riscos assumido no contrato, ou seja, mesmo quando há o pagamento da tarifa TP4 em momento posterior, a concessionária também recebe o ressarcimento relativo à 90% da tarifa TP1.

601. Segundo a divisão de riscos, no entanto, quando há a recuperação, o montante arrecadado destinado ao Poder Concedente é sempre maior do que o respectivo ressarcimento da evasão realizado (90% da TP1). Assim, caso ocorra a recuperação, a modelagem garante que o montante arrecadado de cada usuário inadimplente e destinado ao Poder Concedente é suficiente para cobrir o custo do respectivo ressarcimento anteriormente realizado (Figura 24).

Figura 24 – Partilha da Tarifa Arrecadada conforme o Momento de Pagamento



Fonte: elaboração própria. Considera-se o valor da tarifa, acrescida de multas e juros em múltiplos da tarifa TP1.

602. Ainda, com base na Figura 24, percebe-se que houve a compatibilização entre a divisão da tarifa TP4 e o ressarcimento resultante da alocação de riscos do contrato (90% da TP1). Há um incremento gradual da parcela destinada à concessionária conforme o fator de compartilhamento aumenta.

603. Conforme discutido no item V.3.5, a modelagem elaborada pela Agência busca adotar incentivos para que a concessionária busque a recuperação da receita, mesmo após a compensação prevista em contrato. Assim, espera-se que a concessionária oriente os usuários para que realizem o pagamento por meios automáticos ou na forma avulsa no tempo mais breve possível. Caso isso não se concretize, é previsto o ressarcimento conforme a divisão de riscos.

604. Assim, mesmo após caracterizada a evasão e ocorrido o ressarcimento, é benéfico para a concessionária buscar esta fonte de receita adicional e é benéfico ao Poder Concedente que isso aconteça, pois a parcela da tarifa recuperada é suficiente para cobrir o custo anteriormente incorrido com o ressarcimento da respectiva tarifa do usuário inadimplente.

605. Dessa forma, conclui-se que as alterações promovidas pela Agência resultaram em divisão mais

adequada das tarifas arrecadadas após 180 dias (TP4) a partir da criação do fator de compartilhamento variável ao longo do tempo e considerando a partilha de riscos prevista no contrato.

606. Por outro lado, a Agência optou por não criar um mecanismo de ressarcimento prioritário ao Poder Concedente caso ocorra a recuperação, pelo qual o valor pago à concessionária anteriormente (90% da TP1) seria restituído antes da realização de qualquer partilha.

607. No entanto, entende-se que a adoção da metodologia do fator de compartilhamento atenua esta questão pelo fato de que a parcela destinada ao Poder Concedente cobre o valor do ressarcimento anteriormente feito à concessionária. Em outras palavras, caso ocorra a recuperação após caracterizada a evasão, o compartilhamento garante ao Poder Concedente uma parcela suficiente para repor o valor incorrido no respectivo ressarcimento anteriormente realizado.

608. Entende-se pertinente, portanto, a retirada das propostas de determinação e recomendação presentes no parágrafo 591 591, pois a nova versão do modelo econômico-financeiro e documentos jurídicos promoveram ajustes na forma de compartilhamento da receita recuperada.

V.5. Cobrança de 25% adicionais para usuários de pagamento avulso

V.5.1. Situação encontrada

609. Identificou-se a substituição da política anterior do Desconto Básico de Tarifa (DBT), que significava a aplicação de um desconto de 5% sobre a TBP para os usuários que utilizam a *tag*, pela aplicação de um adicional de 25% sobre a TBP para usuários que façam o pagamento avulso dentro do prazo normatizado de 30 dias após a passagem, o que, na prática, se constitui em uma espécie de penalidade para o usuário que não utiliza a *tag*, mas que está adimplente por pagar entre zero e trinta dias da passagem, além de estar em desacordo com o § 3º do art. 63-C da Resolução-ANTT 6.079/2026, que não permite a incidência de encargos administrativos, multas ou juros para pagamentos em até trinta dias.

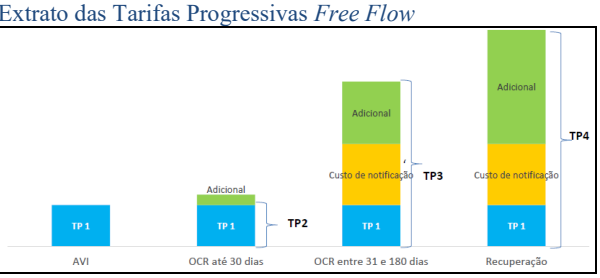
610. Como explicado em apontamento anterior, item V.1, o aumento progressivo do valor da tarifa ao longo do tempo tem por objetivo motivar o pagamento automático ou, caso o pagamento seja feito na forma avulsa, que a quitação seja feita o mais rápido possível, de forma a evitar que a tarifa devida se torne cada vez maior (peça 36, p. 3).

611. Então, ele funciona como uma espécie de *enforcement*, no qual o usuário é compelido a quitar o valor devido sob pena de ter um débito em montante cada vez maior, além das penalidades previstas no CTB.

612. No caso da tarifa TP2, para pagamentos entre zero até 30 dias, esse *enforcement* é um adicional de 25% sobre a TP1. Essa cobrança adicional de 25% pode ser mais bem visualizada a partir de um extrato de apresentação feita pela ANTT e Infra S.A., replicado na Figura 25 para melhor consulta:

Figura 25 – Extrato das Tarifas Progressivas *Free Flow*

Tarifas	Fórmula
TP2	TP1 / 0,8
TP3	TP2 * 2
TP4	TP2 * 3



Fonte: peça 38, p. 32, apresentação ANTT e Infra S.A. feita em 13/2/2026.

613. Além disso, apesar de não ficar explícito, a partir das fórmulas apresentadas na Figura 25, pelo fato de as fórmulas de TP3 e TP4 serem em função da TP2 (e não da TP1), conclui-se que esse adicional também é pago de forma cumulativa pelos usuários em inadimplência que pagam com mais de 30 dias (TP3) ou com mais de 180 dias (TP4), já que os 25% fazem parte da formação dessas tarifas.

614. Esse adicional de 25% compõe a tarifa do usuário adimplente, que paga dentro dos 30 dias permitidos pela Resolução-ANTT 6.079/2026. Até mesmo o usuário que realiza o pagamento pela forma avulsa no mesmo dia em que passou pelo pórtico do *free flow*, o faz em valor 25% maior do que um usuário que paga via *Automatic Vehicle Identification* (AVI, também chamada *tag*).

615. Diferente do modelo até então adotado nos projetos de concessões, em que o usuário que paga utilizando a *tag* usufrui de um benefício na forma de desconto sobre a Tarifa Básica de Pedágio, conhecida como Desconto Básico de Tarifa – DBT, neste projeto, o *enforcement* planejado pela ANTT para estimular a adoção de *tag* como meio preferencial de pagamento do pedágio *free flow* foi feito com base em uma penalidade, pois constitui em um acréscimo à TBP.

616. O DBT é um benefício automático de 5% de desconto no valor do pedágio, oferecido a todos os veículos que utilizam pagamento automático (*tag*) em rodovias concedidas, sem necessidade de cadastro prévio.

617. Esse desconto vinha sendo adotada pela Agência nas concessões anteriores e era previsto na própria Portaria-MT 995, de 17 de outubro de 2023 (peça 39, p. 4), conforme transcrito abaixo:

'Art. 13. A justiça tarifária é princípio basilar e deverá ser observada em toda a execução do contrato, sem que sua aplicação reduza a qualidade do serviço ofertado.

§ 1º Deverão ser previstos descontos progressivos na tarifa de pedágio, de acordo com a frequência utilizada da via para veículos leves com etiquetas eletrônicas ('tags') ou tecnologia posterior que a substitua, quando couber.

§ 2º **A utilização de etiquetas eletrônicas ('tags'), ou tecnologia posterior que a substitua, deverá ser incentivada por meio de tarifas diferenciadas**.

(...)

§ 4º A implantação de sistemas de pedagiamento automático de livre passagem ('Free Flow') deve, preferencialmente, ser contemplada nos contratos de concessão federal, no início do pedagiamento ou, na impossibilidade, dentro de prazo razoável definido contratualmente, preferencialmente, até o 5º ano. (Portaria MT 995/2023)'

618. Assim, em vez de a ANTT ter mantido o desconto do DBT, seja de 5%, seja em patamar superior, para incentivar o uso de *tags* e o pagamento automático via AVI, a Agência optou por colocar um adicional no usuário que não a usa, punindo-o financeiramente, mesmo o usuário que paga no prazo de 30 dias e se encontra adimplente.

619. Comparando-se os dois cenários, percebe-se que o DBT, de fato, constitui um incentivo para que o usuário busque meios automáticos de pagamento, pois há um desconto em relação à tarifa padrão da praça de pedágio. Na modelagem da Rota 2 de Julho, por outro lado, a tarifa básica já considera a modalidade de pagamento automático como referência e qualquer forma de pagamento avulso, ainda que feito no mesmo dia, tem um valor substancialmente maior, o que aparenta ser uma penalidade.

620. Ademais, o próprio art. 63-C, § 3º, da recém-aprovada Resolução-ANTT 6.079, de 26 de março de 2026 (peça 41, p. 10), estabelece que para pagamentos em até 30 dias, não é possível a incidência de encargos administrativos, multas ou juros, conforme transcrito abaixo (grifos nossos):

'Art. 63-C. No sistema de livre passagem, a concessionária poderá disponibilizar o pagamento das tarifas de pedágio nos seguintes momentos: (...)

§ 3º O usuário deverá efetuar o pagamento da tarifa de pedágio, observados os seguintes prazos, contados a partir da passagem do veículo pelo pórtico:

I - **até trinta dias, sem incidência de encargos administrativos, multas ou juros**;

II - **após trinta dias, com incidência de**:

a) **encargos administrativos**;

b) **multa moratória de 2%** (dois por cento), nos termos do art. 52, § 1º, da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 - Código de Defesa do Consumidor;

c) **juros legais de 1% (um por cento) ao mês**, calculados pro *rata temporis*, conforme artigos 395, 397 e 406 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil; e

d) **multa decorrente de infração de trânsito, nos termos do art. 209-A** da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 - Código de Trânsito Brasileiro, garantidos o contraditório, a ampla defesa e o devido processo legal'.

621. Por meio da 2ª Rodada de Esclarecimentos (peça 28, p. 2-4), fez-se os seguintes questionamentos à ANTT:

'd) como o adicional para tarifa paga na forma avulsa não se configura como forma de punição ao usuário?'

V.5.2. Esclarecimentos iniciais

622. A ANTT (peça 32, p. 4-13) apresentou as mesmas respostas já analisadas no item V.2 desta instrução.

V.5.3. Análise dos esclarecimentos iniciais

623. Aqui, compete primeiramente informar que, apesar de ter sido solicitado o esclarecimento sobre o adicional das tarifas avulsas à ANTT por meio da 2ª Rodada de Esclarecimentos, a pergunta não foi bem redigida por esta equipe, com a ausência do termo percentual '25%', além de outras devidas explicações. Dessa forma, compreensivelmente, não houve o entendimento correto da pergunta pela ANTT.

624. No entanto, considerando o exíguo prazo para a conclusão desta auditoria, bem como o fato de que haverá novas oportunidades para a discussão e futuro entendimento do apontamento, **propõe-se**:

a) **determinar** à ANTT que adote como Tarifa Básica de Pedágio o valor devido pelo usuário adimplente que paga o pedágio na modalidade avulsa até o 30º dia, aplicando desconto, a exemplo do DBT, para os usuários que pagam por AVI ou instrumento equivalente caso entenda por manter o diferencial para quem paga por essa modalidade, em conformidade com o art. 13, § 2º, da Portaria-MT 995/2023 e com o § 3º do art. 63-C da Resolução-ANTT 6.079/2026; e

b) **recomendar** à ANTT que avalie o retorno da política de Desconto Básico de Tarifa (DBT), prevista no

art. 13, § 2º, da Portaria-MT 995, de 17 de outubro de 2023.

V.5.4. Comentários do gestor

625. Em sua manifestação (peça 55, p. 49) a Agência destaca que a diretriz prevista no § 2º do art. 13 da Portaria-MT 995/2023 não impõe, necessariamente, a concessão de desconto em relação à tarifa básica de pedágio, mas sim a adoção de mecanismo de diferenciação tarifária apto a incentivar a utilização de etiquetas eletrônicas ou tecnologias equivalentes. Nesse contexto, a política de diferenciação tarifária é aderente à logica operacional do modelo, uma vez que a identificação automática dos usuários contribui diretamente para eficiência arrecadatória, redução dos custos operacionais e mitigação de riscos de inadimplência e evasão, caracterizando-se como um instrumento de justiça tarifária.

626. Destaca que, no sistema adotado, permanece preservada a lógica de diferenciação tarifária em favor dos usuários que realizam o pagamento automático, os quais continuam usufruindo de condição tarifária menor em relação aos demais, com vantagens ainda maiores que o modelo tradicional de cobrança. Verifica-se apenas uma inversão da lógica de construção da tarifa de referência no modelo econômico-financeiro, sem alteração da premissa regulatória e de comunicação ao usuário.

627. A Agência pontua, ainda, as diferenças no balanceamento de receitas e despesas quando da adoção do DBT. Em uma concessão tradicional, a concessionária assume o risco pela redução da receita, mas aufere o benefício de não arcar com parte dos custos de operação das cabines físicas e gestão de transporte de valores. No sistema de livre passagem, visto que grande parte das despesas operacionais é fixa, não guardam proporcionalidade com o volume de adesão ao pagamento automático.

628. Ainda, argumenta que a alocação de riscos da DBT à concessionária é possível em função da previsibilidade do comportamento dos usuários, permitindo a previsão do percentual de usuários que utilizam *tags* automáticas com confiança. Por outro lado, o sistema de livre passagem é recente no cenário nacional.

629. Destaca, também que, enquanto o modelo tradicional concede um desconto de 5%, a modelagem *free flow* prevê um abatimento de 20%. Por outro lado, quanto à usabilidade, o modelo tradicional permite a quitação diretamente na praça de pedágio, enquanto no sistema de livre passagem é necessária uma gestão mais ativa do usuário para o pagamento posterior da tarifa. Desta forma, a elasticidade de adesão dos usuários ao sistema de pagamento automático em ambiente de livre passagem é eivada de imprevisibilidade, o que inviabiliza a transferência regulatória desse risco à concessionária nos moldes do desconto básico da tarifa tradicional.

630. Diante disso, considerando que a política pública subjacente se encontra atendida, bem como a matéria versa sobre mecanismo regulatório instituído pela Agência no exercício de suas competências legais e regulamentares, em consonância com o marco regulatório vigente, solicita a exclusão da determinação e recomendação (parágrafo 624), ou a conversão da determinação em recomendação.

V.5.5. Análise dos comentários do gestor

631. Em resumo, a argumentação da Agência propõe que a inversão de lógica da tarifa de referência não altera a premissa regulatória e garante o incentivo ao pagamento automático. Ressalta ainda que a diferença percentual entre o pagamento avulso (até 30 dias) e o pagamento automático é maior do que seria adotado se fosse considerado o DBT tradicional.

632. Em análise à documentação apresentada pela Agência, conclui-se que foi mantida como referência a tarifa básica de pedágio para os usuários que realizam o pagamento automático (TP1). Para aqueles que realizam o pagamento na forma avulsa, há um acréscimo de valor em relação ao pagamento automático.

633. A preocupação que surge a partir desta inversão de lógica é que o usuário seja surpreendido pela cobrança dos adicionais de tarifa, interpretando estes valores adicionais como uma penalidade. Por outro lado, a partir da discussão apresentada no item V.2.5, entende-se a partir dos normativos que tratam do sistema de livre passagem que há a possibilidade de definição de tarifas diferenciadas para incentivo ao pagamento automático. Por fim, conforme discutido no item V.3.5, são previstos meios de comunicação com o usuário sobre as regras, valores tarifários e penalidades neste modelo de cobrança.

634. A Agência dispôs também sobre a aplicação do Desconto Básico da Tarifa (DBT). Destacou as diferenças entre o modelo de concessão tradicional e o sistema de livre passagem. Ressaltou também que a diferença entre o pagamento automático e avulso na nova modelagem corresponde a uma diferença de 20%, bem maior se comparada ao desconto normalmente adotado para DBT (5%)

635. Diante desses argumentos, a Agência optou por não adotar o Desconto Básico da Tarifa (DBT) no projeto da Rota 2 de Julho, devido às peculiaridades do sistema de livre passagem.

636. Em conclusão, entende-se que a escolha da tarifa de referência e eventuais descontos concedidos aos usuários encontram-se no âmbito discricionário da Agência e do Ministério dos Transportes, a fim de buscar

atender de forma adequada os princípios da modicidade e justiça tarifária.

637. Por outro lado, ressalta-se novamente a importância de se realizar a comunicação adequada à sociedade diante dessas mudanças regulatórias, pois impactam diretamente no planejamento dos usuários do trecho rodoviário. Na maioria das concessões atualmente vigentes, a aplicação do DBT é prática consolidada. Então, mesmo que a diferença entre a tarifa automática e avulsa seja maior do que o desconto normalmente aplicado, é importante a ampla divulgação da nova estrutura tarifária.

638. Por fim, com base nos argumentos apresentados pela Agência, conclui-se não ser necessária a manutenção das propostas de determinação e recomendação indicadas no parágrafo 624, pois entende-se que escolha da tarifa de referência e eventual adoção de desconto tarifário estão dentro dos limites regulatórios da entidade.

V.6. Erro no MEF sobre o cálculo da recuperação da evasão

V.6.1. Situação encontrada

639. Identificou-se possível erro na fórmula de cálculo da recuperação (20%) da evasão após 180 dias (inadimplência), no Modelo Econômico-Financeiro – MEF, aba 'Premissas_FF', linha 11, fato que pode acarretar uma superestimativa na evasão do sistema de livre pedagiamento (*free flow*), em desfavor da modicidade tarifária, o que está em desacordo com o § 1º do art. 6º da Lei 8.987/1995.

640. O impacto financeiro com a correção dessa possível inconsistência é uma economia estimada em R$ 212,5 milhões a título de Valor Presente Líquido (VPL, data-base out./24).

641. Conceitualmente, a estrutura tarifária do sistema de livre pedagiamento (*free flow*) prevê a recuperação de 20% da evasão após 180 dias (peça 45, SEI 35119993, Voto DLA 116/2025).

642. No entanto, em análise ao MEF, identificou-se que a fórmula apresentada na linha 11 (E11:AH11) da aba 'Premissas_FF' contém um possível erro de concepção já que, em vez de diminuir o valor recuperado (20%) da evasão após 180 dias, ela soma o valor recuperado de 20% à própria evasão, causando não a diminuição, mas sim o seu aumento, ou seja, uma superestimativa da evasão.

643. Assim, questionou-se à ANTT (2ª Rodada de Esclarecimentos, peça 28, p. 2) sobre a adequação da fórmula de cálculo da recuperação (20%) da evasão após 180 dias (inadimplência), no Modelo Econômico-Financeiro – MEF:

'b) na aba Premissas FF, em toda a linha 11, há as seguintes fórmulas 'ARRED(E10-E12-E13;4)' ou 'F10-F12-F13', dependendo da célula de referência. Nessas fórmulas, o E13 faz referência ao percentual de 20% recuperado. Ou seja, do fluxo total, primeiro se diminui a evasão (E12) e depois se diminui a recuperação (E13). Conceitualmente, é correto diminuir o percentual de recuperação E13 na linha 11?

c) considerando o mesmo MEF enviado para o TCU, de quanto seria a diminuição no valor da tarifa de pista simples e/ou quanto sobraria de receita para a inclusão de novas obras pela correção do possível erro da linha 11 das fórmulas 'ARRED(E10-E12-E13;4)'?'

V.6.2. Esclarecimentos iniciais

644. Como resposta ao questionamento 'b', a ANTT (peça 35, p. 4) informou apenas que:

'Os questionamentos serão respondidos na próxima semana, quando serão concluídas as revisões dos documentos jurídicos e da modelagem econômico-financeira'.

645. Adicionalmente, na resposta ao questionamento 'c', a ANTT afirmou que:

'No MEF encaminhado ao TCU, a correção do referido erro resultaria em um excedente de VPL de R$ 97,2 milhões. Como consequência, observar-se a redução da tarifa, a partir do ano 4 (após a aplicação dos degraus tarifários), de R$ 0,11555/km para R$ 0,11372/km. Ressalta-se, contudo, que, na versão corrigida do MEF a ser encaminhada, o referido erro será devidamente sanado'.

V.6.3. Análise dos esclarecimentos iniciais

646. A resposta ao questionamento 'c' confirma a irregularidade, com uma economia estimada pela ANTT de R$ 97,2 milhões, valor esse abaixo do inicialmente estimado por essa equipe de auditoria, porém igualmente significativo, em especial considerando se tratar de Valor Presente Líquido (VPL).

647. No entanto, findo o prazo de quinze dias de prorrogação dado para resposta à 2ª Rodada de Esclarecimentos, com data final para o dia 30/4/2026, a ANTT não apresentou a versão corrigida do MEF, com o erro sanado. Dessa forma, **propõe-se a seguinte determinação**:

a) revisar erro de soma nas fórmulas de cálculo da recuperação da evasão após 180 dias no Modelo Econômico-Financeiro – MEF, células (E11:AH11) da aba 'Premissas_FF', erro esse que acarreta uma superestimativa na evasão do sistema de livre pedagiamento (*free flow*), em desfavor da modicidade tarifária, o que está em desacordo com o § 1º do art. 6º da Lei 8.987/1995.

V.6.4. Comentários do gestor

648. Em manifestação, a Agência solicita o afastamento da proposta de determinação em virtude do atendimento aos apontamentos realizados pela unidade técnica (peça 55, p. 51).

V.6.5. Análise dos comentários do gestor

649. A ANTT disponibilizou a nova versão do modelo econômico-financeiro com mudanças importantes na modelagem do sistema de livre passagem. Nela, a aba 'Premissas_FF' não está mais presente. O item V.7.5 apresenta discussão sobre a aplicação dos percentuais de evasão após a revisão do modelo.

650. Assim, entende-se não ser mais necessária a manutenção da proposta de determinação apresentada no parágrafo 647, pois o novo modelo apresenta outro formato de cálculo no qual o problema levantado por esta equipe de auditoria neste item não mais existe.

V.7. Erro no MEF pela incidência de evasão sobre os pagantes AVI via contrato concessionária

V.7.1. Situação encontrada

651. Identificou-se possível erro na incidência de evasão sobre a parcela dos usuários pagantes AVI via contrato com a concessionária, no Modelo Econômico-Financeiro – MEF, aba 'Premissas_FF', linha 4, fato que pode acarretar uma superestimativa na evasão do sistema de livre pedagiamento (*free flow*), em desfavor da modicidade tarifária, o que está em desacordo com o § 1º do art. 6º da Lei 8.987/1995. O impacto financeiro com a correção dessa possível inconsistência é uma economia estimada em R$ 104,6 milhões a título de Valor Presente Líquido (VPL, data-base out./24).

652. Conceitualmente, a estrutura tarifária do sistema de livre pedagiamento (*free flow*) prevê a aplicação da evasão (inicialmente estimada em 12% variando anualmente até 3% no 10º ano) pelas categorias de usuários pagantes que não possuam o método de identificação AVI (*Automatic Vehicle Identification*) (peça 45, SEI 35119993, Voto DLA 116/2025, p. 4).

653. Utilizando as informações ambiente experimental regulatório (*sandbox*) da rodovia BR-101/RJ, a ANTT optou por utilizar na Rota 2 de Julho a seguinte distribuição para os usuários não AVI (peça 45, SEI 35119993, Voto DLA 116/2025, p. 4, grifos nossos):

'3.17.3. Estrutura Tarifária (...)

Distribuição OCR (não AVI): **10% AVI via contrato**, 46,99% até 72h, 14,86% até 15 dias, 10,44% até 30 dias, 4,87% até 60 dias, 12,84% até 180 dias e 20% recuperação (>180 dias)'.

654. A mesma distribuição de veículos não AVI (ou OCR) é apresentada na Tabela 31 a seguir:

Tabela 31 – Percentuais de Tráfego OCR conforme Estimativa de Pagamento

% Tráfego OCR	
AVI + contrato concessionária	10,00%
OCR até 72h	46,99%
OCR 72h até 15 dias	14,86%
OCR 15 até 30 dias	10,44%
OCR 30 até 60 dias	4,87%
OCR até 180 dias	12,84%
Recuperação (pago após 180 dias)	20,00%
Risco de fraude	0,25%

Fonte: peça 50, p. 2-3, Nota Informativa 892/2025 (SEI 35085542).

655. Assim, essa distribuição foi aplicada nas células (A4:A9) e, por consequência, na linha 4 da aba 'Premissas_FF', prevendo uma distribuição de 10% para veículos com AVI via contrato com a concessionária.

656. No entanto, a aplicação de evasão sobre essa parcela de veículos com AVI via contrato direto com a concessionária não é adequada, já que de maneira igual aos veículos AVI, o pagamento por essa parcela de usuários é automático.

657. Dividindo-se proporcionalmente a parcela de 10% prevista para os usuários AVI via contrato com a concessionária para as demais categorias OCR que, de fato, podem cometer evasão, chega-se a uma economia de R$ 104,6 milhões a título de Valor Presente Líquido (VPL, data-base out./24).

658. Assim, questionou-se à ANTT (2ª Rodada de Esclarecimentos, peça 28, p. 2) sobre a adequação da aplicação de evasão de 10% para veículos com AVI via contrato com a concessionária, no MEF, conforme transcrito abaixo:

a) se a tarifa AVI é um contrato direto com a concessionária e com pagamento automático, é correto prever evasão sobre esse valor?

V.7.2. Esclarecimentos iniciais

659. Como resposta ao questionamento 'a', a ANTT (peça 35, p. 4) informou apenas que:

Os questionamentos serão respondidos na próxima semana, quando serão concluídas as revisões dos

documentos jurídicos e da modelagem econômico-financeira.

V.7.3. Análise dos esclarecimentos iniciais

660. Findo o prazo de quinze dias de prorrogação, com data final para o dia 30/4/2026, a ANTT não apresentou respostas ao questionamento 'a'. Dessa forma, propõe-se a seguinte determinação:

a) revisar erro na incidência de evasão sobre a parcela dos usuários pagantes AVI via contrato com a concessionária, no Modelo Econômico-Financeiro – MEF, aba 'Premissas_FF', linha 4, fato que pode acarretar uma superestimativa na evasão do sistema de livre pedagiamento (*free flow*), em desfavor da modicidade tarifária, o que está em desacordo com o § 1º do art. 6º da Lei 8.987/1995.

V.7.4. Comentários do gestor

661. A ANTT solicita o afastamento da proposta de determinação, visto que realizou o ajuste dos apontamentos realizados e disponibilizou a documentação atualizada do projeto (peça 55, p. 51).

V.7.5. Análise dos comentários do gestor

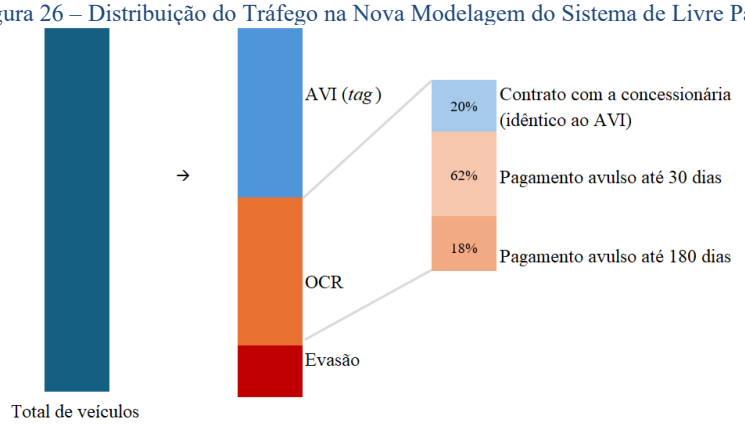
662. A Agência disponibilizou o acesso à versão revisada do modelo econômico-financeiro da concessão (MEF, peça 78, item não digitalizável), na qual houve mudança substancial nas premissas do sistema de livre passagem.

663. A modelagem considera que do total de veículos equivalentes previstos para passagem na rodovia no primeiro ano, por exemplo, 12% não realizarão o pagamento em até 180 dias, caracterizando a evasão. A curva de inadimplência (MEF, aba CP, linha 79) assume taxa de evasão variando de 12% no primeiro ano e decrescendo gradualmente até 2% nos últimos anos de concessão.

664. Assim, de acordo com a modelagem, do total de veículos equivalentes em determinado período é subtraída a quantidade de veículos para os quais se caracteriza a evasão. Dos veículos remanescentes, é feita a divisão entre aqueles que realizam o pagamento automático com *tag* (AVI) e aqueles que realizam o pagamento avulso a partir da leitura da placa (OCR). Desse último grupo, considera-se a estimativa de que 20% possuem contrato direto com a concessionária, por isso seu pagamento é idêntico ao AVI, 62% realizarão o pagamento avulso em até 30 dias e 18% realizarão o pagamento entre 31 e 180 dias. (Figura 26).

665. Da quantidade veículos que não realizaram o pagamento após 180 dias (evasão), estimou-se o patamar de recuperação em 10%.

Figura 26 – Distribuição do Tráfego na Nova Modelagem do Sistema de Livre Passagem



Fonte: elaboração própria com base em dados do MEF (peça 78, item não digitalizável, aba Tráfego – FF)

666. Por fim, cumpre destacar que a modelo econômico-financeiro passou por importantes alterações, de forma que a aba 'Premissas_FF' não mais existe na versão atual.

667. Assim, conclui-se que o cálculo foi ajustado realizando-se a distribuição da quantidade de veículos equivalentes a partir de estimativas dos percentuais de evasão, de pagamento automático e pagamento avulso. Logo, entende-se não ser mais necessária a manutenção da proposta de determinação apresentada no parágrafo 660.

V.8. Aproveitamento do estudo de tráfego para 7 praças de pedágio no modelo de 14 pórticos *free flow*

V.8.1. Situação encontrada

668. Foi observado que os estudos de tráfego desenvolvidos na estruturação do projeto da Rota 2 de Julho foram realizados considerando que a cobrança de pedágio ocorreria nas sete praças de pedágio existentes, implementadas pela antiga concessionária ViaBahia.

669. A Nota Técnica 37/2025 (peça 44, SEI 31079729, p. 8) explica que:

‘4.3.2. Do modelo de tráfego

4.3.2.1. O modelo de tráfego calibrado para a situação atual foi desenvolvido com base em contagens volumétricas, pesquisas origem-destino e preferências declaradas, conforme apresentado no Relatório de Tráfego. Esta calibração considerou as 7 praças de pedágio existentes. Posteriormente, o tráfego ao longo da concessão foi simulado com essas mesmas praças, considerando cenários com tarifas de TKM de R$ 0,15 e R$ 0,17.

4.3.2.2. Durante o processo de tomada de decisão, em dezembro de 2024, decidiu-se aumentar a base de usuários pagantes e a maior equidade tarifária (a partir do Cenário 3). Dessa forma, foram incorporados 7 pontos adicionais de free-flow, aumentando a quantidade de pontos de cobrança e diminuindo o TCP de cada um deles. No modelo previamente simulado, foram recalculadas as fugas, principalmente aquelas de curta distância, próximas aos novos pórticos a serem implantados. Os cenários com tarifas de TKM R$ 0,15 e R$ 0,17 foram simulados e adicionados ao MEF e às disciplinas dependentes ao tráfego. Adicionalmente, nos volumes de tráfego que alimentam a receita tarifária do modelo, foi determinada uma fuga mínima de 10% em todos os pórticos.

4.3.2.3. É importante ressaltar que essa decisão da incorporação de novos pontos de cobrança foi feita após a execução dos trabalhos de campo. Dessa forma, não foram realizadas pesquisas de campo, como contagens volumétricas, pesquisas origem-destino e preferências declaradas adicionais nas novas localizações de cobrança. Ou seja, os volumes obtidos foram resultados do modelo de tráfego simulado. Adicionalmente, cálculos de DUF, DBT e outros valores que necessitariam de coletas da pesquisa origem-destino foram replicadas de PODs dos pontos mais próximos coletados’.

670. Foram identificadas diversas limitações e inadequações no aproveitamento dos estudos de tráfego realizados em 2022, que consideravam as 7 praças de pedágio existentes, para modelar o tráfego pedagiado em 14 pórticos de *free flow*.

671. A substituição das 7 praças de pedágio por 14 pórticos de *free flow* representa uma mudança estrutural significativa no sistema de cobrança. O modelo de tráfego original foi calibrado com base em contagens volumétricas, pesquisas origem-destino e preferências declaradas, considerando as praças de pedágio fixas. A transição para o sistema de *free flow* altera a dinâmica de tráfego, especialmente no que diz respeito às rotas escolhidas pelos usuários e às possíveis fugas.

672. A decisão de incorporar os 7 novos pórticos de *free flow* foi tomada após a execução dos trabalhos de campo, sem que se procedesse com a realização de novas contagens volumétricas, pesquisas origem-destino ou preferências declaradas nas novas localizações de cobrança. Isso significa que os volumes de tráfego nos novos pórticos foram estimados com base em simulações, incorporando imprecisões que podem afastar o modelo da realidade.

673. A ausência de dados primários coletados diretamente nas novas localizações dos pórticos compromete a precisão das estimativas de tráfego. A replicação de dados de pontos de origem-destino (PODs) próximos pode não capturar adequadamente as características específicas de cada nova localização, como padrões de tráfego locais, características demográficas e econômicas da região, e possíveis rotas alternativas.

674. Ademais, a decisão de determinar uma fuga mínima de 10% em todos os pórticos foi arbitrado, sem validação empírica. No entanto, as fugas de tráfego podem variar significativamente dependendo da localização dos pórticos, da densidade populacional, da existência de rotas alternativas e de outros fatores locais. A falta de dados primários atualizados para os novos pórticos pode levar a subestimações ou superestimações das fugas.

675. A utilização de estudos de tráfego potencialmente deficientes para fundamentar decisões regulatórias, como a alteração da localização de pontos de cobrança, pode levar a decisões fundamentadas em dados imprecisos, o que pode comprometer a capacidade do Gestor na otimização das decisões relacionadas a esse projeto. Isto é, a ausência de novas pesquisas de campo e a dependência de simulações baseadas em dados desatualizados indicam uma possível falta de rigor metodológico.

676. A alteração na localização e no modelo de cobrança dos pedágios modifica significativamente a matriz de risco da concessão. Isso pode afetar o retorno financeiro do investimento da concessionária e a qualidade do serviço prestado aos usuários.

677. Além disso, a ausência de dados primários atualizados e a dependência de simulações podem levar a projeções imprecisas de receita tarifária. Isso é especialmente preocupante em um contrato onde o risco de tráfego é compartilhado entre a concessionária e o Poder Concedente, pois pode gerar desequilíbrios financeiros ao longo da concessão que terão efeitos como incremento da tarifa de pedágio, exclusão de investimentos ou prorrogação do prazo de concessão para reequilíbrio em função da diferença do tráfego pedagiado projetado e realizado.

678. Vale lembrar, por exemplo, que a matriz de risco prevê o compartilhamento de risco de demanda no caso de variação na faixa de ±10% da demanda estimada. A adoção de evasão de 10% de maneira arbitrária, sem a avaliação de dados de campo compatíveis com a disposição dos 14 pórticos, por exemplo, pode já posicionar o tráfego previsto para aquém da faixa de compartilhamento, praticamente anulando o efeito de proteção que se pretende com o compartilhamento.

679. Embora a decisão de adotar o modelo de *free flow* tenha sido justificada pela busca de maior equidade tarifária, a ausência de dados primários atualizados e a falta de validação das simulações podem comprometer a efetividade dessa medida. A alocação de custos entre os usuários pode não refletir adequadamente o uso real da infraestrutura.

680. No modelo de *free flow*, o risco de evasão de pedágio é preponderantemente alocado ao Poder Concedente. No entanto, a ausência de dados primários atualizados e a dependência de simulações para estimar as fugas de tráfego podem levar a uma subestimação desse risco, com impactos financeiros negativos para o Poder Concedente e para os usuários.

681. Portanto, a análise dos estudos de tráfego utilizados na estruturação da nova concessão da Rota 2 de Julho revela diversas fragilidades que podem comprometer a precisão das projeções de tráfego e receita, bem como a sustentabilidade financeira do contrato. É essencial que o Poder Concedente adote medidas para mitigar esses riscos, como a realização de novas pesquisas de campo e a validação independente dos estudos de tráfego.

682. Dessa forma, foram solicitados os seguintes esclarecimentos (peça 27):

a) Não houve coleta de dados nos pontos de cobrança novos?

b) Como foi feita a estimativa de tráfego nos pontos de cobrança novos?

c) Isso não pode gerar erros nas estimativas de tráfego e na receita prevista?

V.8.2. Esclarecimentos iniciais

683. Em sua manifestação (peça 32), a ANTT esclareceu que quando da alteração do sistema de pedagiamento para o de Livre Passagem, os trabalhos de campo já estavam concluídos e que não teriam sido realizadas novas coletas de dados nos pontos de cobrança adicionados.

684. Quanto à metodologia para estimativa de tráfego nos pontos de cobrança novos, informou que:

‘A INFRA S.A., responsável pela elaboração dos estudos, informou que a calibração do modelo de tráfego para o ano base foi realizada a partir do conjunto completo de dados de coleta de campo disponibilizados no pacote de arquivos entregues ao TCU. Esses dados subsidiaram o processo de ajuste da simulação de tráfego executada em software especializado, garantindo a aderência do modelo às condições observadas em campo. Com a inclusão de novos pontos de cobrança, a rede de tráfego foi submetida a nova rodada de análise e aos ajustes necessários. Esse processo contemplou a incorporação dos postos de cobrança, a verificação da existência de rotas de fuga locais e a avaliação do comportamento global da rede simulada. Os resultados decorrentes dessas atualizações foram devidamente incorporados ao MEF’.

685. Sobre a possibilidade de erros nas estimativas de tráfego e na receita prevista, traz afirmações da estruturadora de que foram adotados os procedimentos necessários para assegurar adequada calibração da rede de tráfego e minimizar eventuais inconsistências. Ademais, defende que possíveis divergências entre tráfego previsto e realizados seriam tratados por meio de mecanismos de reequilíbrio econômico-financeiros do contrato (peça 32, p.2):

‘Segundo a INFRA S.A., foram adotados todos os procedimentos necessários para assegurar a adequada calibração da rede de tráfego no ano base, bem como a correta incorporação das modificações previstas para os cenários futuros, incluindo a inserção de novos pontos de cobrança. Esses procedimentos tiveram como objetivo minimizar eventuais inconsistências nas estimativas de demanda de tráfego. Ressalta-se que possíveis divergências futuras entre os volumes de tráfego estimados e os efetivamente observados poderão ser tratadas por meio dos mecanismos contratuais de reequilíbrio econômico-financeiro da concessão, aplicáveis por meio do sistema de bandas de receita. Além disso, importante ressaltar a relevância que se tem o mecanismo de leilão, adotado como critério de escolha do futuro concessionário, pois este tem a potencialidade de aumentar a eficiência alocativa, alinhando as expectativas entre os participantes do certame’.

V.8.3. Análise dos esclarecimentos iniciais

686. A Agência e a estruturadora reconhecem que não foram feitas novas coletas de dados em campo levando em conta a alteração das 7 praças de pedágio por 14 pórticos de *free flow*. Conforme informações prestadas, o modelo foi recalibrado por meio de ajustes da simulação de tráfego e que foram adotados todos os procedimentos necessários para adequada calibração da rede de tráfego bem como a incorporação de modificações previstas para os cenários futuros. No entanto, não foram informados quais foram os procedimentos realizados que supostamente garantiriam a aderência do modelo às informações coletadas em campo.

687. Ademais, a ANTT ressalta que possíveis divergências nas estimativas de demanda seriam tratados tanto por mecanismos reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, quanto pelo leilão, pois este teria a potencialidade de aumentar a eficiência alocativa.

688. Ocorre que a função dos estudos de tráfego não é somente garantir a viabilidade econômico-financeira do contrato. Trata-se do principal dado de entrada para o planejamento das necessidades da rodovia, tanto em termos de obras de ampliação de capacidade, de recuperação e manutenção, quanto em termos operacionais. Nesse sentido, uma estimativa de tráfego inadequada incrementaria riscos de imprecisão no planejamento das obras e serviços contratuais.

689. Além disso, o mecanismo de compartilhamento do risco de demanda tem por objetivo amortecer os impactos de uma variação não prevista da demanda em razão de se tratar de um contrato de longo prazo. Se as bandas de tráfego forem consumidas por falhas nas estimativas de referência – causadas não pela natural imprecisão dos métodos estimativos, mas por inadequação dos levantamentos –, sua finalidade de agregar resiliência ao contrato restará prejudicada.

690. O mesmo se aplica aos mecanismos de reequilíbrio, que servem para manter a proporcionalidade entre obrigações e remuneração, e não para corrigir falhas de planejamento já conhecidas.

691. Entende-se que possa haver mudanças no decorrer do desenvolvimento do projeto, como a decisão de migrar do modelo de 7 praças físicas para 14 pórticos de *free flow*. Mas a tais mudanças devem se seguir as adequações relacionadas, a exemplo dos estudos que tiveram como premissa a solução anterior, os quais devem ser readequados de maneira tão criteriosa quanto foram realizados originalmente.

692. Recomenda-se, portanto, que sejam realizadas novas coletas de dados de tráfego considerando o novo modelo de cobrança de pedágio. Não se trata de simples ajuste, mas de uma remodelagem do sistema de cobrança de pedágio da futura concessão, com profundos impactos em toda modelagem do contrato. A realização de novas coletas de dados é essencial para garantir maior precisão nas estimativas de tráfego e, consequentemente, no planejamento das obras e serviços que serão executados ao longo da concessão.

V.8.4.Comentários do gestor

693. A ANTT informa, inicialmente (peça 55, p. 53) que a proposta realizada pela equipe técnica já se encontra materialmente atendida no âmbito dos estudos desenvolvidos por meio da atualização e reprocessamento do modelo de tráfego calibrado, sem necessidade de realização de nova campanha integral de levantamento de campo.

694. Para o presente projeto, segundo a Agência, foram realizadas sete contagens classificadas com duração de sete dias e, nos mesmos locais, pesquisas de origem e destino e de preferência declarada. Adicionalmente, foram realizadas três contagens de 24 horas e sete contagens em interseções rodoviárias. Essas contagens faziam parte de um levantamento mais amplo que incluiu também a BR-101/BA. Utilizou-se também dados adicionais provenientes do DNIT e da ANTT.

695. As informações coletadas em campo foram utilizadas para calibragem e validação da rede de transporte tendo como referência o ano-base da coleta. Após a calibração, é possível realizar as simulações em função de variáveis como tarifa de pedágio, localização dos pórticos e rotas alternativas disponíveis. Assim, alterações posteriores no projeto são avaliadas diretamente no modelo calibrado a partir da atualização dos parâmetros da rede e reprocessamento das simulações, não havendo necessidade de repetição integral das campanhas de campo.

696. As alterações no modelo, como o aumento do número de pórticos, não necessariamente alteram o custo total das viagens nas matrizes origem-destino, pois as tarifas tendem a ser diluídas ao longo do trecho. Para viagens completas o custo permanece similar, enquanto deslocamentos parciais podem até ter custo reduzido, pois o usuário paga apenas pelos pórticos que passa. Desta forma, a sensibilidade da variação da posição dos pórticos é adequadamente capturada pelo modelo.

697. Esta metodologia foi aplicada em diversos outros projetos de concessões federais, dos quais cita-se Rodovias Integradas do Paraná, Rota dos Cristais, Rota Sertaneja e outros. No caso concreto, promoveu-se diversas alterações posteriores em função das condições definidas pelos órgãos intervenientes, das quais cita-se a exclusão de dois pórticos eletrônicos na BR-324/BA e a mudança da posição do pórtico FF07, para evitar a cobrança integral dos usuários da BR-242/BA.

698. Ainda, destaca-se que a dinâmica de demanda em sistemas rodoviários é permanentemente variável, influenciado por fatores econômicos, crescimento urbano, sazonalidade e outros. Desta forma, mesmo a realização de novas campanhas de levantamento não eliminaria integralmente as incertezas inerentes aos estudos de demanda, apenas resultaria em um processo contínuo de atualização que é incompatível com a eficiência, razoabilidade e dinâmica de desenvolvimento do EVTEA, prejudicando também o custo e o cronograma de desenvolvimento do projeto.

699. Por fim, a Agência ressalta que o contrato de concessão possui mecanismos regulatórios destinados a mitigar eventuais variações nos volumes de tráfego observados ao longo da execução contratual, como bandas de volume pedagiado, gatilhos volumétricos e mecanismos de preservação de parâmetros de desempenho do pavimento.

700. Assim, afirma que não há justificativa técnica para a realização de novas coletas de campo, uma vez eu o modelo atual incorpora as alterações promovidas no sistema de cobrança e na configuração operacional do projeto, razão pela qual pugna pelo afastamento da proposta de recomendação.

V.8.5. Análise dos comentários do gestor

701. A Agência disponibilizou o acesso à versão revisada do modelo econômico-financeiro da concessão (peça 78, item não digitalizável), na qual houve mudança substancial nas premissas do sistema de livre passagem.

702. Em seu comentário, a ANTT defende que o modelo é calibrado a fim de representar de forma fidedigna as mudanças ocorridas devido ao lapso temporal desde a coleta de campo. Ressalta que eventual nova coleta não eliminaria as incertezas inerentes ao tráfego rodoviário, resultando em mera atualização que afeta o custo e o cronograma de desenvolvimento do projeto. Destaca ainda que o contrato tem meios adequados para mitigar eventuais variações de volume. Por fim, defende que não há justificativa técnica para realização de nova coleta em campo.

703. Desta forma, conclui-se que a Agência entende que os estudos utilizados foram adequadamente calibrados e atualizados para refletir com razoável precisão as condições do tráfego no trecho rodoviário. De fato, as condições do tráfego sofrem variações em função da conjuntura econômica e populacional, de forma que sempre haverá alguma diferença em relação à situação real ao longo dos anos.

704. No modelo econômico-financeiro verificou-se que não houve atualização no ano-base do estudo de tráfego, permanecendo-se como referência o ano de 2022. As condições do tráfego estimadas a partir deste levantamento, no entanto, são atualizadas com base nas variáveis econômicas mais recentes disponíveis, em especial a variação do Produto Interno Bruto (PIB).

705. Esta defasagem temporal permite comparar a situação prevista do modelo com a evolução real do tráfego na rodovia. O Portal de Dados Abertos da ANTT disponibiliza o volume de tráfego por praça de pedágio para as rodovias sob concessão federal. Em consulta, verificou-se que há dados disponíveis coletados pela antiga concessionária ViaBahia até maio de 2025.

706. A partir destes dados realizou-se a comparação do volume total de veículos contabilizado nas praças de pedágio entre os anos de 2022 e 2024 em relação ao volume total previsto pelo modelo econômico-financeiro nos respectivos trechos homogêneos (peça 78, item não digitalizável, aba ‘Tráfego_SF’). Agregou-se o total de veículos das sete praças de pedágio para verificar a variação global do tráfego projetado em relação ao real em cada ano (Tabela 32).

Tabela 32 – Comparação do tráfego total do modelo econômico-financeiro com volume real de veículos nas praças de pedágio

Total de veículos (somando as sete praças de pedágio)			
	2022	2023	2024
Projeto (milhões de veículos)	38,90	40,34	42,03
Real (milhões de veículos)	37,61	38,75	43,51
Variação do projeto em relação ao real	3,4%	4,1%	-3,4%
Contribuição de cada praça de pedágio para a variação total			
	2022	2023	2024
Praça 1	0,1%	-0,8%	-2,3%
Praça 2	1,0%	1,2%	-1,2%
Praça 3	1,5%	1,6%	0,3%
Praça 4	0,8%	1,1%	0,4%
Praça 5	0,4%	0,7%	0,2%
Praça 6	-0,2%	0,1%	-0,4%
Praça 7	-0,2%	0,1%	-0,4%

Fonte: elaboração própria com dados do MEF (aba ‘Tráfego_SF’) e dados do Portal de Dados Abertos da ANTT.

707. Ressalta-se que a banda de compartilhamento do risco de tráfego prevista na minuta contratual considera uma variação de 10% no volume pedagiado para mais ou para menos. Espera-se, portanto, que as projeções tenham precisão suficiente para situar-se dentro desta banda, situação na qual não há necessidade de compensação ou reequilíbrio do contrato.

708. Comparando-se o volume total de veículos utilizado no modelo e o volume pedagiado nos últimos anos da concessão da ViaBahia, nota-se uma variação menor que 5% para mais ou para menos. Considera-se, portanto, que há coerência entre a evolução prevista na modelagem e a evolução real observada no período.

709. Desta forma, com base nos argumentos apresentados pela Agência, conclui-se que, embora haja defasagem temporal considerável entre o momento dos levantamentos de campo e o desenvolvimento do

modelo econômico-financeiro, a utilização de variáveis secundárias e a calibração adequada do modelo de tráfego podem resultar em previsão satisfatória do volume de tráfego. Assim, conclui-se não ser necessária a manutenção da proposta de recomendação indicada no parágrafo 692.

V.9. Proposta de reincorporação do DUF pela proximidade dos pórticos de *free flow* aos centros urbanos

V.9.1. Situação encontrada

710. Identificou-se uma concentração de pórticos eletrônicos do sistema de livre passagem (*free flow*) próximos a centros urbanos e com uma pequena distância entre si, motivo pelo qual uma possível reincorporação do Desconto de Usuário Frequente (DUF) pode ser a solução para atender os usuários desses centros urbanos e que realizam corridas pendulares, como previsto no art. 13, § 1º, da Portaria-MT 995, de 17 de outubro de 2023.

711. A partir das informações comunicadas na apresentação do projeto da Rota 2 de Julho (peça 38), feita pela ANTT e Infra S.A. ao TCU, notou-se uma concentração de pórticos próximos a centros urbanos e em uma relativa pequena extensão entre si, conforme demonstrado na Figura 27 apresentada a seguir:

Figura 27 – Localização dos Pórticos e Tarifas por Pórtico



Tarifas por Pórtico

Pórtico	Rodovia	TCP (PS)	TCP (PD)	Tarifa de Face (R$) – Ano 1
FF_01	324/BA	-	42,30	3,55
FF_02	324/BA	-	23,69	1,99
FF_03	324/BA	-	24,39	2,05
FF_04	324/BA	-	23,16	1,95
FF_05	116/BA	-	30,96	3,51
FF_06	116/BA	-	31,68	3,59
FF_07	116/BA	36,34	5,06	3,63
FF_08	116/BA	51,36	-	4,31
FF_09	116/BA	65,53	-	5,50
FF_10	116/BA	74,08	-	6,22
FF_11	116/BA	33,83	-	2,84
FF_12	116/BA	63,78	-	5,36
FF_13	116/BA	60,71	-	5,10
FF_14	116/BA	74,89	-	6,29

Tarifas das Viagens – Ano 1

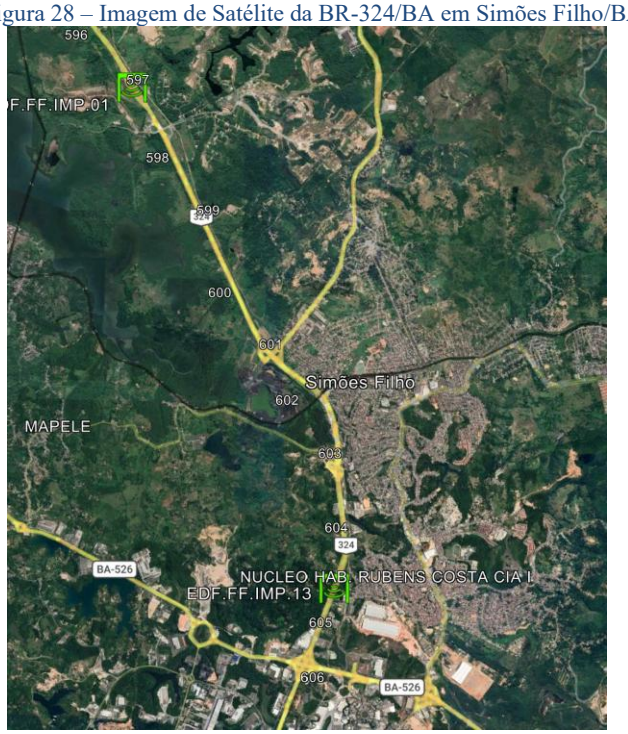
Tarifas de Face (R$)	Passeio		9 eixos	
	Feira de Santana/BA	Divisa BA/MG	Feira de Santana/BA	Divisa BA/MG
Salvador	9,54	55,89	128,79	754,51
Feira de Santana/BA	-	46,35	-	625,72

Fonte: peça 38, p. 31;

712. Por meio da Figura 27, é possível notar, por exemplo, que na rodovia BR-324/BA, nas proximidades da cidade de Simões Filho/BA, próxima de Salvador/BA, há os pórticos eletrônicos de *free flow* FF-03 e FF-04.

713. Apesar da diferente numeração, é possível visualizar os mesmos pórticos FF-03 (EDF.FF.IMP.01) e FF-04 (EDF.FF.IMP.13) na imagem de satélite apresentada na Figura 28 abaixo:

Figura 28 – Imagem de Satélite da BR-324/BA em Simões Filho/BA



Fonte: imagem obtida no Google Earth.

714. A partir da Figura 28 e utilizando a quilometragem disposta, constata-se que a distância entre os pórticos FF-03 (km 597) e FF-04 (km 604) é de apenas 7 km.

715. Essa distância pode ser considerada pequena para a situação atual de desenvolvimento do sistema de livre passagem, uma vez que ainda não há uma cobrança pelo efetivamente utilizado pelos usuários, como preceito de um sistema *free flow* pleno.

716. De acordo com o atual desenvolvimento do sistema de livre passagem, os pórticos eletrônicos continuam funcionando como as antigas praças de pedágio, em que a cobrança se dá pela passagem e não pela distância percorrida.

717. Dessa forma, a solução de Desconto de Usuário Frequente (DUF) pode ser uma solução para atender os usuários desses centros urbanos e que realizam corridas pendulares, como previsto no art. 13, § 1º, da Portaria-MT 995, de 17 de outubro de 2023, transcrita a seguir (peça 39, grifos nossos):

'Portaria MT 995/2023 (Política de Outorgas Rodoviárias)

Art. 13 A justiça tarifária é princípio basilar e deverá ser observada em toda a execução do contrato, sem que sua aplicação reduza a qualidade do serviço ofertado. § 1º **Deverão ser previstos descontos progressivos na tarifa de pedágio, de acordo com a frequência utilizada da via para veículos leves com etiquetas eletrônicas ('tags') ou tecnologia posterior que a substitua, quando couber**'.

718. Situação análoga ocorre com os pórticos FF-06 (km 482) e FF-07 (km 496) na rodovia BR-116/BA, onde a distância entre eles é de 14 km, apesar de estes não estarem próximos a centros urbanos.

719. Assim, por meio da 2ª Rodada de Esclarecimentos (peça 28, p. 8-9) solicitou-se à ANTT para que se manifestasse a respeito dos seguintes questionamentos:

'a) a concentração dos pórticos FF-01 a FF-04 em aproximadamente 74 km de distância cumpre a política pública da justiça tarifária, presente no caput do art. 13 da Portaria-MT 995/2023?

b) a distância de cerca de 7 km entre os pórticos FF-03 (km 597) e FF-04 (km 604) cumpre a política pública da justiça tarifária, presente no caput do art. 13 da Portaria-MT 995/2023?

c) a distância de cerca de 14 km entre os pórticos FF-06 (km 482) e FF-07 (km 496) cumpre a política pública da justiça tarifária, presente no caput do art. 13 da Portaria-MT 995/2023?

d) como se cumpre a política de justiça tarifária, presente no caput do art. 13 da Portaria-MT 995/2023, e que deveria ser de o usuário pagar pelo que ele usa, ou seja, pelo trecho que ele percorre na rodovia, se há concentração de pórticos de *free flow* em saídas de centros urbanos?

e) nesse cenário, não seria ainda mais importante a existência do Desconto de Usuário Frequente (DUF)?'

V.9.2. Esclarecimentos iniciais

720. Como resposta aos questionamentos, a ANTT (peça 35, p. 22-23) informou que:

'*a) a concentração dos pórticos FF-01 a FF-04 em aproximadamente 74 km de distância cumpre a política pública da justiça tarifária, presente no caput do art. 13 da Portaria-MT 995/2023?*

RESPOSTA: Destaca-se que, no âmbito de diretrizes de política pública, o Ministério dos Transportes solicitou: 'com o objetivo de evitar o tráfego pendular urbano, solicitamos a exclusão de dois pórticos na BR-324/BA, mantendo somente os dois pórticos nos locais onde já existia praça de pedágio na antiga concessão'. Em decorrência dessa orientação, os pórticos previstos para a BR-324/BA, identificados no MEF como FF-01 a FF-04, terão maior espaçamento entre os pontos de cobrança e em TCPs mais próximos da média observadas ao longo do trecho em estudo.

b) a distância de cerca de 7 km entre os pórticos FF-03 (km 597) e FF-04 (km 604) cumpre a política pública da justiça tarifária, presente no caput do art. 13 da Portaria-MT 995/2023?

RESPOSTA: Destaca-se que, no âmbito de diretrizes de política pública, o Ministério dos Transportes solicitou: 'com o objetivo de evitar o tráfego pendular urbano, solicitamos a exclusão de dois pórticos na BR-324/BA, mantendo somente os dois pórticos nos locais onde já existia praça de pedágio na antiga concessão'. Em decorrência dessa orientação, os pórticos previstos para a BR-324/BA, identificados no MEF como FF-01 a FF-04, terão maior espaçamento entre os pontos de cobrança e em TCPs mais próximos da média observadas ao longo do trecho em estudo.

c) a distância de cerca de 14 km entre os pórticos FF-06 (km 482) e FF-07 (km 496) cumpre a política pública da justiça tarifária, presente no caput do art. 13 da Portaria-MT 995/2023?

RESPOSTA: A localização dos pontos de cobrança foi avaliada e ajustada com base em dados de tráfego e em análise técnica de demanda, evitando-se cobranças em manchas urbanas. Os locais propostos foram apresentados no âmbito da Audiência Pública do projeto, ocasião em que não foram registradas manifestações relevantes da sociedade no sentido de solicitar a realocação dos pórticos.

d) como se cumpre a política de justiça tarifária, presente no caput do art. 13 da Portaria-MT 995/2023, e que deveria ser de o usuário pagar pelo que ele usa, ou seja, pelo trecho que ele percorre na rodovia, se há concentração de pórticos de free flow em saídas de centros urbanos?

RESPOSTA: A localização dos pontos de cobrança foi avaliada e ajustada com base em dados de tráfego e em análise técnica de demanda, evitando-se cobranças em manchas urbanas. Os locais propostos foram apresentados no âmbito da Audiência Pública do projeto, ocasião em que não foram registradas manifestações relevantes da sociedade no sentido de

solicitar a realocação dos pórticos.

e) nesse cenário, não seria ainda mais importante a existência do Desconto de Usuário Frequente (DUF)?

RESPOSTA: Em atenção às diretrizes de políticas públicas manifestadas pela Secretaria Nacional de Transporte Rodoviário (SNTR) exaradas no Ofício-Circular 503/2025/SNTR, de 26 de maio de 2025, e reiteradas no OFÍCIO 1369/2025/SNTR de 18 de junho de 2025, o Desconto de Usuário Frequente (DUF) foi removido do Modelo Econômico-Financeiro das concessões de rodovias federais. Eventual revisão desta decisão será tratada junto ao SNTR'.

V.9.3. Análise dos esclarecimentos iniciais

721. Em apertada síntese, no que se refere a situação da rodovia BR-324/BA, com quatro pórticos eletrônicos no total, dentre eles os pórticos FF-03 e FF-04, a ANTT informou que o Ministérios dos Transportes solicitou a exclusão de dois, mantendo somente os dois pórticos nos locais onde já existiam praças de pedágio na antiga concessão, com o objetivo de evitar o tráfego pendular urbano.

722. Por conseguinte, explica, os pórticos previstos para a BR-324/BA, identificados no MEF como FF-01 a FF-04, terão maior espaçamento entre os pontos de cobrança e Trechos de Cobertura de Pedágio – TCPs mais próximos da média observadas ao longo do trecho em estudo.

723. Sobre o Desconto de Usuário Frequente, a ANTT esclarece que, em atendimento a ofícios do Ministério dos Transportes (peça 51), houve a solicitação de exclusão do DUF da modelagem do projeto.

724. Ante o exposto, e utilizando a mesma fundamentação já exposta no apontamento, de que os pórticos eletrônicos não são ainda a adoção de um *free flow* pleno, no qual o usuário paga pelo efetivamente utilizado, mas somente a substituição das praças de pedágio físicas por pórticos, propor-se-á a seguinte recomendação à ANTT:

a) avaliar a reincorporação do Desconto de Usuário Frequente (DUF), de modo a atender os usuários dos centros urbanos e que realizam corridas pendulares próximas aos pórticos eletrônicos, como previsto na política pública do art. 13, § 1º, da Portaria-MT 995, de 17 de outubro de 2023.

V.9.4. Comentários do gestor

725. Inicialmente, a Agência destaca (peça 55, p. 58) que o modelo de cobrança em fluxo livre altera substancialmente as premissas originalmente associadas à necessidade de descontos progressivos vinculados à quantidade de passagens realizadas, pois a maior distribuição de pórticos possibilita uma cobrança mais aderente ao trecho efetivamente percorrido pelo usuário. Enquanto no modelo tradicional de praça de pedágio os usuários pendulares ou locais frequentemente eram onerados em função do trecho de cobertura, o *free flow* permite a mitigação da iniquidade tarifária e uma maior aderência ao princípio da justiça tarifária previsto no art. 13 da Portaria-MT 995/2023. A adoção de tarifas proporcionais ao trecho percorrido neutraliza, ao menos parcialmente, a lógica compensatória atribuída ao DUF.

726. Ainda, a Agência informa que a Portaria-MT 995/2023 se encontra em processo de atualização, com vistas ao aprimoramento e modernização dos conceitos, diretrizes e procedimentos relativos à política de outorgas e ao processo de estruturação de projetos.

727. Por fim, destaca que eventual reavaliação de reincorporação do DUF em futuros projetos com sistema de livre passagem não é descartada. No entanto, considera que parte relevante dos objetivos atribuídos ao mecanismo passa a ser atendida pela própria lógica operacional do *free flow* e pela maior aderência tarifária proporcionada pelo modelo. Diante disso, requer a exclusão da recomendação proposta.

728. A Agência apresentou, também o Ofício 2370/2025/SNTR (peça 58), de 5/11/2025, no qual a Secretaria Nacional de Transportes Rodoviários solicita a exclusão de dois pórticos na BR-324/BA, mantendo-se somente dois pórticos nos locais onde já existiam praças de pedágio, a fim de se evitar o tráfego pendular urbano.

V.9.5. Análise dos comentários do gestor

729. Em situação ideal, o sistema de livre passagem deve ser capaz de permitir a cobrança dos usuários conforme a exata distância percorrida. Assim, mais pontos de cobrança ou mesmo o controle da entrada e saída do sistema rodoviário permitiriam, em solução ótima, que cada usuário fosse cobrado de forma exatamente proporcional ao trecho utilizado.

730. O Desconto de Usuário Frequente (DUF), por outro lado, relaciona-se a quantas vezes o usuário passa pelo mesmo local em um determinado intervalo de tempo. Esta modalidade de desconto beneficia aqueles usuários que realizam trajetos curtos e pendulares, beneficiando principalmente aqueles que residem próximo ao sistema rodoviário.

731. Percebe-se, portanto, que a implantação do sistema de livre passagem não é incompatível com a aplicação do DUF, mas este passa a ser um complemento. Enquanto o *free flow* promove justiça tarifária considerando como parâmetro principal a distância percorrida, a aplicação do Desconto de Usuário Frequente o faz pela quantidade de passagens pelo mesmo local em determinado intervalo de tempo. Neste último caso, sua

aplicação favorece aqueles usuários que realizam tráfego pendular ou moram nas proximidades do trecho rodoviário, em detrimento de usuários esporádicos.

732. Em contrapartida, entende-se que a adoção de descontos progressivos conforme a frequência de utilização da via é um instrumento discricionário do Ministério dos Transportes para promover a justiça tarifária, princípio previsto no art. 13 da Portaria-MT 995/2023.

733. Nesse sentido, a Nota Informativa 763/2025/GEROD/SUCON/DIR, de 9/8/2025 (peça 89, p. 3) destaca as premissas estabelecidas pela Secretaria Nacional de Transportes Rodoviários (SNTR) para o desenvolvimento do projeto, dentre as quais inclui-se 'a exclusão do Desconto de Usuário Frequente – DUF da modelagem do projeto, considerando a adoção do sistema free flow e a alteração da relação leve/pesado'.

734. No caso presente, a Agência argumenta que a modelagem do sistema *free flow* permite a cobrança mais justa do usuário em função da maior distribuição de pórticos, o que, em parte, cumpriria a lógica compensatória do Desconto de Usuário Frequente, com aderência ao princípio da justiça tarifária. Diante disso, optou por não utilizar esta modalidade de desconto.

735. Além disso, nas versões atualizadas do modelo econômico-financeiro (peça 78, item não digitalizável) e PER, volume II (peça 78) observa-se de fato a exclusão de dois pórticos na BR-324/BA, permanecendo somente outros dois no trecho entre Salvador e Feria de Santana onde localizam-se as praças de pedágio da concessão anterior.

736. Em conclusão, a Agência entende que o modelo de sistema de livre passagem utilizado no projeto da Rota 2 de Julho é aderente ao princípio da justiça tarifária, não sendo necessária, portanto, a adoção do desconto de usuário frequente. Porém, não descarta o eventual retorno dessa modalidade de desconto em projetos futuros. Além disso, a Agência optou por retirar dois pórticos eletrônicos que estavam localizados próximos a centros urbanos, evitando a cobrança de quem realiza do fluxo pendular urbano.

737. Por isso, considerando que esta diretriz veio do Ministério dos Transportes e que a ANTT avaliou a reincorporação do DUF e optou por não o adotar no projeto, bem como promoveu a alteração da disposição dos pórticos eletrônicos para evitar cobrança do tráfego pendular urbano, entende-se não ser necessária a manutenção da proposta de encaminhamento indicada no parágrafo 724.

VI. Pronunciamento da subunidade

738. Em 22/5/2026 foi encaminhado à ANTT o pronunciamento da Subunidade AudRodoviaAviação/DT-4 (peça 61). Nele discute-se a referência de valor da tarifa básica de pedágio (TBP) para o projeto, diante da irregularidade da consideração como TBP do valor pago pelos usuários que utilizam AVI, com consequente oneração injustificada de usuários adimplentes que pagam por outros meios, e a adoção de valor arbitrário, não decorrente do equilíbrio entre receitas e custos de fluxo de caixa do projeto.

739. Diante disso, propôs-se como encaminhamento:

a) com fundamento no art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, encaminhar à ANTT cópia do Relatório de Acompanhamento e deste pronunciamento para oportunizar à Agência que, no prazo de 15 dias, apresente, se assim o desejar, comentários sobre as propostas de determinação e recomendação constantes do relatório, acrescidos das seguintes determinações:

b) determinar à ANTT, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que adote como Tarifa de Pedágio calculada pela fórmula da cláusula 19.6.5 da minuta do contrato da Rota 2 de Julho, a tarifa devida pelo usuário adimplente que realiza o Pagamento Avulso em até 30 dias, e, caso opte por promover algum diferencial para o usuário que se vale de Pagamento Automático, o faça a partir da aplicação de desconto sobre a Tarifa de Pedágio, em observância ao art. 3º, inciso III, alínea 'g' da Portaria-MT 995/2023 e à nova redação dada pela Resolução-ANTT 6.079/2026 aos arts. 19-B, inciso III, 19-C, parágrafo único, inciso V, da Resolução-ANTT 5.950/2021 – RCR1; art. 201-G, inciso VI, da Resolução-ANTT 6.032/2023 – RCR3;

c) determinar à ANTT, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que adote como Tarifa Básica de Pedágio da minuta do contrato da Rota 2 de Julho aquela que decorre do equilíbrio da equação econômico-financeira do projeto e, caso opte por adotar degraus tarifários por decurso de tempo nos primeiros anos do contrato, o faça por meio da aplicação de descontos sobre a Tarifa Básica de Pedágio, de modo a manter a coerência com os demais contratos de concessões rodoviárias federais e não prejudicar o acompanhamento sistemático desses contratos.

VI.1. Comentários do gestor

740. Inicialmente, a Agência informa que o encaminhamento proposto no item 'a' foi objeto dos comentários apresentados na documentação disponibilizada referente ao projeto de concessão da Rota 2 de Julho.

741. Em sequência, quanto ao item ‘b’, a Agência destaca que a diferenciação das tarifas não possui caráter de penalização, mas de incentivo à adoção de meios automáticos de pagamento. No modelo *free flow*, o pagamento automático possui menor custo de processamento, maior confiabilidade e redução significativa dos riscos de inadimplência, enquanto o pagamento avulso posterior demanda procedimentos adicionais de identificação, emissão de cobrança, processamento administrativo e outros, que geram custos operacionais e financeiros superiores. Assim a estrutura adotada busca refletir as diferenças operacionais e, simultaneamente, incentivar a ampliação de usuários identificados automaticamente.

742. Além disso, a Agência entende que:

‘a diretriz prevista no § 2º do art. 13 da Portaria-MT nº 995/2023 não impõe, necessariamente, a concessão de desconto em relação à Tarifa Básica de Pedágio (TBP), mas sim a adoção de mecanismo de diferenciação tarifária apto a incentivar a utilização de pagamento automático, em consonância com o princípio da justiça tarifária e com a racionalidade operacional do sistema de arrecadação’.

743. Acrescenta, ainda, que a alteração sugerida não produz impacto material relevante sobre o resultado econômico da tarifa praticada, pois independentemente da apresentação sob a lógica de ‘tarifa base acrescida para avulso’ ou ‘tarifa base com desconto para usuários para pagamento automático’, as tarifas permanecem, em essência, equivalentes. Em qualquer das duas abordagens, permanece atendida a diretriz de política pública de incentivo ao pagamento automático com tarifas diferenciadas, em linha com os objetivos de eficiência operacional, modernização regulatória e sustentabilidade no sistema de fluxo livre.

744. Diante disso, solicita o afastamento da determinação do item ‘b’, considerando que a política pública se encontra plenamente atendida, bem como versa sobre mecanismo regulatório instituído pela ANTT no exercício de suas competências legais e regulamentares. Subsidiariamente, requer que que a referida determinação seja convertida em recomendação, diante da inexistência de irregularidade, tratando-se, na verdade, de solução regulatória legitimamente delineada pela Agência no âmbito de sua discricionariedade técnica e regulatória.

745. Quanto à proposta de determinação do item ‘c’, a ANTT destaca inicialmente que a forma de operacionalização dos degraus tarifários, seja pela definição de tarifa reduzida com evolução gradual até a tarifa de equilíbrio, seja mediante aplicação de descontos sobre a TBP, não gera alteração substancial no resultado do modelo econômico-financeiro do projeto, preservando-se a mesma lógica de transição tarifária e o mesmo resultado econômico.

746. No entanto, a forma escolhida se torna relevante do ponto de vista da política pública diante da peculiaridade do projeto e a fim de atender a premissa de padronização dos projetos prevista na Portaria-MT 995/2023.

747. O trecho objeto da concessão era explorado pela ViaBahia, cuja execução foi marcada por recorrentes descumprimentos, gerando descrédito perante a população local. A adoção de degraus tarifários neste contexto permite uma transição gradual até a tarifa de equilíbrio, retomando a confiança dos usuários por meio de resultados concretos de melhorias operacionais, de segurança e de qualidade da infraestrutura rodoviária.

748. Quanto ao aspecto da padronização entre os contratos, previsto como política pública estabelecida na Portaria-MT 993/2023, a Agência destaca que, no âmbito de processos de otimização de contratos de concessão de rodovias federais a adoção de degraus tarifários tem se mostrado instrumento relevante para compatibilizar a execução de investimentos, modernização de infraestrutura e modicidade tarifária. Seis processos foram aprovados pelo TCU e quatro deles já tiveram os termos aditivos assinados.

749. A sistemática confere maior previsibilidade regulatória e equilíbrio na transição contratual, bem como contribui para mitigar impactos abruptos na tarifa de pedágio ao mesmo tempo em que preserva a sustentabilidade financeira do projeto. Trata-se, portanto, de mecanismo regulatório já incorporado às discussões recentes de otimização contratual no setor rodoviário federal. A harmonização dos modelos contribui para fortalecer a transparência regulatória, a segurança jurídica e a comunicação institucional.

750. A Agência destaca, ainda que a composição da tarifa básica de pedágio é resultante de fatores temporais e de localização, tais como a WACC, taxas de câmbio, crescimento de tráfego, condições iniciais da rodovia, existência prévia de dispositivos ou necessidade de implantação de novos, horizonte de projeto considerado, políticas do governo para sistemas de apoio ao usuário e evolução tecnológica. Nesse sentido, afirma que ‘o comparativo entre tarifas de projetos de concessão não se configura como uma métrica da qualidade do projeto ou de sua economicidade, não sendo recomendável seu uso para com tal finalidade.’

751. Diante disso, requer a exclusão da proposta de determinação do item ‘c’, considerando que a política pública se encontra bem atendida, bem como que a matéria versa sobre mecanismos regulatórios instituído nos processos de otimização dos contratos de concessão de rodovias, inclusive já aprovados no TCU.

Subsidiariamente, requer que a referida determinação seja convertida em recomendação, pois não há qualquer ilegalidade ou desconformidade, tratando-se de solução regulatória legitimamente delineada pela ANTT no âmbito de sua discricionariedade técnica.

VI.2. Análise dos comentários do gestor

752. Quanto ao item 'a', a Agência apresentou tempestivamente, no dia 9/6/2026 os comentários ao relatório preliminar da unidade técnica e pronunciamento da subunidade (peças 54 a 59), bem como as versões atualizadas do modelo econômico-financeiro e documentos jurídicos. Destaca-se que a nova versão trouxe importantes mudanças na concepção do sistema de livre passagem, conforme discutido no item V.1.5.

753. Em relação à escolha da tarifa de referência, a Agência argumenta que se trata somente de inversão de lógica: enquanto em modelagens anteriores se considera como referência a tarifa comum (paga na cabine de pedágio) e a partir dela se aplica um desconto, no sistema de livre passagem a tarifa de referência é o pagamento automático (TP1) a partir da qual se aplica os acréscimos conforme o prazo de pagamento avulso.

754. Apesar dessa mudança, segundo a Agência, conserva-se a lógica de diferenciação tarifária e de incentivos. Desta forma, optou por manter como tarifa básica de pedágio a tarifa TP1, aquela paga por usuários de forma automática. Assim, da mesma forma que a versão anterior do projeto, os usuários que realizam o pagamento avulso sempre pagam um adicional em relação à tarifa básica. Não há um desconto para pagamento automático similar a outros modelos de concessão nos quais se utiliza o Desconto Básico da Tarifa (DBT), pois esta tarifa já é a menor.

755. Quanto à aplicação dos degraus tarifários e escolha da tarifa de referência, a Agência argumenta que se busca atender o princípio da padronização entre os contratos, visto que já foram aplicados métodos similares em outros contratos de otimização de rodovias federais. Destaca também que, em virtude das dificuldades da concessão anterior, busca realizar uma transição gradual do patamar tarifário. Por fim, cita que a tarifa de pedágio é composta por diversos fatores temporais e de localização que impedem a comparação direta da tarifa adotada em diferentes projetos.

756. Diante desses argumentos, a Agência decidiu manter a aplicação dos degraus tarifários, cuja aplicação começa a partir da tarifa básica de pedágio no primeiro ano e aumenta sucessivamente nos anos seguintes até que se atinja a tarifa de equilíbrio. Não houve, portanto, mudança quanto a este aspecto em relação à versão anterior.

757. Na verdade, o pronunciamento da subunidade não contestou a adoção de degraus tarifários, mas sim a desvinculação do valor da TBP ao projeto, o que comunicaria erroneamente o valor da tarifa de pedágio. A determinação proposta não foi de extinção dos degraus, mas de adoção de TBP condizente com o projeto e degraus aplicados a partir de desconto sobre essa TBP.

758. As alterações de valores advindas da nova versão do projeto e apresentadas na Tabela 5, inclusive, refletem esse problema: o equilíbrio contratual nas novas condições demandou um acréscimo de 9,52% do valor da tarifa após os degraus. Mas a adoção de valor arbitrário no primeiro ano oculta esse impacto, fazendo parecer que não houve alteração de tarifa. Sem que o valor final da tarifa após os degraus seja bem comunicado, os usuários terão a impressão errada sobre o nível tarifário do projeto que está sendo contratado.

759. A invocação de uma suposta padronização a partir dos casos negociados e aprovados na SecexConsenso não dá lastro ao formato de degraus. Primeiro porque a remodelação de contratos na SecexConsenso é condição extraordinária, não padrão. Segundo porque a situação aqui é absolutamente distinta das situações da SecexConsenso. A própria motivação para a adoção de degraus tarifários naqueles contratos não se encontra nesse novo projeto.

Tabela 33 – Características dos Contratos em Relação às Razões para Adotar Degraus Tarifários

Característica	Contratos repactuados	Rota 2 de Julho
Continuidade contratual	O contrato existente continua e o degrau tarifário evita aumento significativo sem a entrega de obrigações que permita um mínimo de vinculação do aumento à mudança de postura da concessionária.	Trata-se de um novo contrato.

Característica	Contratos repactuados	Rota 2 de Julho
Continuidade de cobrança da tarifa	Não há período sem pagamento de tarifas. Os degraus promovem uma transição gradual entre o patamar tarifário atual e o final.	Trecho já se encontra sem cobrança de pedágio desde 15/5/2025. Quando do início da cobrança do pedágio pela nova concessionária, o trecho já estará sem pedágio por pelo menos 2 anos.
Possibilidade de permanência do controlador anterior	Os contratos repactuados previam a possibilidade de o antigo concessionário permanecer no controle. Os degraus tarifários, combinados com o encerramento contratual antecipado, reduziam o recebimento de receitas tarifárias sem que houvesse cumprimento mínimo de obrigações.	Não há atual concessionária no trecho. Tampouco há previsão de encerramento contratual antecipado no período de aplicação dos degraus tarifários.
Entrega de obras nos primeiros anos do contrato	Os contratos repactuados preveem a entrega de investimentos em melhoria e ampliação de capacidade nos três ou quatro anos de aplicação dos degraus, de modo que os aumentos são realizados em período de entrega de investimentos.	Os dois primeiros anos de contrato não preveem investimentos em melhoria e ampliação de capacidade, que começam a ser entregues no final do terceiro ano. Os degraus, portanto, são aplicados sem que haja entrega desses tipos de investimentos.
Possibilidade de encerramento contratual no período dos degraus	Embora os degraus sejam aplicados somente pelo decurso do tempo, caso não haja entrega das obrigações do período, o contrato será encerrado de maneira expressa. Assim, a aplicação de degraus depende da continuidade do contrato, que depende do cumprimento de metas de desempenho.	Não há encerramento contratual expresso, de modo que os degraus serão aplicados independentemente do desempenho da Concessionária.

Fonte: elaboração própria.

760. É claro que os contratos guardam muitas outras semelhanças e diferenças. A Tabela 33 acima apenas destaca as características relacionadas às razões para a aplicação de degraus tarifários nos contratos renegociados da SecexConsenso, para demonstrar que não guardam relação com o projeto da Rota 2 de Julho.

761. Tal comparação não se faz para contestar a adoção de degraus tarifários. Eles poderiam ser adotados independente da apresentação de justificativas. Por isso mesmo, o pronunciamento da subunidade não tratou como irregular os degraus aplicados no projeto.

762. A argumentação apenas se destina a afastar qualquer possibilidade de se adotar as soluções consensuais negociadas no TCU como fonte de padrões a serem replicados indiscriminadamente e independentemente de comparabilidade. As soluções foram negociadas como condição de exceção, não de regra. Claro que alguns instrumentos que foram utilizados ou criados naquele contexto podem ser aproveitados em outras situações, mas não sem que se avalie as condições que justificaram sua adoção lá para que seja adotado aqui com bastante cautela.

763. Afora a inadequação de se invocar acordos consensuais extraordinários como fonte de soluções sem as devidas adaptações, faz pouco sentido falar de padronização invocando esses 5 casos que contaram com soluções personalizadas e ignorando os demais 17 contratos assinados em 2025 e 2026 ou os 25 contratos de 4ª e 5ª etapas.

764. Enfim, pode-se até pretender iniciar um novo padrão a partir da Rota 2 de Julho, de projetos que adotem degraus tarifários, mas não sob o argumento de alinhamento com as soluções consensuais.

765. As propostas do pronunciamento da subunidade não significam nenhuma alteração dos valores de pedágio pago pelos usuários e nenhuma adequação dos estudos econômico-financeiros. Trata-se somente de comunicação dos valores de tarifa, as mesmas tarifas já definidas no projeto.

766. Com as alterações propostas, o usuário com *tag* seguiria pagando os mesmos R$ 8,399/100km, R$ 9,574/100km, R$ 10,915/100km e R$ 12,655/100km nos anos 1, 2, 3 e 4 em diante, e o usuário adimplente que não utiliza *tag* seguiria pagando os mesmos R$ 10,498, R$ 11,968/100km, R$ 13,644/100km e R$ 15,818/100km nos anos 1, 2, 3 e 4 em diante. Ou seja, não há nenhum impacto sobre a modicidade tarifária, mas evita-se criar a expectativa de que o pedágio ao longo do contrato será 33% inferior ao valor que será pago durante 90% do prazo contratual.

767. Em síntese, o projeto da Rota 2 de Julho trouxe inovações decorrentes das premissas adotadas na modelagem do sistema de livre passagem e a consideração das dificuldades enfrentadas na antiga concessão, o que levou o modelo a ter uma tarifa básica com referência distinta dos demais projetos de concessões rodoviárias federais.

768. Por um lado, esta modelagem leva à possibilidade de o usuário ser surpreendido com a cobrança de uma tarifa que de fato é mais baixa no primeiro ano, mas aumenta significativamente tanto em função da aplicação dos degraus tarifários quanto pela modalidade de pagamento, se feito de forma automática ou avulsa, além dos mecanismos tradicionais de ajuste inflacionário e reclassificação tarifária. Por isso, conforme discutido no item V.3.5, é necessária a comunicação adequada ao usuário sobre as especificidades do sistema de livre passagem, em especial quanto à forma de pagamento, valor das tarifas progressivas e eventuais penalidades.

769. Por outro, entende-se que se encontra no âmbito da discricionariedade da ANTT e do Ministério dos Transportes a escolha dos parâmetros contratuais. Entende-se, conforme exposto pela Agência, que se trata de uma escolha regulatória que resulta, do ponto de vista financeiro, em situações equivalentes.

770. Diante disso, considerando que a ANTT apresentou a versão atualizada do modelo econômico-financeiro e documentos jurídicos, bem como adotou neste projeto soluções dentro dos limites regulatórios cabíveis, conclui-se não ser necessária a manutenção de propostas de determinação que afetem os parâmetros contratuais, como as indicadas no parágrafo 738, mas apenas determinações que solucionem os problemas de comunicação gerados pelas escolhas regulatórias.

VII. Considerações sobre a publicidade e transparência no Projeto da Rota 2 de Julho

771. No presente projeto, da Rota 2 de Julho, além dos investimentos previstos para ampliação da capacidade da rodovia, é notável a criação de uma nova estrutura tarifária para adequação ao sistema de livre passagem (*free flow*) desde o início da concessão. Ressalta-se a importância e o empenho da Agência em buscar uma modelagem que atendesse às necessidades do novo modelo e considerasse as circunstâncias regionais.

772. Em diversos momentos ao longo da discussão sobre o sistema de livre passagem (item V) ressaltou-se a preocupação com a publicidade, transparência e comunicação adequada aos usuários que o desenvolvimento e operação de um projeto desta magnitude requer, sobretudo diante das inovações regulatórias propostas.

773. A ampla transparência e controle social são requisitos fundamentais para garantir a legitimidade do processo de desestatização, desde sua concepção, aprovação e execução do contrato.

774. Nesse sentido, um importante trabalho desenvolvido por esta Corte de Contas é destacado no Acórdão 2.846/2025-TCU-Plenário (TC 008.478/2025-2), de relatoria do Ministro Jorge Oliveira, que realizou o acompanhamento operacional sobre as ações da ANTT para promover a transparência nos contratos de concessões de rodovias federais, com objetivo principal de fortalecer a transparência e o controle social a partir da ampla divulgação dos investimentos durante a execução contratual.

775. Nas discussões em grupos focais com partes interessadas (peça 34 do TC 008.478/2025-2) um dos temas abordados foi o aspecto tarifário dos contratos de concessão. Ainda, no relatório do Acórdão 2.846/2025-TCU-Plenário menciona-se a possibilidade de abordagem do tema de transparência da política tarifária em trabalhos futuros.

776. Conforme apresentado no item II.3 deste relatório, o presente projeto foi objeto da Audiência Pública 002/2025, com períodos de consulta abertos entre os dias 15/4/2025 e 29/5/2025.

777. É natural que o projeto passe por alterações decorrentes das sugestões colhidas durante o período. No entanto, conforme apresentado de forma sucinta na Tabela 34, os documentos jurídicos e modelo econômico-financeiro passaram por importantes alterações, sobretudo na estrutura tarifária, não decorrentes de participação social, mas sim de novas diretrizes estabelecidas pelo Ministério dos Transportes.

Tabela 34 – Principais mudanças na evolução do projeto de desestatização da Rota 2 de Julho

Tema	Situação apresentada na audiência pública	Situação no primeiro envio do projeto ao TCU	Situação no segundo envio do projeto ao TCU

Tema	Situação apresentada na audiência pública	Situação no primeiro envio do projeto ao TCU	Situação no segundo envio do projeto ao TCU
Quantidade de pórticos eletrônicos	14 pórticos *free flow*	14 pórticos *free flow*	12 pórticos *free flow*
Estrutura tarifária	Tarifa de pedágio única	Tarifa de pedágio variável em função da forma e prazo de pagamento	Tarifa de pedágio variável em função da forma e prazo de pagamento
Desconto de Usuário Frequente (DUF)	Aplicado	Não aplicado	Não aplicado
Desconto Básico da Tarifa (DBT)	Aplicado	Não aplicado	Não aplicado
Degraus tarifários	Não aplicado	Aplicação de degraus tarifários do primeiro ao quarto ano	Aplicação de degraus tarifários do primeiro ao quarto ano
Custos do sistema de evasão	Evasão tratada como despesa operacional, paga por todos os usuários	Evasão coberta com valores arrecadados nos adicionais de tarifa, compensada por meio da Conta LP	Evasão coberta com valores arrecadados nos adicionais de tarifa, por meio da destinação específica da Receita de Compensação como recurso vinculado
Multiplicador de tarifa para veículos pesados	Relação eixo leve/pesado 1:1	Relação veículo leve/pesado 2:3 (aumento de 50% para veículos pesados)	Relação veículo leve/pesado 2:3

Fonte: elaboração própria.

778. Assim, ainda que as mudanças tenham sido no sentido de melhorar o projeto, teme-se que a evolução desta modelagem possa ter sua legitimidade prejudicada em função de possíveis deficiências na transparência e participação social na fase de desenvolvimento. Por consequência, haveria o risco de os usuários serem surpreendidos com um novo modelo de concessão diferente daquele que havia sido apresentado e que era aguardado.

779. Nesse sentido, a Nota Jurídica 687/2025/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 36413483), de 7 de outubro de 2025 (peça 94), destaca:

‘17. Não duvidamos de forma alguma, é preciso dizer, da importância e relevância da estruturação promovida nessa oportunidade pela SUCON, e da grande - e bem vinda - inovação que esse projeto representa. Sem prejuízo dessa constatação e dos nossos elogios pela construção e desenvolvimento de novo e complexo regramento contratual, em especial do Anexo 12, é nosso dever alertar para o risco de se promoverem alterações dessa ordem após a Audiência Pública. Está-se diante de um cenário em que o projeto que foi apresentado à sociedade, nas sessões presenciais, e nos canais de transparência da ANTT, sofreu modificações significativas em razão do atendimento a ofícios do Ministério dos Transportes.

18. Como parece ter sido a preocupação do Diretor Felipe Queiroz, em deixar devidamente instruído o feito no que diz respeito às novidades e distinções em relação ao padrão das concessões de 5ª Etapa de modo a compreendê-lo melhor, também é receio nosso de que essa discrepância entre o projeto levado ao crivo e debate dos munícipes, entidades e sociedade organizada e o efetivamente aprovado pela Diretoria imponha fragilidade ao procedimento de participação e controle social ou de alguma forma o deslegitime, ou, pior, crie embaraços indesejáveis ao processo licitatório’.

780. O Acórdão 943/2016-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Nardes, trata do acompanhamento do processo de outorga de concessão do lote rodoviário BR-364/365/GO/MG, conduzido pela ANTT. Naquele projeto, houve diferenças significativas entre a versão apresentada pela Agência no período de audiência pública e a versão encaminhada para análise desta Corte de Contas, sobretudo em relação aos trechos

em que eram previstas duplicações.

781. Tal discussão culminou na determinação 9.2.3 do referido acórdão, para que a Agência:

'9.2.3 com fundamento nos arts. 32 e 34 da Lei 9.784/1999 e 2º, inciso IV, 7º, inciso II, e 9º, parágrafo único, da Resolução-ANTT 3.705/2011, avalie se as mudanças ocorridas na concepção da concessão da rodovia BR-364/365/GO/MG se inserem na obrigatoriedade de novas audiências públicas, tendo em vista especialmente os comandos da Resolução-ANTT 3.705/2011, fazendo incluir no processo concessório as premissas e conclusões que fundamentam a decisão tomada, em atendimento ao princípio da motivação dos atos administrativos [...].'

782. Em outra ocasião, o TCU realizou o acompanhamento do processo de desestatização dos lotes 1 e 2 do sistema rodoviário no Estado do Paraná, objeto do Acórdão 2.379/2022-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues. Nele, tratou-se do patamar tarifário nas rodovias estaduais e da preocupação com a necessidade de ampla divulgação dos novos valores que seriam praticados.

783. A discussão resultou na recomendação 9.3.2 do referido acórdão, para que a Agência:

'9.3.2. reapresente o projeto, na sua mais nova versão à sociedade paranaense, para que esta tome ciência dos novos patamares tarifários das novas concessões, bem como das alterações efetuadas ao longo da fiscalização;'

784. Mais recentemente, o Acórdão 1.274/2026-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, tratou do acompanhamento da desestatização do canal de acesso aquaviário ao Porto de Itajaí/SC. Dentre as recomendações feitas à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) destaca-se o item 9.4.1:

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

785. Assim, diante dos precedentes, ressalta-se a preocupação em se garantir a legitimidade no desenvolvimento dos projetos de desestatização, destacando a importância da transparência ativa e participação social.

786. A Resolução ANTT 6.020, de 20 de julho de 2023 trata sobre os meios do processo de participação e controle social no âmbito da Agência. Este processo tem como principais objetivos, dentre outros, incentivar a participação de partes interessadas e da sociedade em geral, oferecer um ambiente propício ao encaminhamento de pleitos e sugestões relacionadas à matéria objeto de análise, bem como dar publicidade à ação regulatória da Agência.

787. Nesse sentido, ainda, a Resolução 6.020/2023 traz:

'Art. 24. A ANTT, a seu critério, definirá o prazo para recebimento de contribuições por escrito das Audiências Públicas, Consultas Públicas, Reuniões Participativas e Tomadas de Subsídios.

[...]

Art. 25. A critério da unidade organizacional condutora do processo, o prazo de que trata o art. 24 desta Resolução poderá ser prorrogado ou reaberto por iniciativa da ANTT ou por solicitação de interessados, considerada a complexidade do tema, a garantia da efetiva participação da sociedade ou pela ocorrência de fato superveniente'.

788. Desta forma, entende-se que a Agência tem discricionaridade decisória para definir eventual prorrogação ou reabertura de prazo de contribuições por meio de audiência pública ou outro meio de contribuição social, considerando-se a complexidade do tema, a garantia de efetiva participação da sociedade ou ocorrência de fato superveniente, nos termos do Art. 25 da Resolução 6.020/2023.

789. Essa decisão deve considerar a avaliação pela Agência das circunstâncias de cada projeto. No caso da Rota 2 de Julho, entende-se que a realização de audiência pública pode gerar custos adicionais e atrasar o cronograma da realização do leilão que, por sua vez, acarreta despesas adicionais nos contratos de manutenção mantidos pelo DNIT que garantem as condições mínimas de conservação da rodovia antes da entrada da nova concessionária.

790. Entretanto, cabe a ponderação sobre a legitimidade do processo quando se verifica mudanças relevantes após a apresentação do projeto à sociedade, em alterações que não foram propostas durante o período de contribuições, mas que afetam significativamente a estruturação do projeto de concessão. Mesmo que as mudanças sejam benéficas para o usuário, é necessário que se tenha ampla divulgação por meios adequados e, caso seja oportuno, que os futuros usuários tenham a possibilidade de se manifestar.

791. Ainda, como o projeto da Rota 2 de Julho é o primeiro a incorporar o sistema de livre passagem desde a sua concepção, é importante que se tenha as premissas regulatórias consolidadas, visto que serão replicadas em outros projetos de desestatização.

792. Diante disso, propõe-se recomendar à Agência que, antes ou concomitantemente à publicação do edital, realize sessões públicas de participação social para divulgação do projeto da Rota 2 de Julho, a fim de garantir a transparência ativa e pleno exercício do controle social.

793. Além disso, a Agência mantém em seu sítio eletrônico página específica indicando o andamento do projeto de desestatização da Rota 2 de Julho (https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/rodovias/novos-projetos-

em-rodovias/BR-116-324-BA, acesso em 10/8/2026). Esta é a principal fonte de informações para o cidadão que deseja conhecer o projeto.

794. Neste endereço eletrônico, no entanto, ainda estão presentes as informações da versão apresentada na audiência pública, com os valores da tarifa quilométrica considerando o projeto inicial. No painel interativo do projeto são apresentados, por exemplo, os valores das tarifas contendo o Desconto Básico da Tarifa e Desconto de Usuário Frequente que, na versão mais recente, não são mais aplicados.

795. A partir deste sítio eletrônico é possível acessar os documentos mais atualizados do projeto, idênticos aos encaminhados a esta Corte de Contas, os quais contemplam nova versão da estrutura tarifária do sistema de livre passagem. No entanto, isto demanda conhecimento especializado na leitura e avaliação de conteúdo técnico, o que não é acessível para a população em geral.

796. Assim, na esteira das recomendações indicadas no Acórdão 2.846/2025-TCU-Plenário sobre transparência ativa e controle social das informações dos contratos de concessão, cumpre recomendar à Agência que, no projeto da Rota 2 de Julho, atualize a página do projeto para apresentar, em linguagem acessível, a sua versão mais recente, destacando sobretudo as principais alterações do projeto, os valores atualizados da tarifa básica de pedágio e estrutura tarifária a ser praticada durante a concessão.

797. Conforme discutido ao longo de todo o item V o projeto da Rota 2 de Julho apresenta peculiaridades quanto à estrutura tarifária, a fim de considerar as premissas estabelecidas no sistema de livre passagem. Como trata-se de uma nova modelagem, inédita no país, há a preocupação sobre a efetividade da comunicação ao usuário das peculiaridades das novas premissas adotadas.

798. A diferenciação em 25% da tarifa TP1 e TP2 (pagamento automático e avulso, respectivamente, de usuários adimplentes) é uma inovação trazida para este projeto (item V.3). Por conseguinte, adotando-se a menor tarifa como referência, tem-se que este valor será amplamente divulgado como a tarifa básica, inclusive nas placas de sinalização (como ilustrado de forma exemplificativa na Figura 29).

Figura 29 – Padrão de Sinalização de Tarifa de Pedágio com a Informação da TP1



Fonte: Elaboração própria a partir do Anexo da Resolução-Contran 1.013/2024

799. Entretanto, o usuário que fará o pagamento avulso em dia, dentro do prazo de 30 dias permitidos no contrato, receberá uma cobrança de valor superior à que lhe foi comunicado no trecho, se adotado o padrão de sinalização da Resolução-Contran 1.013/2024.

800. Desse modo, a opção pela adoção da TP1 como tarifa de referência e cobrança da TP2 dos usuários adimplentes que pagam a tarifa avulsa, com acréscimo significativo de 25%, demanda medidas para que a comunicação sobre o preço que será pago.

801. Essa imprecisão de comunicação pode ser dirimida mesmo que se adote a TP1 como tarifa de pedágio de referência do contrato, com a apresentação de ambas as tarifas, seja em sítio eletrônico, seja na sinalização vertical (exemplificado de forma ilustrativa na Figura 30).

Figura 30 – Exemplo de Possível Sinalização Vertical de Tarifa de Pedágio com a Informação da TP1 (com *tag*) e da TP2 (sem *tag*)



Fonte: elaboração própria a partir do Anexo da Resolução-Contran 1.013/2024

802. Assim, se pode cumprir as exigências legais e normativas de apresentação de informação sobre o preço da tarifa de pedágio: informação correta, clara, precisa e ostensiva sobre o preço do serviço, como preconiza os arts. 31 e 66 da Lei 8.078/1990 e o fornecimento de informações de maneira transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão, como exige o art. 5º da Lei 12.527/2011.

803. Desse modo, a persistência na opção de adotar a TP1 como Tarifa de Pedágio de referência exige a apresentação de recomendação à ANTT para que apresente separadamente os valores de pagamento automático (TP1) e pagamento avulso (TP2) em toda a comunicação e sinalização sobre os valores das tarifas de pedágio da Rota 2 de Julho, em observância ao disposto nos arts. 31 e 66 da Lei 8.078/1990, no art. 5º da Lei 12.527/2011 e nos arts. 19-B, inciso III e 19-C, parágrafo único, inciso V (RCR1).

804. Outro aspecto importante sobre a comunicação aos usuários refere-se aos degraus tarifários. Segundo a Agência a tarifa apresentada para o primeiro ano de concessão é um valor mais baixo para compatibilizar os valores a serem praticados no início da nova concessão com o patamar tarifário da concessão anterior.

805. No entanto, a aplicação de sucessivos degraus tarifários (aumentos sucessivos anuais de 14%, 14% e 15,4%) tem impacto significativo no valor da tarifa para o usuário. A tarifa básica de pedágio no projeto fica estável somente a partir do 4° ano de concessão. Assim, há a preocupação sobre se a publicidade dada a esses valores será suficiente para que os usuários tenham ciência deste período de transição e possam se planejar de forma adequada.

806. Trata-se, portanto, de uma questão que afeta a comunicação transparente, clara, correta e precisa, sem impacto sobre os valores do projeto. Em outras palavras, caso se opte por seguir adotando os valores tais como constam dos estudos e da documentação jurídica encaminhada ao TCU, medidas que promovam a comunicação adequada sobre os aumentos futuros e o nível tarifário após os degraus podem solucionar o problema enfrentado pelos encaminhamentos aqui propostos.

807. Por isso, será proposta recomendação à ANTT para que informe o valor da tarifa básica de pedágio também do 4° de concessão em toda a oportunidade em que se divulgue o valor da TBP (a exemplo de audiências públicas, publicações institucionais, notícias em meios oficiais e material de divulgação), em observância ao disposto nos arts. 31 e 66 da Lei 8.078/1990, no art. 5º da Lei 12.527/2011.

808. Ante o exposto, com o intuito de garantir a transparência ativa, ampla participação social e comunicação adequada aos usuários, propõe-se recomendar à ANTT que, antes ou concomitantemente à publicação do edital:

a) realize sessões públicas de participação social para divulgação do projeto da Rota 2 de Julho, a fim de garantir a transparência ativa e pleno exercício do controle social; e

b) atualize, antes da publicação do edital, o sítio eletrônico do projeto da Rota 2 de Julho para apresentar, em linguagem acessível, as principais alterações decorrentes das contribuições sociais anteriores, os valores atualizados da tarifa básica de pedágio e estrutura tarifária a serem utilizadas ao longo da concessão.

809. E propõe-se recomendar à Agência também que:

a) apresente separadamente os valores de pagamento automático (TP1) e pagamento avulso (TP2) em toda a comunicação e sinalização sobre os valores das tarifas de pedágio da Rota 2 de Julho, em observância ao disposto nos arts. 31 e 66 da Lei 8.078/1990, no art. 5º da Lei 12.527/2011 e nos arts. 19-B, inciso III e 19-C, parágrafo único, inciso V da Resolução ANTT 5.950/2021 (RCR1); e

b) informe o valor da tarifa básica de pedágio também do 4° de concessão em toda a oportunidade em que se divulgue o valor da TBP (a exemplo de audiências públicas, publicações institucionais, notícias em meios oficiais e material de divulgação) em observância ao disposto nos arts. 31 e 66 da Lei 8.078/1990 e no art. 5º da Lei 12.527/2011.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

810. Como explicado no item II.6 desta instrução, em 2/4/2026, esta equipe de auditoria encaminhou a diligência '2ª Rodada de Esclarecimentos' (peça 28), com prazo de quinze dias de resposta.

811. No dia 16/4/2026, a ANTT solicitou a prorrogação do prazo de resposta para o dia 30/4/2026, o que foi concedido por esta equipe de auditoria.

812. Findo o prazo de quinze dias de prorrogação, a ANTT apresentou a sua resposta (peça 35) aos questionamentos da 2ª Rodada de Esclarecimentos, porém, com vários itens faltantes e informando que:

'Adicionalmente, esclarece-se que, em razão da especificidade e complexidade dos itens demandados, o presente encaminhamento está sendo realizado de forma parcial, permanecendo esta Superintendência empenhada na conclusão das análises remanescentes, as quais serão oportunamente encaminhadas até o término do prazo estabelecido. (Ofício

16874/2026/SUCON/DIR-ANTT, peça 34)'

813. Em continuidade, em 8/5/2026, a ANTT apresentou o complemento da resposta (peça 37), com a maior parte das análises remanescentes.

814. Considerando a extemporaneidade da resposta e que o relatório já se encontrava em fase avançada, optou-se por não analisar o complemento da peça 37 no corpo deste relatório, o que será feito de forma de forma expedita nos próximos parágrafos.

815. O propósito aqui, no entanto, não é demonstrar a extemporaneidade do complemento da resposta da ANTT, em especial, considerando o esforço dos técnicos da Agência em atender esta equipe de auditoria, bem como a complexidade da metodologia do *free flow*.

816. A intenção é demonstrar que, mesmo com a resposta dada na peça 37, ainda não há condições de analisar a metodologia do *free flow* tendo em vista as alterações propostas pela Agência (como será visto nos próximos parágrafos) devido aos apontamentos preliminares feitos tanto na 2ª Rodada de Esclarecimentos, como ao longo das diversas reuniões realizadas.

817. Em apertada síntese, na peça 37, a ANTT apresentou argumentos similares aos já desenvolvidos antes, os quais não serão transcritos aqui, o que não significa não serem importantes e válidos.

818. Porém, como visto, por exemplo, na resposta ao questionamento referente à existência de incentivo perverso para que a concessionária efetue a cobrança de forma mais efetiva após 180 dias (tratado no item V.3 desse relatório), a Agência informou que (peça 37, p. 2):

'Contudo, em atenção à provocação da Unidade Técnica, as regras de compartilhamento serão revisadas para aprimorar o alinhamento de incentivos da concessionária, assegurando a eficiência do sistema em todas as suas etapas'.

819. Por sua vez, na resposta ao item que trata da apropriação dos juros sobre a cobrança realizada pela concessionária a partir de 180 dias, após a compensação, pelo Poder Concedente, de 90% das inadimplências, há a seguinte passagem (peça 37, p. 2):

'Por fim, ressalta-se que os percentuais de compartilhamento foram revisados e reduzidos, com o objetivo de assegurar um melhor alinhamento de incentivos e a modicidade tarifária'.

820. No que se refere aos apontamentos referentes às inconsistências da Conta LP (cerne do item V.1 e responsável pelo balanceamento da evasão do sistema de livre passagem), a ANTT informou que (peça 37, p. 4-6, grifos nossos):

'**A minuta de contrato e de anexo foram revisadas e a Conta LP foi excluída.**

(...)

Ainda que as regras contratuais e a modelagem econômico-financeira (MEF) tenham sido revisadas, reconhece-se que a situação apontada caracteriza um risco relevante, o qual, todavia, encontra-se devidamente mapeado e mitigado. (...)

Ademais, **no MEF revisado**, deve-se prever um aporte inicial destinado a fazer frente às compensações do Sistema de Livre Passagem, seguindo a sistemática já consolidada para o custeio de desapropriações e para o cumprimento de condicionantes ambientais.

(...)

A regra de destinação será aprimorada. Os recursos arrecadados que não forem utilizados para a efetiva compensação devida à concessionária serão convertidos em recursos vinculados ordinários. Nessa condição, tais montantes poderão ser revertidos em benefício da modicidade tarifária, no custeio de novos investimentos ou em outras finalidades de interesse do Poder Concedente, conforme previsto no contrato e na regulamentação da ANTT.

(...)

A estrutura regulatória será alterada, com a exclusão da Conta LP e da sistemática de apuração de saldos anuais. A modelagem econômico-financeira (MEF) e regulatória passará por revisão para assegurar que a concessionária perceba estritamente os recursos que lhe são devidos conforme a repartição de riscos contratual.

Todavia, **reconhece-se que ainda persiste a questão técnica relativa à antecipação de disponibilidade** de recursos à concessionária no início de cada ciclo anual. Para sanar essa inconsistência, **está em fase de avaliação uma solução contratual** que neutralize esse efeito, garantindo que o fluxo de pagamentos reflita com precisão a execução do serviço e o atingimento das metas de arrecadação.

(...)

A estrutura regulatória será aprimorada para eliminar a previsão de saldo inicial.

(...)

A regra será alterada.

(...)

A regra será alterada.

(...)

A regra de ressarcimento será alterada para que a concessionária seja indenizada exclusivamente pelos custos de notificação e processamento efetivamente incorridos, os quais deverão ser comprovados mediante prestação de contas periódica. A condição que vincula a compensação por evasão à efetiva comprovação do envio da notificação, já

prevista na minuta contratual, será revisada e detalhada para conferir maior clareza e transparência à regra.

(...)

A regra será alterada para conferir maior robustez ao projeto.

(...)

A regra será alterada para excluir a previsão do saldo inicial anterior. Caso seja estabelecido um aporte inicial, este seguirá os moldes dos montantes destinados ao Compartilhamento de Risco de Condicionantes Ambientais e de Desapropriações. Dessa forma, tais valores não sofrerão influência do desconto ofertado sobre a tarifa básica de pedágio, garantindo a neutralidade do mecanismo no leilão'.

821. Em atenção às respostas, nota-se que a ANTT já realiza mudanças estruturais no projeto e já trabalha com outras propostas de alteração no mecanismo de balanceamento do sistema de livre passagem.

822. O relatório preliminar foi encaminhado para comentários do gestor em 22/5/2026, com prazo de quinze dias para que a Agência apresentasse suas considerações sobre as propostas de determinação e recomendação (peça 62). Em resposta, em 9/6/2026 a ANTT apresentou seus comentários e disponibilizou também as versões atualizadas dos documentos jurídicos e modelo econômico-financeiro, com importantes alterações sobretudo na concepção do sistema de livre passagem (*free flow*).

823. Diante dos novos documentos apresentados, a Unidade Técnica considerou pertinente a solicitação de prazo adicional de 75 dias para análise do projeto, com fundamento no art. 9°, § 5º da IN-TCU 81/2018, para que o Tribunal emita pronunciamento quanto à legalidade, legitimidade e economicidade dos atos fiscalizados (peça 79).

824. Em despacho, o Ministro Relator Odair Cunha acolheu a proposta da Unidade Técnica e concedeu prazo adicional de 75 dias para a conclusão da análise do projeto de desestatização da Rota 2 de Julho, contados a partir da data de entrega da documentação atualizada (peça 82).

825. Em 12/6/2026 a Associação Nacional dos Usuários do Transporte de Carga (ANUT) interpôs petição (peça 73) acerca da inclusão de novos multiplicadores tarifários nos modelos de desestatização rodoviária, manifestando sua preocupação quanto aos impactos desta inovação regulatória.

826. Esta modificação, conforme indicado no item II.10, foi adotada inicialmente no projeto de concessão da Rota das Gerais (BR-251/116/MG), seguido pela Rota dos Sertões (BR-116/324/BA) e agora no presente projeto da Rota 2 de Julho. No primeiro, objeto do Acórdão 2.726/2025-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, já havia sido identificada a mudança regulatória orientada pelo Ministério dos Transportes. No entanto, entendeu-se na ocasião não ser objeto de um achado.

827. Para o projeto de desestatização da Rota 2 de Julho estimou-se que a alteração da relação leve/pesado de 1:2 para 1:3 resultou em uma redução de 30,5% para a tarifa cobrada de veículos leves e aumento de 4,2% no valor cobrado de ônibus e caminhões.

828. Esta mudança encontra-se no âmbito de discricionariedade do Ministério na definição da política pública. Segundo a Portaria-MT 995/2023, a Política Nacional de Outorgas Rodoviárias abrange, dentre outros itens, a política tarifária e as premissas de pedagiamento, dentre as quais incluem-se a definição de categorias e tipos de veículos e respectivos multiplicadores a serem aplicados (art. 3°, inciso III, item b, da Portaria-MT 995/2023).

829. No entanto, destaca-se a importância da publicidade ampla e permanente das soluções regulatórias adotadas nos projetos de concessão rodoviária. O fato de a Associação somente ter tomado conhecimento dessa importante alteração já no terceiro projeto em que ela está sendo aplicada indica possível falha de comunicação da Agência em relação aos estudos que estão sendo apresentados à sociedade. É importante que mudanças regulatórias, sobretudo aquelas que afetem setores específicos, como o de transporte de carga, sejam amplamente divulgadas, principalmente no momento da realização da audiência pública.

830. Em outra petição apresentada em 30/7/2026 (peças 83-87) a Concrod Concessionária de Rodovias Ltda. (atual denominação da ViaBahia Concessionária de Rodovias S.A.) requer atuação do Tribunal em relação à vedação prevista na cláusula 5.2, item VIII do edital do certame. Segundo a requerente, tal vedação estaria afrontando o Termo de Autocomposição celebrado entre as partes no âmbito da solução consensual aprovada no Acórdão 199/2025-TCU-Plenário.

831. A minuta do edital de concessão da Rota 2 de Julho traz as condições que impedem a participação de empresas ou consórcios no leilão, dentre as quais inclui-se (peça 74, p. 13):

'5.2 Não poderão participar do Leilão, isoladamente ou em Consórcio, de acordo com os termos deste Edital:

[...]

VIII pessoa jurídica, na condição de Controladora, Controlada, Coligada ou integrante de Consórcio, que tenha celebrado solução consensual para encerramento de contrato de concessão no âmbito da Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso) do Tribunal de Contas da União – TCU nos últimos 5 (cinco) anos'.

832. O tema em discussão guarda pertinência com a presente análise do acompanhamento de desestatização da Rota 2 de Julho, de relatoria do Ministro Odair Cunha, e com o processo de solução consensual de relatoria do Ministro Antônio Anastasia (TC 039.106/2023-3). Diante disso, foi submetido pela unidade técnica SecexConsenso requerimento à consideração da Secretaria Geral de Controle Externo que, por sua vez, foi submetido ao Presidente do TCU para definição do responsável pela análise (peças 176 e 177 do processo TC 039.106/2023-3).

833. Em despacho (peça 182 do processo TC 039.106/2023-3), o Presidente Vital do Rêgo determinou que a análise seja realizada no âmbito da SecexConsenso, nos autos do respectivo processo de solução consensual, e que posteriormente as questões relativas à legalidade do edital de desestatização sejam tratadas de forma coordenada e harmônica com a AudRodoviaAviação.

834. Até a data da conclusão deste relatório, o tema ainda estava em análise pela unidade técnica SecexConsenso.

CONCLUSÃO

835. Cuidam os autos de acompanhamento, realizado com fundamento nas competências constitucionais deste Tribunal, esculpidas no art. 70 da Constituição Federal – CF/88, bem como no art. 2º, c/c art. 18, inciso VIII, da Lei 9.491, de 9 de setembro de 1997, do processo de desestatização do sistema rodoviário da BR-116/324/BA, também conhecido como Rota 2 de Julho.

836. O sistema rodoviário da Rota 2 de Julho é composto pelas rodovias BR-324/BA, que vai de Salvador até o acesso ao Contorno de Feira de Santana, incluindo parte desse contorno até a BR-116/BA, e a própria BR-116/BA, que tem início no acesso ao Contorno de Feira de Santa e vai até a divisa entre os estados da Bahia e Minas Gerais, incluindo o Anel Rodoviário em Vitória da Conquista, em uma extensão total de 641,75 km.

837. O presente relatório teve por objetivo a análise de mérito do processo de desestatização do sistema rodoviário da BR-116/324/BA (Rota 2 de Julho), em cumprimento ao disposto no art. 9º da IN-TCU 81, de 20 de junho de 2018, e a análise do sistema de pedagiamento de livre passagem, mais conhecido como *free flow*. A análise foi desenvolvida sobre o projeto cuja documentação foi encaminhada pela ANTT ao TCU na data de 2/2/2026.

838. Para tanto, no Histórico deste relatório, elaborou-se breve registro de todo o processo de desestatização da Rota 2 de Julho, desde a concessão anterior, a solução consensual, o início dos estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental – EVTEAs até o encaminhamento dos referidos estudos a este Tribunal, bem como a sua análise.

839. Conforme item II.2 deste relatório, o EVTEA da Rota 2 de Julho foi estruturado pela Infra S.A., com o apoio do Consórcio EVTEA EPL, por meio do Contrato 28/2021, de 31/12/2021. Em 7/3/2025, após análise e alterações, o EVTEA foi então aprovado pelo Ministério dos Transportes – MT, por meio da Portaria 250/2025 (peça 11, SEI 31079087).

840. Considerando a aprovação do EVTEA e conforme relatado no item II.3, a ANTT elaborou as minutas de edital e de contrato, bem como o Programa de Exploração da Rodovia – PER, os submetendo à consulta da sociedade brasileira pela também aprovada Audiência Pública – AP 002/2025.

841. Dentre as principais mudanças posteriores à audiência pública destacam-se a antecipação de obras prioritárias na BR-116/BA, a exclusão de 58 km de duplicação e a inclusão de 24 km de faixas adicionais, além de ajustes nos percentuais de reclassificação tarifária.

842. Houve mudanças relevantes também em relação ao cálculo da tarifa de pedágio, por conta da não utilização do Desconto de Usuário Frequente (DUF) e Desconto Básico da Tarifa (DBT), inclusão de adicionais de tarifa de acordo com o prazo de pagamento, mudanças nos percentuais previstos de evasão de pedágio e compartilhamento do risco da evasão.

843. O Relatório Final da AP 002/2025 foi aprovado pela ANTT pela Deliberação 306/2025 (peça 47), de 29 de agosto de 2025, sendo em seguida encaminhado o Plano de Outorga da BR-116/324/BA (peça 10) ao Ministério dos Transportes.

844. Assim, de acordo com as informações apresentadas no item II.4 deste relatório, o Ministério dos Transportes aprovou o Plano de Outorga do sistema rodoviário da BR-116/324/BA (peça 10) por meio da Portaria 841, de 13 de novembro de 2025 (peça 9).

845. Conforme exposto no item II.5, esta unidade de auditoria, AudRodoviaAviação, autuou o presente processo em 30/1/2026, sendo que em 2/2/2026, a ANTT encaminhou a esta Corte de Contas o Ofício 3623/2026 (peça 5), contendo a documentação relativa à desestatização da Rota 2 de Julho.

846. Em 13/2/2026, ANTT e Infra S.A. realizaram apresentação à equipe do TCU do projeto da Rota 2 de Julho (peça 38).

847. Assim, consoante item II.6, após análise empreendida em instrução preliminar (peça 21), de 23/3/2026, a documentação encaminhada foi considera completa, em obediência ao disposto no art. 2º da Portaria-Segecex 17, de 28/9/2020, que operacionaliza os processos de fiscalização de desestatizações da IN-TCU 81/2018.

848. Entre os dias 25 e 27/2/2026, realizou-se inspeção de campo aos sistemas rodoviários dos segmentos das BR-116/324/BA, juntamente às equipes da ANTT e da Infra S.A. Dando sequência aos trabalhos, em 27 e 31/3/2026, foram realizadas também duas reuniões telepresenciais com técnicos das mesmas entidades.

849. Adicionalmente, em 27/4/2026, realizou-se, no TCU, uma reunião técnica com a participação do Ministério dos Transportes, ANTT e Serviço Nacional de Trânsito – Senatran.

850. Em 22/5/2026 o relatório preliminar foi enviado para comentários do gestor. Em resposta no dia 9/6/2026 a Agência apresentou suas considerações, bem como as revisões dos documentos jurídicos e modelo econômico-financeiro, com alterações importantes nas premissas do projeto. Em virtude das mudanças, a unidade técnica propôs a concessão de prazo adicional para concluir a análise, o qual foi concedido pelo Ministro Relator.

851. Ainda no Histórico, apresentou-se a visão geral do objeto (item II.7).

852. Destacou-se que o sistema rodoviário da Rota 2 de Julho é composto pelas rodovias federais BR-116/BA e BR-234/BA, em uma extensão total de 641,77 km, conforme descrito na Tabela 2 e apresentado na Figura 2 deste relatório.

853. A BR-116/BA, entre Feira de Santana/BA e a Divisa BA/MG, possui extensão de 528,2 km, sendo majoritariamente composta por segmentos de posta simples. Enquanto isso, a BR-324/BA, entre Feira de Santana/BA e a capital Salvador/BA, possui extensão de 113,6 km e é toda duplicada.

854. Informou-se que o projeto da Rota 2 de Julho, após a revisão previu a cobrança em doze pórticos, conforme apresentado na Figura 3 deste relatório, sendo que os valores da Tarifa Básica de Pedágio – TBP ou tarifa quilométrica da BR-116/324/BA ficaram em R$ 0,0840/km para pista simples e R$ 0,1176/km para pista dupla, com TIR de 12,49% a.a.

855. Importante ressaltar que o valor da TBP, que é a tarifa do ano 1, não corresponde ao valor resultante do MEF, mas foi definida arbitrariamente. Nos três primeiros anos serão aplicados aumentos tarifários, denominados degraus (conceito explicado no apontamento IV.3), que, cumulativamente significam um aumento de 50,7% no período, além do reajuste pelo IRT.

856. Assim, a tarifa se estabilizará no ano 4 até o final da concessão no patamar de R$ 0,1266/km (pista simples) e R$ 0,1708/km (pista dupla) para veículos de passeio. Para veículos comerciais, as tarifas por eixo a partir do 4º ano são de R$ 0,1899 (simples) e R$ 0,2562 (dupla).

857. Outra particularidade relacionada à TBP é que ela se refere à tarifa por pagamento automático por *tag*, equivalente à tarifa com desconto de AVI nas concessões anteriores. Os usuários que pagam dentro do prazo legal de 30 dias, mas mediante outros meios disponibilizados, como Pix ou boleto, experimentam um acréscimo de 25% (questão tratada no item V.5).

858. Desse modo, os usuários que pagam em dia, mas não utilizam *tag*, arcam, a partir do 4º ano, com tarifas de R$ 0,1583/km (simples) e R$ 0,2135 (dupla) no caso de veículos de passeio e R$ 0,2374 (simples) e R$ 0,3203 (dupla) no caso de veículos comerciais.

859. Essas são as tarifas que equilibram as despesas da concessão e que devem ser consideradas nas comparações feitas com as TBP de outros projetos.

860. Os valores da tarifa quilométrica também foram reduzidos em relação ao previsto inicialmente no Extrato de Desestatização (peça 3, p. 1), no qual eram estimados em R$ 0,1642/km para pista simples e R$ 0,2134/km para pista dupla (valores iguais para veículos de passeio e para eixos de veículos comerciais), pela alteração do fator de multiplicação, que passou a relação leve/pesado de 1:2 para 1:3 da tarifa base para dois eixos e proporcionalmente para os demais eixos, conforme relatado no item II.10 deste relatório.

861. Entre as principais obras de ampliação de capacidade previstas pela ANTT estão 307,7 km de duplicação na BR-116/BA, 192 km de faixas adicionais em pista dupla (FAPD), 65,4 km de faixa adicional em pista simples (FAPS) e 37,2 km de vias marginais, além de diversos dispositivos em nível e desnível, conforme apresentado no Quadro 2.

862. Passado o Histórico, seguiu-se ao Exame Técnico.

863. No Exame Técnico deste relatório, optou-se por agrupar os apontamentos identificados ao longo do processo de fiscalização em dois grupos, sendo eles:

a) Inconsistências no contrato, no Programa de Exploração da Rodovia ou no Modelo Econômico-Financeiro (item IV); e

b) Inconsistências no Sistema de Pedagiamento de Livre Passagem – *free flow* (item V).

864. Ao todo, foram elaborados dezesseis apontamentos, sendo sete relativos ao primeiro grupo (item IV) e nove relativos à inconsistência no Sistema de Pedagiamento de Livre Passagem – *free flow* (item V).

865. Nos próximos parágrafos, tratar-se-á de forma resumida de cada um desses apontamentos, começando pelo grupo IV, relativo às inconsistências na minuta contratual, PER ou MEF.

866. O primeiro dos apontamentos desse grupo, item IV.1, tratou de inconsistências e erros de redação na minuta do PER – Volume II. Em resposta, a ANTT informou que corrigiu as inconsistências apontadas e que apresentaria a correção delas em uma nova versão do PER.

867. Porém, como ainda não havia a disponibilização do novo PER, apontou-se a proposição de determinação para correção das inconsistências apontadas no Programa de Exploração de Rodovia, em atendimento aos incisos I, II e III do art. 23 da Lei 8.987/1995.

868. No segundo apontamento, item IV.2, identificou-se quatorze possíveis inconsistências e/ou oportunidades de melhoria nas intervenções previstas no projeto de concessão da Rota 2 de Julho. A Agência anuiu com doze dos apontamentos, informando que providenciaria as correções em uma nova versão do PER e do MEF.

869. Dessa forma, de maneira semelhante ao item anterior, como ainda não havia a disponibilização dos novos PER e MEF, apontou-se a proposta de determinação para correção das inconsistências apontadas no Programa de Exploração de Rodovia e no Modelo Econômico-Financeiro, em atendimento aos incisos I, II e III do art. 23 da Lei 8.987/1995.

870. A Agência apresentou as novas versões dos documentos jurídicos e modelo econômico-financeiro, as quais comprovaram a correção dos apontamentos indicados nos itens IV.1, e IV.2. No entanto, ainda persiste uma inconsistência no trecho previsto para adequação de duplicação, razão pela qual propõe-se **determinação** para que seja realizado a compatibilização entre o PER e MEF.

871. O terceiro apontamento, item IV.3, cuidou da incompatibilidade entre os percentuais dos degraus tarifários previstos na minuta contratual e aqueles previstos no MEF. Em resposta, a Agência informou que o valor previsto no MEF estava correto e que revisaria a minuta contratual para compatibilizá-la ao MEF.

872. Novamente, como ainda não havia a disponibilização da nova minuta contratual e do novo MEF, vislumbrou-se a proposta de determinação para correção da incompatibilidade dos percentuais dos degraus tarifários previstos na minuta contratual e no Modelo Econômico-Financeiro – MEF, em cumprimento ao inciso IV do art. 23 da Lei 8.987/1995.

873. Na nova versão disponibilizada pela Agência houve a mudança de valores dos degraus tarifários, porém a redação na minuta contratual permaneceu inalterada. Assim, sugere-se que seja mantida a proposta de **determinação** para correção da incompatibilidade apontada.

874. No quarto apontamento, item IV.4, identificou-se a ausência de variável, na fórmula da tarifa de pedágio, para prever a ponderação de pesos dos trechos homogêneos do item 19.2.12 da minuta do contrato.

875. Em resposta, a ANTT informou que incluiu a variável Coeficiente de Ajuste por Trecho Homogêneo (CATH) na fórmula da subcláusula 19.6.5.

876. Porém, como ainda não havia a disponibilização da nova minuta contratual, aventou-se determinação para correção da ausência de variável na fórmula da subcláusula 19.6.5 para prever a ponderação de pesos dos trechos homogêneos do item 19.2.12 da minuta do contrato, em cumprimento ao inciso IV do art. 23 da Lei 8.987/1995.

877. A Agência apresentou a versão atualizada da minuta contratual apresenta a fórmula do cálculo da tarifa de pedágio considerando a variável de coeficiente de ajuste por trecho homogêneo. Assim, conclui-se que a Agência realizou o ajuste proposto, não sendo necessária a manutenção da proposta de determinação.

878. No tocante ao quinto apontamento, item IV.5, foi constatado que há trechos em solo mole, do tipo massapê, em parte do trecho da BR-324/BA que demandam investimentos significativamente maiores para recuperação e manutenção do pavimento. No entanto, não estavam previstos percentuais específicos para descontos de reequilíbrio nesses trechos, em caso de não atingimento dos parâmetros de desempenho exigidos no contrato. Com efeito, haveria risco de desincentivo à execução das obras necessárias para recuperação, manutenção e conservação desse trecho, que conecta as duas maiores cidades da Bahia, quais sejam, Salvador e Feira de Santana. Considerou-se necessária, então, determinação para que sejam criados na Tabela I do Anexo 5 percentuais específicos para esses trechos de modo a mitigar os riscos de descumprimentos de parâmetros de desempenho.

879. Em nova versão do projeto apresentada pela Agência houve a inclusão de percentual de desconto de reequilíbrio específico para os trechos com solo mole, no entanto, foram observados erros no cálculo do

percentual de desconto estabelecido em caso de inexecução de obras de recuperação e manutenção desses trechos. Desta forma, a proposta de encaminhamento foi convertida de modo a **determinar** que fossem corrigidos os erros observados pela equipe técnica do TCU.

880. Em relação ao sexto apontamento, item IV.6, constatou-se que havia uma defasagem relevante entre as condições do pavimento considerados para o planejamento das obras de recuperação e manutenção do pavimento nos trechos objetos deste processo de desestatização. O levantamento das condições do pavimento foi feito em julho de 2022 e foi projetada a deterioração do pavimento para os anos subsequentes. Ocorre que, após a assunção do trecho pelo DNIT, diversas obras e serviços foram executados no trecho, e que não estariam sendo consideradas no planejamento da concessão.

881. Nesse sentido, foi proposto que novos levantamentos das condições do pavimento fossem realizados o mais próximo possível da data do certame. Esses novos estudos deveriam considerar todas as intervenções realizadas pelo DNIT e pela concessionária desde 2022, fornecendo uma base de dados atualizada e precisa para o planejamento das intervenções da concessionária. Somente assim seria possível garantir que o modelo econômico-financeiro da concessão seja coerente, que a tarifa de pedágio seja adequada e que os recursos sejam alocados de forma eficiente para a manutenção e melhoria da infraestrutura rodoviária.

882. Após o encaminhamento de nova versão dos estudos, a ANTT argumentou que haveria incorporado os serviços executados pelo DNIT no modelo revisado encaminhado junto aos Comentários do Gestor. No entanto, foram encontradas evidências de que a incorporação alegada não havia apresentado os resultados esperados, razão pela qual foi proposta **determinação** para revisão do modelo de modo a incorporar, adequadamente, os serviços executados pelo DNIT.

883. No sétimo e último apontamento do primeiro grupo, item IV.7, identificou-se inconsistência na destinação de recursos para o 'Programa de Resiliência Climática' e a título de 'Recursos Vinculados', recursos esses previstos no valor de 2% no MEF, mas somente 1% na minuta contratual.

884. Em resposta, a ANTT informou que a redação contratual da Rota 2 de Julho é idêntica aos projetos anteriores e que, por uma decisão regulatória anterior, optou por utilizar o recurso e a sua destinação dentro dos Recursos Vinculados.

885. Após análise, entendeu-se que a irregularidade permanecia, já que o seu cerne é a previsão no valor da tarifa de 2% destinados à Conta de Ajuste (MEF), enquanto no contrato há a destinação de apenas 1%. Em suma, os usuários pagarão pelos 2%, mas a concessionária recolherá apenas 1%.

886. Dessa forma, mostrou-se necessária a proposta de determinação para correção de inconsistência na destinação de recursos para o 'Programa de Resiliência Climática' e a título de 'Recursos Vinculados', recursos esses previstos no valor de 2% no Modelo Econômico-Financeiro, mas previstos na minuta contratual por um valor de apenas 1%, o que enseja a necessidade de ajustes na redação da subcláusula 12.3, de modo a cumprir o disposto no art. 2º da Portaria-MT 622/2024, bem como no inciso IV do art. 23 da Lei 8.987/1995.

887. Quanto a este item, verificou-se com base nos argumentos apresentados pela Agência e nas disposições da minuta contratual que, para o caso de não adesão ao mecanismo de proteção cambial, a Conta de Ajuste receberá o percentual de 2% da receita bruta, o que está coerente com o cálculo apresentado no modelo econômico-financeiro. Assim, entende-se não ser necessária a manutenção da proposta de determinação para este apontamento.

888. Findo o primeiro grupo, apresenta-se a seguir as inconsistências do item V, que cuidou das inconsistências no Sistema de Pedagiamento de Livre Passagem (*free flow*).

889. O primeiro apontamento deste grupo, item V.1, tratou de inconsistências na modelagem da conta gráfica do sistema de livre passagem (Conta LP), o que pode levar à subversão do seu objetivo primário, que é o reequilíbrio entre a concessionária e o Poder Concedente decorrente das evasões do sistema de livre passagem.

890. Conforme apontamento, identificou-se que, em vez de viabilizar apenas o reequilíbrio decorrente da evasão, a conta Gráfica LP poderia:

a) gerar excedentes excessivos que, se constituindo como fonte de receita, afetam o cálculo da própria tarifa básica de pedágio e deixam o equilíbrio da concessão dependente da existência de inadimplência;

b) gerar indevidamente compensação em desfavor ao Poder Concedente pela redução da inadimplência, pela redução da tarifa e por outros mecanismos de reequilíbrio econômico-financeiro da concessão;

c) atribuir indevidamente ao Poder Concedente riscos adicionais pela redução do tráfego, pela não notificação de usuários em evasão e pelo saldo inicial da própria Conta LP;

891. A metodologia da Conta LP era tal que, caso a evasão fosse menor e, por consequência, a inadimplência diminuísse, maior seria a necessidade de compensação financeira do Poder Concedente em favor da concessionária.

892. Isso se deve ao fato de que o excedente da receita proveniente dos adicionais nas tarifas TP2, TP3 e TP4 contribui para o equilíbrio de toda a concessão, constituindo-se não só como ferramenta de compensação de inadimplência, mas também como uma fonte adicional de receita que reduz artificialmente a tarifa de pedágio.

893. Em uma primeira resposta, a ANTT havia informado que os questionamentos seriam respondidos uma semana após o final do prazo já prorrogado. Na semana posterior ao prazo final, a Agência apresentou a peça 37. Como visto em 'Informações Adicionais', a ANTT informou que excluiria a Conta LP e que promoverá alterações na minuta do contrato e MEF.

894. Ocorre que a sistemática da Conta LP era o cerne de todo o mecanismo de compensação da evasão do sistema de livre passagem. Além disso, a ANTT não apresentou naquele momento a metodologia substituta.

895. Ademais, também na resposta da peça 37, a Agência afirmou que realizaria outras mudanças nas regras contratuais e na modelagem econômico-financeira, as quais tampouco foram explicadas ou encaminhadas.

896. Dessa forma, acerca das inconsistências apontadas no item V.1, vislumbrou-se as seguintes determinações:

a) revisar os multiplicadores dos adicionais de tarifa para pagamento avulso, a fim de que sejam dimensionados de forma proporcional a cobrir os custos de evasão, sem gerar excedentes excessivos que afetem o cálculo da própria tarifa básica de pedágio e sem deixar o equilíbrio da concessão dependente da existência de inadimplência, em cumprimento ao inciso IV do art. 23 da Lei 8.987/1995;

b) avaliar a destinação dos excedentes arrecadados com os adicionais de tarifa, para que sejam utilizados estritamente na recomposição de eventuais desequilíbrios nas despesas de evasão, conforme indicado no subitem 3.7 do Anexo 12 da minuta contratual, em cumprimento ao inciso IV do art. 23 da Lei 8.987/1995; e

c) revisar a necessidade da existência e da fixação da parcela de saldo inicial CC't-1, a fim de evitar distorções em eventual recomposição por conta de variações de tráfego e das taxas de evasão, bem como considere o eventual desconto da tarifa básica de pedágio quando da ocorrência do leilão, em cumprimento ao inciso IV do art. 23 da Lei 8.987/1995.

897. A Agência apresentou uma nova versão da modelagem econômico-financeira com profundas mudanças no sistema de livre passagem. Nos termos da minuta contratual, a tarifa arrecadada é dividida em parcela devida à concessionária para fazer frente aos custos de investimento e operação (Tarifa Líquida da Concessionária) e parcela destinada ao Poder Concedente para compensar os custos no sistema de livre passagem (Receita de Compensação), tratada como recurso vinculado.

898. Além disso, promoveu à redução dos multiplicadores dos adicionais de tarifa TP3 e TP4 e alterou a divisão da tarifa arrecadada após 180 dias, por meio da criação do fator de compartilhamento. A metodologia anterior, que previa a compensação por meio da Conta LP foi extinta, não mais ocorrendo as possibilidades de compensação indevida anteriormente indicadas.

899. Desta forma, entende-se que as inconsistências indicadas pela equipe de auditoria foram sanadas, não sendo mais necessária a manutenção das propostas de encaminhamento anteriormente propostas.

900. No entanto, identificou-se possível inconsistência no cálculo da tarifa de pedágio por conta de erro na consideração da partilha de riscos do sistema de livre passagem. O contrato prevê a divisão do risco de evasão entre o Poder Concedente (90%) e a concessionária (10%). No entanto, a modelagem tal como apresentada não considera o percentual de riscos assumido pela concessionária, resultando em uma tarifa maior para o usuário.

901. Diante disso, propôs-se **determinação** para que a Agência compatibilize as disposições do modelo econômico-financeiro e do contrato, a fim de considerar adequadamente no cálculo da tarifa básica de pedágio a alocação de riscos prevista nos documentos jurídicos.

902. Por sua vez, no segundo apontamento, item V.2, identificou-se possível ilegalidade e desproporcionalidade na cobrança de tarifas diferenciadas por prazo TP1, TP2, TP3 e TP4 (também conhecidas como adicionais), voltada à parcela de usuários de pagamento avulso, em especial aqueles que venham pagar a tarifa de pedágio após o prazo de 30 dias.

903. Como visto na Tabela 7, a TP2 seria igual à TP1 mais um adicional de 25%, enquanto a TP3 e a TP4 seriam, respectivamente 150% a mais (ou 250% em termos absolutos) e 275% a mais (ou 375% em termos absolutos) em relação à TP1.

904. Isso se deve ao fato de que a metodologia adotada pela ANTT atribuía ao usuário que não paga via AVI (ou seja, o usuário que paga de forma avulsa), a responsabilidade do risco de evasão de todo o sistema, passando a este usuário em atraso o ônus de arcar com o custo da tarifa (a despesa) não paga pelos usuários

inadimplentes em definitivo (evadidos).

905. Ou seja, a tarifa não paga pelos usuários inadimplentes de forma definitiva (evasão efetiva) era repassada somente aos usuários que não pagam por *tag*, tenha o pagamento ocorrido de maneira tempestiva, até o 30º dia, ou atrasada, passados 30 ou 180 dias após a passagem.

906. Em outras palavras, além de terem que arcar com os custos pela sua própria inadimplência, o que seria o correto, a ANTT atribuiu exclusivamente aos usuários de pagamento avulso, sejam eles os que pagam em até 30 dias (com 25% de adicional) e ao usuário em inadimplência que venha a pagar após 30 ou 180 dias (com os já mencionados adicionais) os custos devidos pela conduta ilícita de um outro usuário.

907. Não bastasse isso, nos valores dos adicionais TP2, TP3 e TP4 não estavam inclusas as parcelas de juros legais (1% a.m.), multa moratória de 2% e os custos de notificação, que são acrescidas à parte.

908. Ressalta-se que o cerne do apontamento não era a existência de tarifas diferenciadas ou progressivas, como permitido pela Lei 13.455/2017. O cerne era a cobrança maior do que a devida aos usuários de pagamento avulso, em especial aqueles que venham a pagar a tarifa de pedágio após o prazo de 30 dias ou 180 dias.

909. Em resposta aos esclarecimentos, a ANTT deu, como exemplo, as instituições financeiras que precificam o risco de inadimplência na taxa cobrada de todos os clientes. O problema exatamente é que as regras contratuais eram em sentido contrário: atribuem os custos da inadimplência geral do sistema somente a uma parcela dos usuários.

910. Assim, no tocante ao item V.2, considerou-se necessária a proposição das seguintes medidas:

a) determinar à ANTT a revisão dos multiplicadores dos adicionais de tarifa cobrados da parcela de usuários de pagamento avulso, em especial aqueles que venham a pagar a tarifa de pedágio após o prazo de 30 dias, o que ocasiona uma cobrança excessiva e desproporcional à efetivamente devida por esses usuários, já que, para eles, é repassada também a inadimplência não recuperada de outros usuários, de modo a sustentar o risco do sistema de pedagiamento de livre passagem (free flow), o que está em desacordo com o art. 63 C da Resolução ANTT 6.079/2026 e com o art. 39, incisos IV, V, X e XIII, do Código de Defesa do Consumidor – CDC (Lei 8.078/1990); e

b) recomendar à ANTT a revisão dos multiplicadores dos adicionais de tarifa de modo que os custos decorrentes da evasão do sistema de livre passagem sejam cobertos por todos os usuários pagantes e não somente por aqueles de pagamento avulso ou em atraso, de modo que haja uma maior proporcionalidade entre as tarifas cobrados dos diversos segmentos de usuários e de que não haja cobrança em excesso de apenas uma pequena parcela deles, em atendimento ao art. 39, incisos IV, V, X e XIII, do Código de Defesa do Consumidor – CDC (Lei 8.078/1990).

911. Na versão revisada do projeto, a Agência revisou os multiplicadores dos adicionais de tarifa, reduzindo aqueles aplicados na TP3 e TP4. Desta forma, entende-se não ser necessária a manutenção da proposta de determinação.

912. No entanto, manteve-se a lógica no qual os custos decorrentes do sistema de livre passagem são cobertos pelos usuários que realizam o pagamento avulso. Por outro lado, entende-se que tal solução encontra-se no âmbito discricionário da Agência em definir as premissas adotadas para o modelo. Por isso entende-se não ser necessária a manutenção da proposta de recomendação.

913. Dando continuidade aos apontamentos relativos ao *free flow*, no item V.3, abordou-se o desincentivo para a cobrança eficaz e tempestiva, causado pela atual metodologia com altos níveis de diferenciação de tarifas conforme o prazo de pagamento (adicionais).

914. Nesse sentido, identificou-se o incentivo perverso de que a concessionária se interesse em recuperar a tarifa de pedágio após 180 dias, momento no qual a tarifa TP4 é 375% da tarifa básica de pedágio (TP1), uma vez que 50% do valor recuperado após esse prazo era atribuído como receita da concessionária, adicionalmente aos 90% de TP1 que também são compensados à concessionária, pelo Poder Concedente, após 180 dias.

915. Em um primeiro momento e de forma exemplificativa, apresentou-se a evolução dos valores de tarifa TP1, TP2, TP3 e TP4 para o pórtico eletrônico FF01. De acordo com a Figura 17, a tarifa TP1 desse pórtico era de R$ 7,05, enquanto a TP4 era de R$ 32,31, excluindo a parcela de juros legais e multa moratória.

916. Explicou-se também que, de acordo com as regras contratuais, considera-se que o inadimplemento da tarifa de pedágio ocorre aos 180 dias da passagem do veículo evasor pelo pórtico. Ou seja, aos 180 dias, deve ocorrer a compensação da tarifa não paga, momento em que o Poder Concedente paga à concessionária 90% da TP1, o que, em valores do exemplo é R$ 6,35.

917. Nesse cenário, a concessionária receberia, além do valor de R$ 6,35 (referente aos 90% dos R$ 7,05 da tarifa TP1), 50% do valor da TP4, qual seja, R$ 16,15 (50% da tarifa TP4 de R$ 32,31), perfazendo um total de R$ 22,50, fora a multa de 2% e dos juros legais de mora (cujo montante pode ser expressivo).

918. Ainda que se considere um baixo percentual de recuperação da tarifa após os 180 dias, o valor esperado por essa receita supera o que seria recebido no caso de pagamento tempestivo da tarifa.

919. Dessa forma, havia um incentivo perverso para que a concessionária buscasse, dentro das possibilidades contratuais e comprovando a adoção das medidas mínima cabíveis à efetivação das notificações previstas em regulamento da ANTT, cobrar e receber as tarifas de pedágio após 180 dias, momento em que elas seriam majoradas em 275%, dos quais 50% seriam aferidos pela concessionária.

920. Dessa forma, havia um estímulo para que a concessionária deslocasse mais atenção para a cobrança de dívidas do que para promover meios de estimular o pagamento tempestivo das tarifas.

921. Além disso, explicou-se que, apesar de a recém-publicada Resolução 6.079/2026 prever notificações digitais no oitavo e no décimo quinto dia, há significativas barreiras práticas para a concessionária acessar as informações de identificação que não a placa do veículo.

922. Somente após o 30º dia, momento em que fica configurada a evasão do art. 209-A da Lei 9.503, de 23 de setembro de 1997 – Código Brasileiro de Trânsito (CTB) é que a concessionária poderá ter acesso aos dados do usuário, ainda que com limitações, para efetivar a notificação da autuação.

923. Aliada a esse fato, ainda resta o problema de que os dados do sistema Radar do Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) podem não estar atualizados, dificultando ainda mais a cobrança pela concessionária.

924. E mesmo que seja enviada a notificação da autuação, conforme informações dos técnicos da ANTT, há dúvidas ainda acerca do uso das informações obtidas pela concessionária a partir do Sistema Radar, para cobranças futuras, tendo em vista a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), Lei 13.709, de 14 de agosto de 2018.

925. Durante reuniões entre Ministério dos Transportes, ANTT, Infra SA e TCU, foi aventada a possibilidade de notificação aos usuários por meio do aplicativo CNH Digital. Ocorre que, conforme informações divulgadas pelo Governo Federal, somente cerca de metade dos motoristas habilitados teriam aderido ao CNH Digital. Isso significa que, ainda que haja notificação pelo aplicativo, possivelmente metade dos motoristas não seriam notificados por essa via. Ademais, pode haver grande correlação entre os usuários que aderiram ao CNH Digital serem os mesmo que utilizam o AVI. Nesse sentido, ainda que seja feita a notificação pelo aplicativo CNH Digital, persiste o risco de subnotificação dos usuários de pagamento avulso.

926. Dessa forma, constatado o grande empecilho prático de se realizar notificações entre o 1º e o 30º dia, aliada ao fato de que a metodologia de tarifas diferenciadas por prazo de pagamento promovia o desincentivo de uma cobrança rápida e eficaz e aliada ao fato de que após 180 dias há uma repartição de 50%/50% entre Poder Concedente e a concessionária da tarifa recuperada, concluiu-se haver grande incentivo para que a diferença entre a TP4 e a TP1 se tornasse uma oportunidade de maximização dos resultados financeiros da concessionária.

927. Ou seja, a diferença entre TP4 e TP1 era de tal ordem que criava uma oportunidade para que a atividade de cobrança de dívida fosse uma atividade lucrativa para a concessionária em detrimento da atividade da administração das rodovias.

928. Nesse sentido, no tocante ao item V.3, seriam cabíveis as seguintes determinações**:**

a) revisar os multiplicadores dos adicionais de tarifa de modo que eles sejam proporcionais aos custos e encargos administrativos associados à inadimplência do usuário, com fundamento no art. 39, incisos IV, V, X e XIII, do Código de Defesa do Consumidor – CDC (Lei 8.078/1990);

b) revisar a metodologia dos multiplicadores dos adicionais das tarifas diferenciadas por prazo de pagamento, já que eles podem prejudicar a cobrança de forma eficaz e tempestiva das tarifas de pedágio ao promover um incentivo perverso para que a concessionária priorize a recuperação da tarifa de pedágio somente após 180 dias, momento no qual a tarifa TP4 é 375% da tarifa básica de pedágio (TP1, para pagamento automático), o Poder Concedente já a terá compensado por 90% da tarifa não paga e 50% do valor recuperado após esse prazo é atribuído como receita da concessionária, o que está em desacordo com o art. 7º, inciso II, da Lei 8.987/1995 e com o art. 39, incisos IV, V e X, do Código de Defesa do Consumidor – CDC (Lei 8.078/1990); e

c) promover meios de acesso à informação, formas de comunicação dos débitos e obrigações contratuais para incentivar que a concessionária realize a cobrança das tarifas de pedágio dos usuários em inadimplência desde a sua passagem pelo pórtico de livre passagem, de modo contínuo, tempestivo e eficaz, e não somente após trinta dias, em cumprimento aos direitos dos usuários insculpidos no art. 7º, inciso II, da Lei 8.987/1995 e no art. 39, incisos IV, V e X, do Código de Defesa do Consumidor – CDC (Lei 8.078/1990).

929. Em nova versão do projeto da Rota 2 de Julho, a Agência promoveu a revisão dos adicionais de tarifa, reduzindo os multiplicadores para as tarifas TP3 e TP4. Ainda, disciplinou a divisão da tarifa de pedágio

arrecadada após 180 dias por meio do fator de compartilhamento, que aumenta a parcela devida à concessionária ao longo do tempo. Diminuiu-se, portanto, a discrepância entre a TP4 e TP1. Desta forma, entende-se não ser necessária a manutenção das propostas de determinação dos itens a e b.

930. Em relação aos meios de acesso de comunicação e informação ao usuário, a Agência argumentou que o próprio Programa de Exploração Rodoviária, bem como a recente aprovação da Resolução 6.079/2026 garantem que a concessionária promova a adequada divulgação das informações relativas ao sistema de livre passagem, principalmente o valor das tarifas, formas de pagamento e eventuais penalidades, por meio de divulgação ao longo do trecho concedido, nas proximidades dos pórticos e sítio eletrônico. Diante disso, considerando que os normativos garantem que a comunicação ao usuário deve ser ostensiva, entende-se não ser necessária a proposta de determinação apresentada no item c.

931. No quarto apontamento relativo ao *free flow*, item V.4 deste relatório, identificou-se indícios de desalinhamento entre a repartição de riscos e o compartilhamento na proporção 50%/50% dos valores recuperados após 180 dias (TP4), uma vez que o Poder Concedente assume quase que a totalidade do risco de evasão (90%) e sequer é ressarcido dos custos que teve ao desembolsar 90% da TP1 e garantir a evasão do sistema aos 180 dias.

932. Ocorre que, como visto no apontamento anterior, além de haver o incentivo perverso para a concessionária recuperar o valor da tarifa somente após 180 dias, havia ainda toda a dificuldade de a concessionária efetuar a cobrança por falta de acesso às informações do veículo infrator, motivo pelo qual uma cobrança eficaz restaria prejudicada.

933. Em relação à repartição do risco pela evasão do sistema de livre passagem, a ANTT informou que realizou simulações e análises em modelagem econômico-financeira, chegando à constatação de que o risco não é plenamente gerenciável pela concessionária e que a assunção integral do risco pelo Poder Concedente reduziria os incentivos à eficiência da própria concessionária, motivo pelo qual adotou a relação 90%/10%.

934. Todavia, tais argumentos não enfrentam integralmente o ponto central do achado, que reside na coerência entre a alocação de riscos e o modelo de compartilhamento das receitas recuperadas. Em particular, não se observa justificativa específica para a adoção de critério fixo de partilha (50%/50%) dissociado dos custos previamente incorridos pelo Poder Concedente, tampouco para a ausência de mecanismos de recomposição prioritária dos valores por ele antecipados.

935. A ANTT não apresentou respostas acerca dos questionamentos do subitem V.4.2.2, em virtude de a revisão dos documentos jurídicos e do MEF não estarem prontas.

936. Ante os indícios de desalinhamento constatados no item V.4, apontou a necessidade das seguintes propostas:

a) determinar à ANTT que promova o adequado compartilhamento entre Poder Concedente e a concessionária da tarifa TP4, aquela auferida após o prazo de 180 dias, de modo a compatibilizá-lo com a distribuição de riscos pela evasão do sistema de livre passagem, em atendimento ao inciso VI do art. 3º e ao inciso III do art. 14 da Política Nacional de Outorga da Portaria MT 995/2023; e

b) recomendar à ANTT que avalie a inclusão, na modelagem contratual, de restituição prioritária dos valores antecipados pelo Poder Concedente a título de compensação da tarifa básica (TP1) quando da alocação dos valores recuperados após 180 dias (TP4), antes da eventual partilha do excedente entre as partes, com vistas a aprimorar a coerência entre riscos assumidos, em atendimento ao inciso VI do art. 3º e ao inciso III do art. 14 da Política Nacional de Outorga da Portaria MT 995/2023.

937. Na nova versão do projeto apresentada pela Agência houve a criação do fator de compartilhamento aplicado na tarifa TP4, segundo o qual a parcela destinada à concessionária é variável com o tempo, partindo de 10% no primeiro ano até 60% após cinco anos. Desta forma, entende-se pertinente a retirada da proposta de determinação do item a.

938. Ainda, a Agência optou por não criar um mecanismo de ressarcimento prioritário ao Poder Concedente caso ocorra a recuperação, pelo qual o valor pago à concessionária (90% da TP1) seria restituído antes de qualquer partilha da tarifa eventualmente recuperada. No entanto, a adoção do fator de compartilhamento atenua o problema ao diminuir o valor devido à concessionária. Assim, entende-se não ser necessária a proposta de recomendação do item b.

939. No quinto apontamento, item V.5, identificou-se a substituição da política anterior do Desconto Básico de Tarifa (DBT), que significava a aplicação de um desconto de 5% sobre a TBP para os usuários que utilizam a *tag*, pela aplicação de um adicional de 25% sobre a TBP para usuários que façam o pagamento avulso dentro do prazo normatizado de 30 dias após a passagem, o que, na prática, se constitui na imposição de uma penalidade para o usuário que não utiliza a *tag*, mas que está adimplente por pagar entre zero e trinta dias da

passagem, além de vedado pelo § 3º do art. 63-C da Resolução-ANTT 6.079/2026, que não permite a incidência de encargos administrativos, multas ou juros para pagamentos em até trinta dias.

940. Considerando esse adicional de 25%, pode-se chegar ao caso em que um usuário, que realiza o pagamento pela forma avulsa no mesmo dia em que passou pelo pórtico do *free flow*, paga 25% a mais pela mesma tarifa de um usuário que paga via *Automatic Vehicle Identification* (AVI – a famosa *tag*).

941. Em vez de um benefício automático de desconto no valor do pedágio pelo uso da *tag*, que era a metodologia do DBT, há uma penalidade (punição financeira) para os usuários que fazem o pagamento sem essa tecnologia.

942. Assim, no item V.5, haveria as seguintes propostas à ANTT:

a) determinar à ANTT que adote como Tarifa Básica de Pedágio o valor devido pelo usuário adimplente que paga o pedágio na modalidade avulsa até o 30º dia, aplicando desconto, a exemplo do DBT, para os usuários que pagam por AVI ou instrumento equivalente caso entenda por manter o diferencial para quem paga por essa modalidade, em conformidade com o art. 13, § 2º, da Portaria-MT 995/2023 e com o § 3º do art. 63-C da Resolução-ANTT 6.079/2026; e

b) recomendar à ANTT que avalie o retorno da política de Desconto Básico de Tarifa (DBT), prevista no art. 13, § 2º, da Portaria MT 995, de 17 de outubro de 2023.

943. Na nova revisão apresentada pela Agência verificou-se que foi mantida como referência a tarifa básica de pedágio TP1 (pagamento automático). Em sua argumentação, a ANTT defende que se trata de mera inversão de lógica da tarifa de referência, não havendo alteração da premissa regulatória e que há o incentivo ao pagamento automático.

944. A Agência entendeu, ainda, não ser pertinente o retorno da adoção do Desconto Básico da Tarifa, sobretudo por conta das peculiaridades do sistema de livre passagem e sob o argumento de que a diferença da tarifa entre o pagamento avulso e automático (20% menor) é um desconto maior em relação ao que normalmente é adotado para o DBT (5%).

945. Entende-se, no entanto, que tal escolha encontra-se no âmbito da discricionariedade regulatória da Agência para buscar atender da melhor forma os princípios da modicidade e justiça tarifária. Ainda, optou por não incluir a política do DBT por entender que seu objetivo já é alcançado com a modelagem apresentada. Assim, conclui-se não ser necessária a manutenção das propostas de determinação e recomendação anteriormente propostas.

946. Nos sexto e sétimo apontamentos, itens V.6 e V.7, tratou-se de dois erros no cálculo da evasão nas planilhas do MEF.

947. Por conta desses erros, aventou-se determinar à ANTT:

a) revisar erro de soma nas fórmulas de cálculo da recuperação da evasão após 180 dias no Modelo Econômico-Financeiro – MEF, células (E11:AH11) da aba 'Premissas_FF', erro esse que acarreta uma superestimativa na evasão do sistema de livre pedagiamento (*free flow*), em desfavor da modicidade tarifária, o que está em desacordo com o § 1º do art. 6º da Lei 8.987/1995; e

b) revisar erro na incidência de evasão sobre a parcela dos usuários pagantes AVI via contrato com a concessionária, no Modelo Econômico-Financeiro – MEF, aba 'Premissas_FF', linha 4, fato que pode acarretar uma superestimativa na evasão do sistema de livre pedagiamento (*free flow*), em desfavor da modicidade tarifária, o que está em desacordo com o § 1º do art. 6º da Lei 8.987/1995.

948. A Agência promoveu mudanças importantes no modelo econômico-financeiro, de forma que a aplicação das taxas de evasão foi alterada. Revisou-se a nova versão e concluiu-se que os apontamentos foram corrigidos, não sendo mais necessárias as propostas de encaminhamento do referido item.

949. No oitavo apontamento, item V.8, identificou-se que os estudos de tráfego desenvolvidos na estruturação do projeto da Rota 2 de Julho foram realizados considerando que o pedágio seria pago nas sete praças de pedágio existentes, implementadas pela antiga concessionária, e não nos 14 pórticos de *free flow* propostos nesse projeto.

950. A decisão de incorporar os 7 novos pórticos de *free flow* foi tomada após a execução dos trabalhos de campo, e não foi acompanhada das necessárias atualizações dos estudos que foram realizados com as premissas originais. Isso significa que os volumes de tráfego nos novos pórticos foram estimados com base em simulações, comprometendo a precisão das estimativas de tráfego. A replicação de dados de pontos de origem-destino (PODs) próximos pode não capturar adequadamente as características específicas de cada nova localização, como padrões de tráfego locais, características demográficas e econômicas da região, e possíveis rotas alternativas.

951. A utilização de estudos de tráfego potencialmente deficientes para fundamentar decisões

regulatórias, como a alteração da localização de pontos de cobrança, pode levar a decisões fundamentadas em dados imprecisos, o que pode comprometer a capacidade do Gestor na otimização das decisões relacionadas ao planejamento desse projeto, como o cronograma e necessidade de obras e serviços. Isto é, a ausência de novas pesquisas de campo e a dependência de simulações baseadas em dados desatualizados indicam uma possível falta de rigor metodológico.

952. Além disso, o mecanismo de compartilhamento do risco de demanda tem por objetivo amortecer os impactos de uma variação não prevista da demanda em razão de se tratar de um contrato de longo prazo. Se as bandas de tráfego forem consumidas por falhas nas estimativas de referência – causadas não pela natural imprecisão dos métodos estimativos, mas por inadequação dos levantamentos – sua finalidade de agregar resiliência ao contrato restará prejudicada.

953. O mesmo se aplica aos mecanismos de reequilíbrio, que servem para manter a proporcionalidade entre obrigações e remuneração, e não para corrigir falhas de planejamento já conhecidas.

954. Entende-se que possa haver mudanças no decorrer do desenvolvimento do projeto, como a decisão de migrar do modelo de 7 praças físicas para 14 pórticos de *free flow*. Mas a tais mudanças devem se seguir as adequações relacionadas, a exemplo dos estudos que tiveram como premissa a solução anterior, que devem ser readequados de maneira tão criteriosa quanto foram realizados originalmente.

955. Portanto, foi proposta a recomendação para a realização de novas pesquisas de campo levando em conta os pórticos de *free flow* planejados para essa concessão, visto que o planejamento da concessão é altamente sensível à projeção de tráfego e demanda do trecho a ser concedido.

956. A Agência destaca que a modelagem de tráfego foi calibrada para refletir com razoável precisão as condições atuais de tráfego, não havendo justificativa técnica para novo levantamento de campo. Por isso, manteve os estudos de tráfego.

957. Embora haja defasagem temporal considerável desde o levantamento realizado em campo, há a consideração de valores recentes de parâmetros secundários, como dados econômicos, para estimar o tráfego ao longo do tempo com razoável precisão. Por isso, entende-se não ser necessária a manutenção proposta de recomendação.

958. Por fim, no nono e último apontamento deste relatório, item V.9, foi verificada uma concentração de pórticos eletrônicos do sistema de livre passagem (*free flow*) próximos a centros urbanos e com uma pequena distância entre si.

959. Em resposta aos esclarecimentos, a ANTT informou que, de modo a evitar a cobrança de pedágio do tráfego pendular urbano, o Ministério dos Transportes solicitou a exclusão de dois dos quatro pórticos na BR-324/BA.

960. Considerando que a implementação dos pórticos eletrônicos não são ainda a adoção de um *free flow* pleno, no qual o usuário paga pelo efetivamente utilizado, enxergou-se a proposta de recomendar:

a) avaliar a reincorporação do Desconto de Usuário Frequente (DUF), de modo a atender os usuários dos centros urbanos e que realizam corridas pendulares próximas aos pórticos eletrônicos, como previsto na política pública do art. 13, § 1º, da Portaria-MT 995, de 17 de outubro de 2023.

961. Na versão revisada, verificou-se de fato a exclusão de dois pórticos na BR-324/BA, mantendo-se no trecho somente outros dois onde já havia praças de pedágio.

962. A Agência entende que a modelagem do sistema de livre passagem permite a cobrança mais justa do usuário em função da maior distribuição de pórticos, o que cumpre a lógica compensatória do desconto de usuário frequente com aderência ao princípio da justiça tarifária. Por isso, optou pela não utilização do DUF neste projeto, embora não descarte eventual retomada em projetos futuros. Desta forma, como houve a reavaliação, entende-se não ser mais necessária a manutenção da proposta de encaminhamento deste item.

963. Em 22/5/2026 foi encaminhado à ANTT o pronunciamento da Subunidade AudRodoviaAviação/DT-4. Nele discute-se o valor da tarifa básica de pedágio (TBP) para o projeto, diante da irregularidade da consideração como TBP do valor pago pelos usuários que utilizam AVI, com consequente oneração injustificada de usuários adimplentes que pagam por outros meios, e a adoção de valor arbitrário, não decorrente do equilíbrio entre receitas e custos de fluxo de caixa do projeto. Isso posto, propôs-se como encaminhamento:

a) com fundamento no art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, encaminhar à ANTT cópia do Relatório de Acompanhamento e deste pronunciamento para oportunizar à Agência que, no prazo de 15 dias, apresente, se assim o desejar, comentários sobre as propostas de determinação e recomendação constantes do relatório, acrescidos das seguintes determinações:

b) determinar à ANTT, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso II, do

Regimento Interno do TCU, que adote como Tarifa de Pedágio calculada pela fórmula da cláusula 19.6.5 da minuta do contrato da Rota 2 de Julho, a tarifa devida pelo usuário adimplente que realiza o Pagamento Avulso em até 30 dias, e, caso opte por promover algum diferencial para o usuário que se vale de Pagamento Automático, o faça a partir da aplicação de desconto sobre a Tarifa de Pedágio, em observância ao art. 3º, inciso III, alínea 'g' da Portaria-MT 995/2023 e à nova redação dada pela Resolução-ANTT 6.079/2026 aos arts. 19-B, inciso III, 19-C, parágrafo único, inciso V, da Resolução-ANTT 5.950/2021 – RCR1; art. 201-G, inciso VI, da Resolução-ANTT 6.032/2023 – RCR3;

c) determinar à ANTT, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que adote como Tarifa Básica de Pedágio da minuta do contrato da Rota 2 de Julho aquela que decorre do equilíbrio da equação econômico-financeira do projeto e, caso opte por adotar degraus tarifários por decurso de tempo nos primeiros anos do contrato, o faça por meio da aplicação de descontos sobre a Tarifa Básica de Pedágio, de modo a manter a coerência com os demais contratos de concessões rodoviárias federais e não prejudicar o acompanhamento sistemático desses contratos.

964. A Agência apresentou tempestivamente seus comentários ao relatório preliminar, bem como as novas versões dos documentos jurídicos e modelo econômico-financeiro.

965. A ANTT destaca que a adoção de tarifas diferenciadas não caracteriza penalização, mas incentivo aos meios automáticos de pagamento. Ressalta que a alteração sugerida não produz impacto material relevante, tratando-se de mera inversão de lógica. Diante disso, a Agência manteve como referência a tarifa básica de pedágio como sendo aquela que considera o pagamento automático.

966. Quanto à aplicação de degraus tarifários, a Agência destaca que eventual aplicação de descontos ou acréscimos em relação à tarifa de referência preserva a lógica de transição tarifária e o mesmo resultado econômico. Porém, a forma adotada é relevante considerando o fato de que já houve uma concessão anterior fracassada, bem como mantém a padronização em relação aos contratos reestruturados em soluções consensuais negociadas junto ao TCU em que houve a adoção do mecanismo de degraus tarifários. Por fim, ressalta que a tarifa básica é resultado de diversos fatores temporais e de localização, de forma que a comparação entre diferentes projetos não é recomendável.

967. Entende-se com base na argumentação apresentada pela Agência que os apontamentos realizados se encontram no âmbito regulatório da Agência e do Ministério dos Transportes para definir a política tarifária a ser adotada.

968. Destaca-se, porém, que a argumentação sobre padronização com outros contratos é descabível. Invoca-se padronização em relação a contratos que foram reestruturados em negociações consensuais junto ao TCU. Esses acordos previram soluções personalizadas e que formam um conjunto que considera as situações específicas e a interação entre os diversos dispositivos constantes do acordo. Demonstrou-se que as condições que justificaram a adoção dos degraus naqueles casos não se relacionam em nada com as condições do presente processo.

969. Esse destaque não significa ser ilícita a opção de política pública de aplicar degraus tarifários em novos projetos, respeitando os contextos e regras contratuais desses projetos, mas afasta a tentativa de justificar decisões administrativas com base em invocação descontextualizada de soluções extraordinárias e elaboradas em contexto de exceção.

970. Ressalta-se, no entanto, que essas escolhas regulatórias e de política pública resultam na necessidade comunicação adequada ao usuário. Por fim, conclui-se não ser necessária a manutenção das propostas de encaminhamento originalmente apresentadas, mas mostra-se necessários outros encaminhamentos para enfrentar os problemas regulatórios gerados.

971. Neste sentido, realizou-se no item VII a ponderação sobre a necessidade de transparência ativa, participação social e comunicação adequada aos usuários diante das inovações regulatórias propostas. A partir desta discussão, propôs-se se recomendar à ANTT que, antes ou concomitantemente à publicação do edital:

a) realize sessões públicas de participação social para divulgação do projeto da Rota 2 de Julho, a fim de garantir a transparência ativa e pleno exercício do controle social; e

b) atualize, antes da publicação do edital, o sítio eletrônico do projeto da Rota 2 de Julho para apresentar, em linguagem acessível, as principais alterações decorrentes das contribuições sociais anteriores, os valores atualizados da tarifa básica de pedágio e estrutura tarifária a serem utilizadas ao longo da concessão.

972. E propôs-se também recomendar à Agência que:

c) apresente separadamente os valores de pagamento automático (TP1) e pagamento avulso (TP2) em toda a comunicação e sinalização sobre os valores das tarifas de pedágio da Rota 2 de Julho, em observância ao disposto nos arts. 31 e 66 da Lei 8.078/1990, no art. 5º da Lei 12.527/2011 e nos arts. 19-B, inciso III e 19-C,

parágrafo único, inciso V da Resolução ANTT 5.950/2021 (RCR1); e

d) informe o valor da tarifa básica de pedágio também do 4° de concessão em toda a oportunidade em que se divulgue o valor da TBP (a exemplo de audiências públicas, publicações institucionais, notícias em meios oficiais e material de divulgação) em observância ao disposto nos arts. 31 e 66 da Lei 8.078/1990 e no art. 5º da Lei 12.527/2011.

973. O conjunto de achados apresentados neste relatório apontou possíveis falhas estruturantes no projeto originalmente encaminhado, que atingem questões centrais: estrutura tarifária – ilegalidades na diferenciação de tarifas para usuários adimplentes, diferenciais para inadimplentes que extrapolam as permissões normativas, criação de incentivos contrários aos interesses da concessão –, mecanismos de viabilização do novo sistema de *free flow*, inconsistências nos estudos de tráfego.

974. A novidade da modelagem explica essa situação: estão sendo desenvolvidos mecanismos para um novo modelo de cobrança, que incorpora diversos riscos e oportunidades ainda não enfrentados em nenhum projeto anterior e que demandam novas soluções.

975. A título de exemplo, quando da avaliação do projeto que inaugurou a 5ª etapa de concessões, a Rota dos Cristais (BR-040/GO/MG, TC 032.395/2023-0, rel. MIN-AC) as interações entre a equipe de fiscalização e a equipe técnica da ANTT foi especialmente intensa na discussão das novidades regulatórias que o projeto incorporou, a exemplo da nova matriz de riscos e de regras de prorrogação e extensão contratual.

976. As novidades desenvolvidas neste projeto da Rota 2 de Julho estão relacionadas a questões econômico-financeiras decorrentes da adoção de pedágio eletrônico desde o início da concessão.

977. As experiências de utilização do sistema *free flow* indicam um aumento significativo da ocorrência de não pagamentos de tarifa em relação ao modelo de praças de pedágio física.

978. Os níveis observados nas praças físicas, da ordem de décimos de pontos percentuais, poderiam ser facilmente absorvidos pela tarifa de pedágio sem a necessidade de reequilíbrios.

979. Já nas experiências de *free flow*, a inadimplência observada atinge a ordem de 10% nos primeiros meses, equilibrando-se em torno de 3-8%. Já são níveis que não podem ser absorvidos pela tarifa, o que impõe soluções para compensar esses custos de inadimplência.

980. Questões sistêmicas que contribuem para a inadimplência maior do modelo *free flow*, como a dificuldade de notificação ao usuário e de acesso aos meios de pagamento disponibilizados pelas concessionárias, estão sendo enfrentadas em conjunto pela ANTT, Ministério dos Transportes e Senatran.

981. Ações nesse sentido contemplam a publicação da Resolução-ANTT 6.079/2026 e da Deliberação-Contran 277/2026 e a intenção manifestada pelo Ministério dos Transportes de integrar as notificações de passagem em pórticos de cobrança de *free flow* no aplicativo da CNH Digital (e nos meios oficiais de informações veiculares no caso de veículos de pessoas jurídicas).

982. O TCU contribuiu para essa evolução ao reunir, em 27/4/2026, os agentes envolvidos no desenvolvimento das soluções – ANTT, Senatran e Ministério dos Transportes – em reunião técnica na qual se discutiu as questões estruturantes que se mostram como dificultadores para a notificação e o pagamento das tarifas de pedágio *free flow*.

983. Já as questões específicas da modelagem do projeto, no desenho proposto na Rota 2 de Julho, contemplavam a diferenciação de tarifas de acordo com o prazo de pagamento, a adoção da Conta LP para compensação das inadimplências, a assunção de 90% da inadimplência pelo Poder Concedente e a divisão de receitas de pedágio após o prazo de 180 dias.

984. Essas regras do contrato se apresentaram ainda não equalizadas, resultando em incentivos perversos, desproporcionalidade das tarifas, ilegalidade pela cobrança a mais para usuários adimplentes, comportamento da Conta LP em desacordo com o propósito para o qual foi criada, enfim, as questões apresentadas nos achados V.1 a V.9.

985. Em suas respostas, a ANTT informou que já realizaria mudanças estruturais no projeto e já trabalhava com outras propostas de alteração no mecanismo de balanceamento do sistema de livre passagem.

986. O relatório preliminar foi encaminhado para comentários do gestor em 22/5/2026 com prazo de quinze dias para manifestação. Em resposta, no dia 9/6/2026 a ANTT apresentou seus comentários e nova versão do projeto com documentos jurídicos e modelo econômico-financeiro.

987. Diante disso, a unidade técnica solicitou ao Ministro Relator prazo adicional de 75 dias para análise, com fundamento no art. 9°, § 5º, da IN-TCU 81/2018. Em despacho, o prazo foi concedido, contado a partir da entrega da documentação atualizada.

988. Daí seguiu-se a análise da nova versão do projeto, cujos resultados foram incorporados a este Relatório de Fiscalização, agora em sua versão final e completa.

989. Em petição apresentada em 11/5/2026, a Associação Nacional dos Usuários de Transportes de Carga (ANUT) aponta sua preocupação quanto à mudança dos multiplicadores tarifários em projetos recentes. Destaca-se que isto já havia sido observado inicialmente no projeto da Rota das Gerais (Acórdão 2.726/2025-TCU-Plenário) e se encontra no âmbito da política de outorgas rodoviárias do Ministério dos Transportes. No entanto, ressalta-se a importância da comunicação adequada de mudanças regulatórias para os usuários, principalmente na fase de audiência pública.

990. Em outra petição apresentada em 30/7/2026 a Concrod Concessionária de Rodovias Ltda. (atual denominação da ViaBahia Concessionárias de Rodovias S.A) questiona a cláusula da minuta do edital de desestatização que impede a participação no leilão de pessoa jurídica que tenha celebrado acordo de solução consensual no TCU nos últimos cinco anos. O tema guarda pertinência com o presente acompanhamento e com o processo de solução consensual (TC 039.106/2023-3) de relatoria do Ministro Antônio Anastasia. Diante disso, o Presidente Vital do Rêgo determinou que a análise deve ser feita pela unidade técnica SecexConsenso. Até a conclusão deste relatório ainda não havia parecer daquela unidade técnica.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

991. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) determinar à ANTT, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que, antes da publicação do edital:

a.1) ajuste o modelo econômico-financeiro para que considere a obra de ‘adequação de duplicação’ entre os km 827,380 a 828,550, compatibilizando com o disposto no Programa de Exploração Rodoviária, em atendimento ao inciso I do art. 23 da Lei 8.987/1995 (item IV.2);

a.2) corrija a incompatibilidade dos percentuais dos degraus tarifários previstos na minuta contratual e no Modelo Econômico-Financeiro – MEF, em cumprimento ao inciso IV do art. 23 da Lei 8.987/1995 (item IV.3);

a.3) corrija o cálculo do item 51 da Tabela II do anexo 5, de modo a considerar o montante financeiro correto de manutenção, a valor presente, em cumprimento ao art. 6º e ao art. 23 incisos IV e VI da Lei 8.987/1995 (item IV.5);

a.4) revise as simulações de condição do pavimento, a fim de se considerar corretamente os serviços de conservação realizados e em execução, bem como garantir a previsão adequada dos serviços realmente necessários de conservação nos anos iniciais do período de concessão, em cumprimento ao art. 6º da Lei 8.987/1995 e art. 37 da CF/1998 (item IV.6);

a.5) compatibilize as disposições do modelo econômico-financeiro e do contrato, a fim de considerar adequadamente no cálculo da tarifa básica de pedágio a alocação de riscos prevista nos documentos jurídicos, em cumprimento aos incisos IV e V do art. 23 da Lei 8.987/1995 (item V.1);

b) recomendar à ANTT, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que, antes ou concomitantemente à publicação do edital:

b.1) realize sessões públicas de participação social para divulgação do projeto da Rota 2 de Julho, a fim de garantir a transparência ativa e pleno exercício do controle social (item VII); e

b.2) atualize, o sítio eletrônico do projeto da Rota 2 de Julho para apresentar, em linguagem acessível, a sua versão mais recente, destacando sobretudo as principais alterações decorrentes das contribuições sociais anteriores, os valores atualizados da tarifa básica de pedágio e estrutura tarifária a ser praticada ao longo da concessão (item VII);

c) recomendar à ANTT, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que:

c.1) apresente separadamente os valores de pagamento automático (TP1) e pagamento avulso (TP2) em toda a comunicação e sinalização sobre os valores das tarifas de pedágio da Rota 2 de Julho, em observância ao disposto nos arts. 31 e 66 da Lei 8.078/1990, no art. 5º da Lei 12.527/2011 e nos arts. 19-B, inciso III e 19-C, parágrafo único, inciso V da Resolução ANTT 5.950/2021 (RCR1); e

c.2) informe o valor da tarifa básica de pedágio também do 4° de concessão em toda a oportunidade em que se divulgue o valor da TBP (a exemplo de audiências públicas, publicações institucionais, notícias em meios oficiais e material de divulgação) em observância ao disposto nos arts. 31 e 66 da Lei 8.078/1990 e no art. 5º da Lei 12.527/2011.

d) encaminhar cópia deste relatório de acompanhamento, bem como da decisão que vier a ser proferida:

d.1) à Agência Nacional de Transportes Terrestres; e

d.2) ao Ministério dos Transportes.”

2. O titular da D4AudRodoviaAviação concordou com o encaminhamento proposto pela

equipe de fiscalização, tendo encaminhado os autos a meu gabinete nos seguintes termos[31]:

"6. Verifica-se que, de novidade em relação à proposta encaminhada para manifestação do gestor, tem-se apenas os seguintes encaminhamentos:

a) determinar à ANTT, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que, antes da publicação do edital:

(...)

a.5) compatibilize as disposições do modelo econômico-financeiro e do contrato, a fim de considerar adequadamente no cálculo da tarifa básica de pedágio a alocação de riscos prevista nos documentos jurídicos, em cumprimento aos incisos IV e V do art. 23 da Lei 8.987/1995;

b) recomendar à ANTT, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que, antes ou concomitantemente à publicação do edital:

b.1) realize sessões públicas de participação social para divulgação do projeto da Rota 2 de Julho, a fim de garantir a transparência ativa e pleno exercício do controle social; e

b.2) atualize, o sítio eletrônico do projeto da Rota 2 de Julho para apresentar, em linguagem acessível, a sua versão mais recente, destacando sobretudo as principais alterações decorrentes das contribuições sociais anteriores, os valores atualizados da tarifa básica de pedágio e estrutura tarifária a ser praticada ao longo da concessão;

c) recomendar à ANTT, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que:

c.1) apresente separadamente os valores de pagamento automático (TP1) e pagamento avulso (TP2) em toda a comunicação e sinalização sobre os valores das tarifas de pedágio da Rota 2 de Julho, em observância ao disposto nos arts. 31 e 66 da Lei 8.078/1990, no art. 5º da Lei 12.527/2011 e nos arts. 19-B, inciso III e 19-C, parágrafo único, inciso V da Resolução ANTT 5.950/2021 (RCR1); e

c.2) informe o valor da tarifa básica de pedágio também do 4° de concessão em toda a oportunidade em que se divulgue o valor da TBP (a exemplo de audiências públicas, publicações institucionais, notícias em meios oficiais e material de divulgação) em observância ao disposto nos arts. 31 e 66 da Lei 8.078/1990 e no art. 5º da Lei 12.527/2011.

7. Todas essas propostas decorrem da análise da manifestação do gestor, embora elas não tenham sido submetidas com esse texto específico à manifestação da ANTT ou do Ministério dos Transportes.

8. Nesse sentido, entendo que restou atendido o disposto nos arts. 14 e 15 da Resolução TCU 315/2020, visto que os novos encaminhamentos são consequência da manifestação preliminar do gestor, já promovida.

9. Por outro lado, trata-se de uma conclusão que comporta contraditório, de modo a demandar uma conclusão do Relator a esse respeito.

10. Desse modo, submeto os autos à consideração superior propondo:

a) encaminhar os autos ao Relator para que ele decida sobre a necessidade de promover nova manifestação do gestor a respeito das propostas de encaminhamento, tendo em vista que a análise da manifestação já realizada resultou em encaminhamentos distintos dos originais;

b) em não sendo necessária nova fase de manifestação, proceder com o julgamento de mérito do processo."

É o relatório.

VOTO

Em exame, acompanhamento de desestatização do sistema rodoviário composto pelas rodovias federais BR-116/BA e BR-324/BA, denominado Rota 2 de Julho, em cumprimento ao disposto no art. 9º da IN 81/2018.

17. O sistema rodoviário da Rota 2 de Julho é composto pelas rodovias federais BR-324/BA, que liga Salvador ao Contorno de Feira de Santana, e BR-116/BA, que se estende do Contorno de Feira de Santana até a divisa entre os estados da Bahia e Minas Gerais, incluindo o Anel Rodoviário de Vitória da Conquista, perfazendo uma extensão total de 641,75 km.

18. Trata-se de via fundamental para a logística nacional, pois integra as regiões Nordeste e

[31] Peça 96.

Sudeste, facilitando o transporte de cargas e passageiros e exercendo papel estratégico no desenvolvimento econômico regional. As rodovias atravessam o território de 27 municípios, incluindo as principais cidades baianas, como Salvador, Feira de Santana, Jequié e Vitória da Conquista.

19. A rodovia era anteriormente explorada pela ViaBahia Concessionária de Rodovias S.A., sob contrato firmado em 2009, o qual foi marcado por descumprimentos contratuais e intenso contencioso judicial. Em 2023, a ANTT e a ViaBahia submeteram o caso à Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso) do TCU, resultando em Termo de Autocomposição aprovado por este Tribunal por meio do Acórdão 199/2025-Plenário. A concessão foi extinta em 14/5/2025, com o trecho passando à administração do DNIT.

20. Em 1º/7/2025, o projeto Rota 2 de Julho foi qualificado no Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), e o Presidente da República, por meio do Decreto 12.684/2025, qualificou os trechos no âmbito do PPI. Em 13/11/2025, o Ministério dos Transportes aprovou o Plano de Outorga por meio da Portaria 841/2025.

21. Em 29/1/2026, a Diretoria Colegiada da ANTT aprovou a documentação editalícia e encaminhou o projeto a este Tribunal, dando origem ao presente processo.

22. O projeto em análise prevê a concessão do sistema por prazo de 30 anos, prorrogável por igual período. Os investimentos estimados (CAPEX) somam R$ 14,857 bilhões, enquanto os custos operacionais (OPEX) totalizam R$ 6,581 bilhões (valores referenciados a janeiro de 2026).

23. As principais obras de ampliação de capacidade previstas são:

- 306,6 km de duplicação na BR-116/BA;
- 192,0 km de faixas adicionais em pista dupla;
- 65,4 km de faixas adicionais em pista simples; e
- 37,2 km de vias marginais.

24. A inovação central do projeto reside na adoção do sistema de pedagiamiento de livre passagem (*free flow*) desde o início da concessão, em substituição às tradicionais praças de pedágio físicas. A cobrança será realizada por meio de doze pórticos eletrônicos.

25. Como contrapartida, os usuários adimplentes pagarão, no primeiro ano, tarifa de R$ 0,1050/km (pista simples) e R$ 0,1418/km (pista dupla). No 4º ano, quando estiverem aplicados todos os degraus tarifários, o usuário adimplente pagará R$ 0,1266/km (pista simples) e R$ 0,1708/km (pista dupla). Usuários que utilizarem *tag* pagarão valor 20% menor.

26. Foram analisados também alguns dos mecanismos regulatórios introduzidos pela 5ª Etapa do Programa de Concessões Rodovias Federais (Procrofe).

II

27. Na análise preliminar da desestatização[32], a Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e Aviação Civil (AudRodoviaAviação) identificou e sistematizou dois grupos principais de inconsistências no projeto de concessão da Rota 2 de Julho. O primeiro grupo refere-se a inadequações na minuta contratual, no Programa de Exploração Rodoviária (PER) e no Modelo Econômico-Financeiro (MEF). O segundo grupo está relacionado a impropriedades no sistema *free flow*.

28. Com relação ao primeiro grupo, foram constatados erros de redação e oportunidades de melhoria nas obras previstas no PER, além de divergências entre os degraus tarifários estabelecidos no contrato e no MEF[33].

29. Também foi identificada a ausência do Coeficiente de Ajuste por Trecho Homogêneo

---

[32] Peça 60.

[33] O modelo de degraus tarifários, previsto no MEF do projeto Rota 2 de Julho, é um mecanismo de transição gradual do valor da tarifa de pedágio nos primeiros anos da concessão. Em vez de a tarifa que efetivamente equilibra as receitas e despesas do projeto ao longo da concessão ser cobrada desde o início, os usuários pagam uma tarifa inicial mais baixa, que não decorre diretamente do fluxo de caixa, e, depois, se sujeitam a aumentos percentuais sucessivos (os "degraus") a cada ano, até que, a partir do 4º ano, atinja-se o patamar tarifário de equilíbrio, que permanece estável pelo restante da concessão.

(CATH), essencial para o cálculo da tarifa, bem como inconsistências na destinação de recursos do Programa de Resiliência Climática. Ademais, verificou-se a necessidade de ajustes no Fator D, especialmente para trechos com solo mole, do tipo massapê, que demandam intervenções mais onerosas e específicas.

30. Por fim, constatou-se a defasagem no levantamento das condições do pavimento, pois o último, realizado em 2022, não refletia os mais de R$ 500 milhões investidos pelo DNIT desde maio de 2025, o que poderia conduzir a superestimativas de intervenções e, consequentemente, de tarifas de pedágio.

31. Acerca do segundo grupo, relacionado ao sistema *free flow*, foram identificadas irregularidades na modelagem da Conta LP, um mecanismo criado na primeira versão do projeto para equilibrar as receitas e despesas decorrentes da inadimplência (evasão) no sistema de pedágio eletrônico *free flow*. Para a unidade instrutiva, essa "conta" gera excedentes de receita e torna o equilíbrio da concessão dependente da inadimplência, além de atribuir riscos adicionais ao poder concedente.

32. Observou-se também que a cobrança de adicionais por atraso seria desproporcional, pois repassa os custos da evasão apenas para os usuários que pagam de forma avulsa. Além disso, o nível de diferenciação das tarifas criaria incentivos perversos para que a recuperação de valores ocorra somente após 180 dias, em vez de promover a cobrança tempestiva. Por fim, verificou-se um desalinhamento entre a alocação de riscos e o compartilhamento dos valores recuperados, comprometendo a equidade do modelo.

33. Naquela ocasião, a equipe de auditoria concluiu que as inconsistências identificadas comprometiam a precisão do planejamento das intervenções, a definição da tarifa de pedágio e a alocação de riscos entre as partes.

34. O relatório preliminar de fiscalização foi, então, encaminhado à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) para que apresentasse comentários às propostas de determinação e à recomendação nele formuladas. Em resposta, a agência apresentou seus comentários e disponibilizou versões atualizadas dos documentos jurídicos e do modelo econômico-financeiro, contemplando alterações em relação à primeira versão do projeto.

35. Analisadas as manifestações do gestor em relação aos apontamentos e propostas formulados, a unidade instrutiva concluiu que diversos achados apontados no relatório preliminar foram corrigidos e que, portanto, parte das determinações e recomendações inicialmente propostas pela equipe de auditoria não seriam mais necessárias[34].

36. Ao mesmo tempo, observou que as respostas encaminhadas demandariam a alteração de algumas propostas de encaminhamento e a inclusão de novas.

II

37. Nesta etapa processual, a AudRodoviaAviação submete o processo a meu gabinete para decisão quanto à necessidade de nova manifestação da ANTT a respeito das propostas de encaminhamento formuladas, tendo em vista que a análise da manifestação já realizada resultou em encaminhamentos distintos dos originais, ou, caso não seja necessária nova manifestação, promover o julgamento de mérito do processo[35].

38. Faço, a seguir, síntese e análise dos apontamentos relacionados a cada um desses grupos que ainda carecem de atuação deste Tribunal e da ANTT, bem como dos encaminhamentos propostos pela unidade instrutiva[36].

- Inconsistências no contrato, no programa de exploração da rodovia ou no modelo econômico-financeiro (item IV do relatório de acompanhamento)
- Oportunidades de melhorias nas intervenções previstas no projeto da Rota 2 de julho (item IV.2 do relatório de acompanhamento).

---

[34] Peça 95.
[35] Peça 96.
[36] Peça 95.

39. Esclareço, no entanto, que, após a conclusão da análise pela unidade técnica, quando o processo já se encontrava neste Gabinete para deliberação a ANTT apresentou memoriais finais[37] que serão incorporados às análises subsequentes.

40. Durante inspeção de campo realizada entre os dias 25 e 27/2/2026, foram identificadas inconsistências e oportunidades de melhoria nas intervenções previstas no projeto de concessão da Rota 2 de Julho, abrangendo trechos das rodovias BR 116 e BR 324.

41. As inconsistências incluíam duplicações já existentes, faixas adicionais sobrepostas, dispositivos inadequados e previsões de obras que não condizem com as condições atuais dos trechos. Essas observações foram encaminhadas à ANTT para análise e esclarecimentos.

42. A ANTT realizou ajustes no PER e no MEF, refletindo a maioria das correções apontadas pela equipe de auditoria. Entre os principais ajustes realizados estão: a) alteração de trechos com duplicação já existente para "adequação de duplicação!"; b) exclusão de faixas adicionais já existentes e ajustes em trechos com sobreposição de faixas; c) realocação de pórtico de pedágio eletrônico para evitar cobrança indevida; e) redução da extensão de vias marginais, eliminando a necessidade de construção de pontes adicionais sobre o Rio Paraguaçu; f) retirada da previsão de reforma da base da Polícia Rodoviária Federal, conforme política pública vigente.

43. No entanto, verificou-se que o ajuste referente ao trecho de "adequação de duplicação" entre os km 827,380 e 828,550 consta no PER, mas não no MEF, gerando inconsistência financeira no modelo.

44. Sendo assim, a determinação proposta para que a ANTT ajuste o modelo econômico-financeiro, compatibilizando-o com o disposto no PER (item a.1[38]), é pertinente, no entanto não impede o julgamento de mérito deste processo.

II.1
Incompatibilidade dos valores dos degraus tarifários definidos no MEF e no contrato (item IV.3 do relatório de acompanhamento)

45. No relatório preliminar foi identificada incompatibilidade entre os percentuais dos degraus tarifários previstos na minuta contratual e no MEF do projeto de concessão da Rota 2 de Julho. A cláusula 19.3 da minuta contratual estabelece degraus tarifários progressivos e acumulados, com o objetivo de suavizar o impacto da transição para a nova concessão. No entanto, verificou-se que o terceiro degrau tarifário, indicado com percentual de 14% na minuta contratual, foi calculado com percentual de 13,708% no MEF.

46. Segundo a equipe de auditoria, essa diferença geraria uma discrepância na receita tarifária estimada, que, considerando-se os percentuais da minuta contratual, seria R$ 161 milhões superior ao valor calculado no MEF. A incompatibilidade se propagaria a partir do quarto ano da concessão até o término do contrato, comprometendo a precisão das projeções tarifárias e o equilíbrio econômico-financeiro do projeto.

47. Em resposta à 1ª Rodada de Esclarecimentos, a ANTT informou que o valor considerado no MEF está correto e que revisaria a minuta contratual para compatibilizar os percentuais dos degraus tarifários com os valores efetivamente calculados no modelo. Após a revisão, os degraus tarifários no MEF foram alterados para: 14% no segundo ano, 14% no terceiro ano e 15,939% no quarto ano.

48. No entanto, a unidade instrutiva reporta que a minuta contratual revisada[39] não refletiu essas alterações, mantendo os valores originais (10%, 10% e 14%). Assim, persiste a incompatibilidade entre os documentos, comprometendo a plena compatibilização exigida pelo inciso IV do art. 23 da Lei 8.987/1995.

49. Em recente memoriais[40], a agência reconheceu a divergência entre os percentuais previstos na minuta contratual (14%) e os efetivamente calculados no MEF (13,708%), decorrente de

[37] Peça 99.
[38] Peça 95, p. 144.
[39] Peça 75.
[40] Peça 99.

arredondamento, e comprometeu-se a ajustar a minuta contratual para refletir o valor exato do MEF. A correção, contudo, ainda pendente de comprovação documental, justifica a manutenção da determinação para que a ANTT corrija a incompatibilidade entre os percentuais dos degraus tarifários na minuta contratual (item a.2[41]) e no MEF.

50. A correção dessa incompatibilidade é indispensável para assegurar que os percentuais tarifários sejam refletidos de forma consistente em todas as peças do projeto, em conformidade com o inciso IV do art. 23 da Lei 8.987/1995.

51. Tal medida não impede, contudo, o prosseguimento do processo de desestatização, desde que a correção seja devidamente implementada antes da publicação do edital. Nesse sentido, poderá esta Corte de Contas monitorar o cumprimento dessa determinação, garantindo que eventuais ajustes sejam realizados em tempo hábil, sem comprometer a continuidade do processo.

52. Assim, assegura-se a regularidade e a transparência do procedimento, em consonância com os princípios da eficiência e da segurança jurídica.

II.2

Ausência da incidência de Fator D, específico para trechos em solo mole (item IV.5 do relatório de acompanhamento)

53. No relatório preliminar foi identificada a ausência de um Fator D, específico para trechos com solo mole no contrato de concessão da Rota 2 de Julho. Apesar de trechos com solo mole, como o do tipo massapê, demandarem investimentos significativamente mais elevados para atingir os parâmetros de desempenho de pavimentação, o desconto de reequilíbrio por descumprimento dos parâmetros técnicos do PER não diferenciava esses trechos de outros com características geotécnicas menos desafiadoras.

54. Os trechos em solo mole, como o segmento da BR-324/BA entre os km 545 (+300) e 601 (+260), apresentam alta compressibilidade e baixa capacidade de suporte, exigindo soluções de engenharia mais complexas, como substituição de camadas de solo, uso de geossintéticos e sistemas de drenagem robustos. O custo médio por quilômetro para recuperação e conservação nesses trechos é cerca de duas vezes maior do que em trechos sem solo mole. A ausência de um desconto específico poderia desestimular a concessionária a realizar os investimentos necessários, comprometendo a qualidade da infraestrutura e gerando incentivos perversos à inexecução de obras mais onerosas.

55. Em resposta à 1ª Rodada de Esclarecimentos, a ANTT informou que reconheceu a necessidade de um tratamento diferenciado para os trechos com solo mole. Para tanto, foram adotadas as providências a seguir.

56. Inclusão no PER de um item específico (B.2 – Reconstrução de Pavimentos em Solos Moles), prevendo a obrigatoriedade de soluções de engenharia compatíveis com as características geomecânicas desses trechos.

57. Incorporação do Fator D, específico para reconstrução de pavimentos em solos moles, na Tabela II do Anexo 5 do contrato, com percentuais de desconto de reequilíbrio proporcionais à complexidade e ao custo das intervenções nesses trechos.

58. No entanto, foi identificado um erro no cálculo do percentual do Fator D inserido na Tabela II do Anexo 5. O valor de manutenção considerado foi inadequadamente dividido por 1.000, resultando em um percentual incorreto. Além disso, o cálculo não considerou a atualização dos valores "a valor presente", o que gerou distorções adicionais.

59. A inclusão do Fator D é uma medida essencial para alinhar os incentivos contratuais com os objetivos de longo prazo do processo de concessão, garantindo que os investimentos necessários sejam realizados e que a qualidade da infraestrutura seja mantida. A ANTT atendeu parcialmente às recomendações, incorporando o Fator D ao contrato e ao PER. Contudo, o erro no cálculo do percentual compromete a efetividade da medida, podendo gerar distorções financeiras e operacionais.

60. Portanto, a determinação para que a ANTT corrija o cálculo do percentual do Fator D na Tabela II do Anexo 5 é indispensável. A correção deve considerar o montante financeiro correto de

[41] Peça 95, p. 144.

manutenção, atualizado a valor presente, para assegurar que o desconto de reequilíbrio reflita adequadamente os custos reais das intervenções em trechos com solo mole. Essa medida é fundamental para garantir a equidade e a sustentabilidade do contrato, além de evitar precedentes negativos para futuros processos de desestatização. (item a.3[42])

61. A correção, no entanto, não inviabiliza o prosseguimento do processo de desestatização, desde que seja implementada previamente à publicação do edital, podendo este Tribunal monitorar o cumprimento da determinação, garantindo que os ajustes necessários sejam realizados em tempo hábil, sem prejuízo à continuidade do processo. Dessa forma, preservam-se a regularidade e a transparência do procedimento, em observância aos princípios da eficiência e da segurança jurídica.

II.3

Desatualização do levantamento das condições das rodovias no trecho a ser concedido (item IV.6 do relatório de acompanhamento)

62. Foi identificada uma desatualização significativa no levantamento das condições do pavimento das rodovias BR-116/BA e BR-324/BA, que compõem o trecho a ser concedido no projeto da Rota 2 de Julho. Os dados utilizados para o planejamento das intervenções foram coletados em julho de 2022, quando o trecho ainda estava sob administração da ViaBahia. Desde então, o DNIT executou serviços relevantes de restauração, manutenção e conservação no trecho, totalizando cerca de R$ 530 milhões em investimentos entre 2025 e 2026.

63. A metodologia adotada pela ANTT e pela Infra S.A. utilizou dados de 2022 como base para projeções de deterioração do pavimento até o início do contrato, previsto para 2027. No entanto, a não consideração adequada dos serviços realizados pelo DNIT pode levar a uma superestimativa das intervenções necessárias nos primeiros anos da concessão, impactando diretamente a tarifa de pedágio e o planejamento das obras. Além disso, a desatualização dos dados pode comprometer a isonomia do leilão, favorecendo licitantes com maior acesso a informações atualizadas e introduzindo assimetrias de informação.

64. A ANTT informou que os serviços executados pelo DNIT foram considerados na modelagem econômico-financeira por meio de simulações realizadas no *software* HDM 4.

65. A agência apresentou comparações entre os dados projetados pelo HDM 4 e os dados fornecidos pela ViaBahia ao final do contrato anterior, indicando uma aderência satisfatória entre as condições projetadas e as condições reais do pavimento. Além disso, a ANTT detalhou os serviços de conservação considerados no modelo, como tapa-buracos, selagem de trincas e manutenção de drenagem.

66. No entanto, a análise das simulações atualizadas revelou inconsistências. Em alguns trechos, os serviços de conservação realizados pelo DNIT não parecem ter sido corretamente refletidos no modelo, já que a qualidade do pavimento (medida pelo Índice de Regularidade Internacional – IRI) não apresentou melhorias esperadas após a execução dos serviços. Além disso, os dispêndios projetados para trabalhos iniciais aumentaram na versão revisada do modelo, o que contraria a expectativa de redução de custos devido à incorporação dos serviços do DNIT.

67. A determinação para que a ANTT revise as simulações de condição do pavimento é essencial e justificada, considerando as evidências de que os serviços de conservação realizados pelo DNIT podem não ter sido adequadamente incorporados ao modelo HDM 4.

68. A ausência de reflexo desses serviços no planejamento das intervenções pode levar a um superdimensionamento dos custos iniciais, resultando em tarifas de pedágio mais altas e alocação ineficiente de recursos.

69. Embora a ANTT tenha argumentado que a realização de novos levantamentos de campo seria operacionalmente inviável, a magnitude dos serviços realizados pelo DNIT e as evidências de inconsistências nas simulações reforçam a necessidade de ajustes na modelagem. A revisão das simulações deve garantir que os serviços de conservação sejam corretamente considerados, refletindo a

---

[42] Peça 95, p. 144.

real condição do pavimento e permitindo um planejamento mais preciso das intervenções necessárias.

70. Por fim, a revisão proposta é fundamental para assegurar a transparência e a isonomia do leilão, evitando assimetrias de informação e promovendo a competitividade entre os licitantes. Além disso, a correção do planejamento pode abrir espaço para a inclusão de obras de ampliação de capacidade, como duplicações e faixas adicionais, que geram benefícios diretos aos usuários. Portanto, a determinação é indispensável para garantir a sustentabilidade técnica, econômica e jurídica do contrato de concessão. (item a.4[43])

II.4
Inconsistências no Sistema de Pedagiamento de Livre Passagem – *free flow* (item V)
Cálculo da tarifa de pedágio e divisão de riscos da evasão
(item V.1.5.3 do relatório de acompanhamento)

71. Foi identificada uma possível inconsistência no cálculo da tarifa básica de pedágio no MEF do projeto de concessão da Rota 2 de Julho. A inconsistência decorre da omissão da parcela de risco assumida pela concessionária (10%) em relação à frustração de receita causada pela evasão no sistema de livre passagem.

72. Embora o contrato (cláusula 22.2.4, item i.b) preveja que a concessionária deve arcar com essa parcela, o MEF considera apenas a receita de compensação correspondente à parcela de risco assumida pelo poder concedente (90%).

73. Essa omissão no MEF resulta, no entender da unidade instrutiva, em uma superestimação da tarifa básica de pedágio, transferindo indiretamente para os usuários adimplentes o custo do risco que deveria ser assumido pela concessionária. Estima-se que, caso o modelo considerasse corretamente a alocação de riscos, a tarifa básica de pedágio seria 0,66% menor, o que corresponde a uma diferença de R$ 43,4 milhões ao longo do contrato.

74. A ANTT apresentou uma nova versão do projeto, na qual revisou os multiplicadores de tarifa para o pagamento avulso, resultando na redução dos adicionais das tarifas TP3 e TP4. Além disso, eliminou o mecanismo da Conta LP, simplificando a modelagem e evitando compensações indevidas.

75. No entanto, a unidade instrutiva considerou que a questão da alocação de riscos de evasão no cálculo da tarifa básica de pedágio não foi corrigida. No seu entender, embora a agência tenha ajustado outros aspectos da modelagem, a omissão da parcela de risco assumida pela concessionária persistiria, gerando uma incompatibilidade entre o MEF e as disposições contratuais. Essa incompatibilidade comprometeria a coerência do modelo e poderia resultar em tarifas de pedágio mais altas do que o necessário, onerando os usuários adimplentes.

76. Portanto, propõe determinar que a agência compatibilize as disposições do modelo econômico-financeiro e do contrato, a fim de considerar adequadamente no cálculo da tarifa básica de pedágio a alocação de riscos prevista nos documentos jurídicos, em cumprimento aos incisos IV e V do art. 23 da Lei 8.987/1995 (item a.5[44]).

77. Com base nas observações constantes dos itens 422 e 423 do relatório, bem como no teor dos incisos IV e V do art. 23 da Lei 8.987/1995, entendo que a determinação proposta no item 428 (item a.5) carece de fundamentação suficiente para ser acolhida.

78. O art. 23, IV e V, da Lei 8.987/1995, não estabelece expressamente que os contratos de concessão devem prever, de forma clara, a alocação de riscos entre o poder concedente e a concessionária. Esses dispositivos definem que são cláusulas essenciais do contrato aquelas relacionadas:

> " IV - ao preço do serviço e aos critérios e procedimentos para o reajuste e a revisão das tarifas;
>
> V - aos direitos, garantias e obrigações do poder concedente e da concessionária, inclusive os relacionados às previsíveis necessidades de futura alteração e expansão do serviço e consequente modernização,

[43] Peça 95, p. 144.

[44] Peça 95, p. 144.

aperfeiçoamento e ampliação dos equipamentos e das instalações;"

79. No caso em análise, a cláusula contratual mencionada já define expressamente que a concessionária arcará com 10% do risco de frustração de receita decorrente da evasão, enquanto o poder concedente assumirá os 90% restantes. Assim, a alocação de riscos encontra-se devidamente prevista no contrato, em conformidade com a legislação aplicável.

80. Conforme destacado no item 423 do relatório, a modelagem econômico-financeira apresentada pela agência não tem efeito vinculativo para a futura concessão, tratando-se de um modelo de referência.

81. Dessa forma, eventuais inconsistências entre o modelo e as disposições contratuais não configuram, por si só, irregularidade que justifique a determinação proposta, especialmente porque o contrato prevalece sobre o modelo em caso de divergência.

82. Além disso, o relatório aponta que a Agência já realizou ajustes na modelagem econômico-financeira e nos documentos jurídicos, eliminando o mecanismo da Conta LP e simplificando a estrutura de compensações. Esses ajustes indicam que a agência adotou medidas para aprimorar a modelagem, o que reforça a desnecessidade de uma determinação adicional.

83. A determinação proposta poderia, portanto, gerar interferência indevida na discricionariedade técnica da agência, que tem competência para definir a modelagem econômico-financeira mais adequada, desde que respeitados os limites legais e contratuais.

84. Não há evidências de que a atual modelagem viole os dispositivos legais ou contratuais aplicáveis, especialmente considerando que o contrato já prevê a alocação de riscos de forma clara e objetiva.

85. Divirjo, portanto, do encaminhamento proposto pela unidade instrutiva, pois, conforme ela mesmo destacou, o modelo econômico-financeiro apresentado não tem efeito vinculativo e não compromete a execução do contrato. Além disso, a agência já adotou medidas para corrigir eventuais inconsistências na modelagem.

86. Evita-se, assim, interferências desnecessárias na atuação da agência, respeitando-se a discricionariedade técnica que caracteriza o mandato dessas autarquias.

87. Além das propostas de determinação, a unidade instrutiva propõe recomendações à ANTT, com o seguinte teor:

"b) recomendar à ANTT (...) que, antes ou concomitantemente à publicação do edital:

b.1) realize sessões públicas de participação social para divulgação do projeto da Rota 2 de Julho, a fim de garantir a transparência ativa e pleno exercício do controle social; e

b.2) atualize, o sítio eletrônico do projeto da Rota 2 de Julho para apresentar, em linguagem acessível, a sua versão mais recente, destacando sobretudo as principais alterações decorrentes das contribuições sociais anteriores, os valores atualizados da tarifa básica de pedágio e estrutura tarifária a ser praticada ao longo da concessão;

c) recomendar à ANTT (...) que:

c.1) apresente separadamente os valores de pagamento automático (TP1) e pagamento avulso (TP2) em toda a comunicação e sinalização sobre os valores das tarifas de pedágio da Rota 2 de Julho, em observância ao disposto nos arts. 31 e 66 da Lei 8.078/1990, no art. 5º da Lei 12.527/2011 e nos arts. 19-B, inciso III e 19-C, parágrafo único, inciso V da Resolução ANTT 5.950/2021 (RCR1); e

c.2) informe o valor da tarifa básica de pedágio também do 4° de concessão em toda a oportunidade em que se divulgue o valor da TBP (a exemplo de audiências públicas, publicações institucionais, notícias em meios oficiais e material de divulgação) em observância ao disposto nos arts. 31 e 66 da Lei 8.078/1990 e no art. 5º da Lei 12.527/2011."

88. A recomendação para que a ANTT realize sessões públicas de participação social visando à divulgação do projeto da Rota 2 de Julho (item b.1), embora fundamentada na busca pela transparência ativa e pelo pleno exercício do controle social, pode configurar uma invasão à competência discricionária da agência, conforme estabelecido na Resolução ANTT 6.020/2023[45].

[45] Art. 24. A ANTT, a seu critério, definirá o prazo para recebimento de contribuições por escrito das Audiências Públicas, Consultas Públicas, Reuniões Participativas e Tomadas de Subsídios.

89. Essa norma atribui à ANTT a prerrogativa de definir os prazos e os meios de participação social, incluindo a possibilidade de prorrogação ou reabertura de prazos, considerando a complexidade do tema, a garantia de efetiva participação da sociedade ou a ocorrência de fatos supervenientes. Tal competência decorre do seu papel regulatório, que tem autonomia técnica e administrativa para conduzir os processos relacionados à estruturação de projetos de concessão.

90. A recomendação apresentada no item c.2 propõe que a ANTT informe o valor da tarifa básica de pedágio (TBP) do 4º ano de concessão em todas as oportunidades em que se divulgue o valor da TBP, como em audiências públicas, publicações institucionais, notícias em meios oficiais e materiais de divulgação. Essa recomendação apresenta fragilidades quando analisada exclusivamente à luz dos dispositivos mencionados.

91. Primeiramente, o artigo 31 da Lei 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor) exige que as informações sobre produtos e serviços sejam claras, precisas e ostensivas. No entanto, a recomendação não demonstra de forma inequívoca que a ausência da divulgação do valor da TBP do 4º ano em todas as oportunidades comprometeria a clareza ou a precisão das informações já disponibilizadas. A legislação não exige que todas as informações sejam divulgadas em todos os momentos, mas sim que sejam acessíveis e compreensíveis para os consumidores no momento oportuno. Assim, a exigência de divulgação constante pode extrapolar o que é razoavelmente necessário para atender ao dispositivo legal.

92. Quanto ao artigo 66 da mesma lei, que trata da responsabilização por omissão de informações relevantes, é necessário avaliar se o valor da TBP do 4º ano configura, de fato, uma informação essencial em todos os contextos mencionados. A recomendação não apresenta elementos que demonstrem que a ausência dessa informação em determinados momentos configuraria omissão relevante, especialmente considerando que os valores tarifários e os degraus já são apresentados nos estudos e documentos técnicos do projeto.

93. Em relação ao artigo 5º da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), este assegura o direito de acesso à informação pública, mas não impõe a obrigação de divulgação irrestrita e repetitiva de todos os dados em qualquer contexto. A norma exige que as informações sejam disponibilizadas de forma acessível e transparente, mas não especifica que devam ser reiteradas em todas as oportunidades de comunicação.

94. A recomendação, ao exigir a divulgação do valor da TBP do 4º ano em todas as ocasiões, pode ser interpretada como uma ampliação indevida do alcance do dispositivo legal, sem que haja justificativa clara para tal exigência.

95. Portanto, a recomendação carece de fundamentação robusta nos dispositivos legais mencionados. A exigência de divulgação constante do valor da TBP do 4º ano pode ser desproporcional e não encontra respaldo direto nos arts. 31 e 66 da Lei 8.078/1990 nem no art. 5º da Lei 12.527/2011. A comunicação transparente e clara pode ser garantida por meio de mecanismos mais proporcionais, como a disponibilização das informações em documentos técnicos e canais de fácil acesso, sem a necessidade de repetição em todas as oportunidades de divulgação.

96. Conclui-se que os achados identificadas no projeto de desestatização da Rota 2 de Julho, bem como as determinações e recomendações formuladas, não configuram óbices à continuidade do processo de desestatização, desde que sejam devidamente corrigidas antes da publicação do edital. A implementação tempestiva das medidas corretivas propostas, aliada ao monitoramento por parte deste Tribunal, assegurará a regularidade e a segurança jurídica do procedimento.

III

97. A Concessionária ViaBahia requereu[46] a manifestação deste Tribunal para que, reconhecendo a ilegalidade da vedação de participação imposta à Concessionária e suas partes relacionadas, determine à ANTT a imediata supressão do inciso VIII do item 5.2 da minuta de edital da Rota 2 de Julho.

---

[46] Peça 83.

98. A vedação em questão estabelece que não poderão participar do leilão pessoas jurídicas que tenham celebrado solução consensual para encerramento de contrato de concessão no âmbito da SecexConsenso nos cinco anos anteriores à data do certame. A ViaBahia sustenta que tal restrição viola as premissas do Termo de Autocomposição aprovado por este Tribunal no Acórdão 199/2025-Plenário, especialmente a cláusula que estabeleceu o encerramento consensual "sem imputação de culpa ou responsabilidade recíprocas".

99. De fato, a manutenção de cláusula com essa restrição, ao menos enquanto este Tribunal não dirimir a questão arguida pela ViaBahia, tende a provocar insegurança jurídica no decorrer da licitação para a concessão da Rota 2 de Julho.

100. Ao alertar o ministério dos Transportes e a ANTT acerca dessa intercorrência, recebi informação de que tal cláusula não constará do edital dessa concessão. Inobstante isso, consigno na parte dispositiva desta deliberação determinação específica para que o dispositivo cogitado na minuta de edital seja excluído.

Ante o exposto, voto para que seja aprovado o acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em tagDataSessao.

ODAIR CUNHA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2337/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 002.932/2026-1.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Desestatização.
3. Interessados/Responsáveis: não há
4. Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Transportes Terrestres; Ministério dos Transportes.
5. Relator: Ministro Odair Cunha.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (AudRodoviaAviação).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este acompanhamento do processo de desestatização do sistema rodoviário da BR-116/324/BA (Rota 2 de Julho).

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 que, sob o ponto de vista formal, a Agência Nacional de Transportes Terrestres atendeu aos requisitos previstos na IN 81/2018, para o processo de desestatização do sistema rodoviário da BR-116/324/BA (Rota 2 de Julho);

9.2. determinar à Agência Nacional de Transportes Terrestres, com base no art. 4º, I, da Resolução 315/2020 e art. 43, I, da Lei 8.443/1992, que promova, em momento prévio à publicação da versão definitiva, as seguintes adequações necessárias nas documentações referentes ao processo de desestatização do sistema rodoviário da BR-116/324/BA (Rota 2 de Julho):

9.2.1. ajuste do modelo econômico-financeiro para que considere a obra de "adequação de duplicação" entre os km 827,380 a 828,550, compatibilizando-o com o disposto no Programa de Exploração Rodoviária, em atendimento ao art. 23, I, da Lei 8.987/1995;

9.2.2. corrija a incompatibilidade dos percentuais dos degraus tarifários previstos na minuta contratual e no Modelo Econômico-Financeiro (MEF), em cumprimento ao art. 23, IV, da Lei 8.987/1995;

9.2.3. corrija o cálculo do item 51 da Tabela II do anexo 5, de modo a considerar o montante financeiro correto de manutenção, a valor presente, em cumprimento ao art. 6º e ao art. 23,

IV e VI, da Lei 8.987/1995;

9.2.4. revise as estimativas de condição do pavimento, a fim de se considerar corretamente os serviços de conservação realizados e em execução, bem como garantir a previsão adequada dos serviços realmente necessários de conservação nos anos iniciais do período de concessão, em cumprimento ao art. 6º da Lei 8.987/1995 e art. 37 da CF/1998;

9.2.5. exclua do edital que regerá o certame vedação à participação de pessoas jurídicas que tenham celebrado solução consensual para encerramento de contrato de concessão no âmbito da SecexConsenso nos cinco anos anteriores à data do certame;

9.3. recomendar à Agência Nacional de Transportes Terrestres, com base no art. 11, da Resolução 315/2020 e art. 43, I, da Lei 8.443/1992, que:

9.3.1. atualize o sítio eletrônico do projeto da Rota 2 de Julho para apresentar, em linguagem acessível, a sua versão mais recente, destacando sobretudo as principais alterações decorrentes das contribuições sociais anteriores, os valores atualizados da tarifa básica de pedágio e a estrutura tarifária a ser praticada ao longo da concessão;

9.3.2. apresente separadamente os valores de pagamento automático (TP1) e de pagamento avulso (TP2) em toda a comunicação e sinalização sobre os valores das tarifas de pedágio da Rota 2 de Julho, em observância ao disposto nos arts. 31 e 66 da Lei 8.078/1990, no art. 5º da Lei 12.527/2011 e nos arts. 19-B, III e 19-C, parágrafo único, V da Resolução ANTT 5.950/2021 (RCR1);

9.4. encaminhar cópia desta deliberação (relatório, voto e acórdão) à Agência Nacional de Transportes Terrestres e ao Ministério dos Transportes, informando-lhes que sua íntegra estará disponível para consulta no dia seguinte ao de sua oficialização, em www.tcu.gov.br/acordaos.

10. Ata n° 33/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 26/8/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2337-33/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Odair Cunha (Relator).
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
ODAIR CUNHA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário
TC 016.208/2024-2.
Natureza: Embargos de declaração (Tomada de Contas Especial).
Entidade: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT (AC Martinópolis).
Responsável: Celio da Silva Vanderlei (267.740.028-62).
Interessado: Entidade: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT (AC Martinópolis).
Representação legal: Renato Antônio Pappotti (OAB/SP 145.657).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. DESFALQUE DE NUMERÁRIO AOS COFRES DOS CORREIOS. CONTAS IRREGULARES. DANO AO ERÁRIO. MULTA. INABILITAÇÃO. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO NÃO PROVIDO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. ALEGAÇÃO DE OMISSÕES E CONTRADIÇÕES. PRETENSÃO DE REDISCUSSÃO DO MÉRITO. AUSÊNCIA DE OMISSÃO, CONTRADIÇÃO OU OBSCURIDADE. CONHECIMENTO E REJEIÇÃO.

RELATÓRIO

Trata-se de embargos de declaração opostos por Célio da Silva Vanderlei (peça 104) contra o acórdão 1879/2026-Plenário (peça 94), por meio do qual este Tribunal conheceu do recurso de reconsideração por ele interposto e, no mérito, negou-lhe provimento, mantendo inalterado o acórdão 1135/2025-Plenário, que julgou irregulares suas contas, condenou-o ao ressarcimento pelo valor histórico de R$ 220.000,00 e aplicou-lhe multa de R$ 398.000,00, com fundamento no art. 57 da Lei 8.443/1992. O recorrente também foi inabilitado para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública pelo prazo de 8 (oito) anos, com base no art. 60 da mesma lei.

2. Nesta oportunidade, o embargante sustenta a existência de contradição a ser sanada, requerendo, expressamente, "juízo de retratação" com efeitos infringentes.

3. Em suas razões, o embargante reproduz longos trechos que atribui ao "acórdão nº 1879/2026", os quais, na verdade, correspondem ao voto condutor do acórdão 1135/2025-Plenário, de relatoria do ministro Benjamin Zymler. O embargante alega, em síntese, que:

a) existiria contradição no reconhecimento de conduta dolosa e de "desprezo à coisa pública", porquanto, não ocorreu denúncia, processo criminal ou condenação na esfera penal, com o inquérito arquivado por ausência de elementos de autoria delitiva;

b) os depoimentos de empregados dos Correios, coletados na investigação policial, afirmaram que a apuração foi prejudicada pelo longo tempo transcorrido entre as remessas (2012 a 2015) e a comunicação das pendências pelo Banco do Brasil S.A., em novembro de 2018;

c) os Correios não deveriam ter ressarcido qualquer quantia ao Banco do Brasil, pois, em razão do decurso de prazo, os valores não foram devidamente apurados nem se deveria transferir o ônus ao então gerente;

d) negou ter se apropriado de valores, atribuindo as divergências a erros sistêmicos ou de numeração de remessas, bem como alegou estabilidade financeira e o fato de ter sido demitido em razão de valor de aproximadamente R$ 2.900,00, o que tornaria inverossímil a tese de apropriação de R$ 350.000,00 ao longo de três anos;

e) reproduz o parecer da procuradora da República e o despacho judicial que acolheu a promoção de arquivamento do inquérito, para concluir que não foram colhidos elementos suficientes que possibilitassem o oferecimento de denúncia, nem se vislumbravam diligências aptas a identificar a autoria delitiva;

f) autonomia das instâncias e coerência decisória: Embora reconheça a independência entre as esferas administrativa e penal, o embargante invoca precedentes do STJ para sustentar que a condenação administrativa não seria coerente com o arquivamento na esfera penal.

4. Por fim, argumenta que não causou dano aos cofres dos Correios, uma vez que não ocorreu apropriação ou desvio de valores, razão pela qual o "desprezo à coisa pública" não pode ser atribuído à sua conta, reputando "absurda" a multa fixada em 100% do valor do dano atualizado.

5. Diante disso, requer o conhecimento e o acolhimento dos embargos, com juízo de retratação, para que sejam reconhecidos os pleitos formulados em seu favor.

É o relatório.

VOTO

Em exame, embargos de declaração opostos por Célio da Silva Vanderlei contra o acórdão 1879/2026-Plenário, por meio do qual este Tribunal conheceu do recurso de reconsideração por ele interposto e, no mérito, negou-lhe provimento, mantendo o julgamento pela irregularidade de suas contas, a condenação ao ressarcimento do erário, aplicação de multa e inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança.

6. Nesta oportunidade, o embargante alega, em essência, que a deliberação estaria contraditória e omissa por reconhecer conduta dolosa e "desprezo à coisa pública" em contexto no qual o inquérito policial foi arquivado por insuficiência de elementos de autoria, sem sequer oferecimento de denúncia; por não considerar que o equívoco teria partido do Banco do Brasil S.A. e que os Correios não deveriam ter ressarcido a instituição financeira; e por não aplicar a mitigação da independência das instâncias, conforme precedentes do Superior Tribunal de Justiça que menciona.

7. Os embargos devem ser conhecidos.

8. Antes de adentrar as alegações, cumpre registrar uma impropriedade formal na peça recursal que, embora não impeça o conhecimento do recurso, merece esclarecimento. O embargante afirma dirigir-se ao "r. acórdão proferido (1879/2026)", mas os trechos que transcreve e sobre os quais faz recair suas críticas[47] correspondem, na realidade, ao voto condutor do acórdão 1135/2025-Plenário, deliberação de mérito já anteriormente embargada e cujos aclaratórios foram rejeitados pelo acórdão 1468/2025-Plenário.

9. Ou seja, o embargante aponta vícios em passagens que não integram a deliberação ora embargada, o que, por si só, revela a inadequação da via eleita, dado que os embargos de declaração se prestam a sanar vícios intrínsecos à decisão atacada.

10. De todo modo, por serem as matérias substancialmente as mesmas apreciadas no acórdão 1879/2026-Plenário, passo a examinar as alegações também sob a ótica dessa deliberação, para que não subsista dúvida quanto à inexistência dos vícios apontados.

11. Observo que nenhuma das questões suscitadas configura omissão, contradição ou obscuridade, pois todas foram objeto de exame expresso e conclusivo na deliberação embargada.

12. No tocante ao arquivamento do inquérito policial e à alegada necessidade de mitigação da independência das instâncias, não existe qualquer omissão.

13. O tema foi enfrentado de modo direto nos parágrafos 32 a 35 do voto condutor do acórdão 1879/2026-Plenário. Naquela oportunidade, consignou-se que vigora no ordenamento jurídico pátrio o princípio da independência das instâncias administrativa, civil e penal; que este Tribunal exerce competência constitucional para julgar as contas de quem der causa a dano ao erário, sem vinculação às deliberações judiciais; que não há litispendência entre processo desta Corte e processo judicial sobre matéria idêntica; e que a exceção ao princípio ocorre apenas quando sentença penal reconhece a inexistência do fato ou a negativa de autoria – o que, no caso, sequer poderia ter ocorrido, porquanto não ocorreu formulação de denúncia na esfera penal.

14. Constata-se, portanto, que a matéria foi decidida apenas em sentido diverso do pretendido pelo embargante, o que não caracteriza vício sanável por embargos.

15. Quanto à invocação de precedentes do Superior Tribunal de Justiça e eventual descompasso com o decidido, não existe vício, mas descontentamento com o resultado. Registro, ademais, que os precedentes citados tratam de hipóteses de absolvição criminal, situação distinta da verificada neste processo, no qual ocorreu arquivamento de inquérito por insuficiência de elementos para o oferecimento de denúncia – distinção que, aliás, foi expressamente considerada no parágrafo 35 do voto embargado.

16. Igualmente inexiste omissão ou contradição quanto à alegação de que o equívoco teria partido do Banco do Brasil S.A. e de que os Correios não deveriam ter ressarcido a instituição financeira. A matéria foi apreciada nos parágrafos 18 a 29 do voto condutor do acórdão 1879/2026-

---

[47] Peça 104, p.1-4, itens 9 a 26, encerrados com a subscrição "TCU, Sala das Sessões, em 21 de maio de 2025. BENJAMIN ZYMLER, Relator".

Plenário, em que se descreveu a sistemática do Banco Postal e do suprimento de numerário, os mecanismos de controle e rastreabilidade (guias de transporte de valores, relatório do banco de dados financeiros e log de transações). Concluiu-se expressamente, no parágrafo 29, que "não procede a alegação de equívoco do Banco do Brasil", pois, "ainda que tenha existido lapso temporal indesejado, não se pode afastar a apuração conduzida pela ECT e o reconhecimento do pleito legítimo da instituição financeira", tendo a empresa pública ressarcido o banco somente após a verificação da efetiva entrega dos numerários.

17. Registrou-se, ainda, no parágrafo 28, que o responsável não apresentou documento comprobatório capaz de descaracterizar a irregularidade, nem elementos que justificassem assinar as guias de transporte de valores sem incorporá-las ao Sara, nem demonstrou o destino dos valores correspondentes à sobra física de caixa.

18. Também foi expressamente enfrentada a tese de ausência de prova de apropriação de recursos. O parágrafo 30 do voto embargado consignou que, embora não tenha ocorrido confirmação expressa dessa circunstância, "demonstraram-se a sobra de caixa e a inexistência de prestação de contas dos respectivos valores", sem que o recorrente apresentasse explicação plausível para a falta de registro, no Sara, de remessas por ele recebidas e atestadas.

19. Sobre a alegada contradição no reconhecimento de dolo, de "desprezo à coisa pública" e na fixação da multa em patamar correspondente a 100% do valor do dano atualizado, observo, em primeiro lugar, que tais fundamentos integram o voto condutor do acórdão 1135/2025-Plenário, e não a deliberação ora embargada, sendo que a dosimetria da sanção já foi objeto de deliberação de mérito e do exame recursal subsequente.

20. Em segundo lugar, ainda que se considerasse a questão à luz do acórdão 1879/2026-Plenário, a insurgência contra a gravidade atribuída à conduta e contra o valor da multa não revela vício de integração ou de clareza da decisão, mas inconformismo com a valoração jurídica dos fatos, o que extrapola os limites dos embargos declaratórios.

21. As alegações consistem na tentativa de rediscutir o mérito da matéria já decidida por este Colegiado, tanto no acórdão condenatório quanto no acórdão que negou provimento ao recurso de reconsideração.

22. Trata-se da reiteração literal de argumentos já apresentados em alegações de defesa, em embargos de declaração anteriores e no recurso de reconsideração. Contudo, tal finalidade é incabível na espécie recursal eleita, a qual é via estreita destinada tão somente a integrar ou esclarecer a decisão impugnada.

23. Inexistindo as alegadas contradições e omissões, e não existindo outros vícios a serem sanados na deliberação atacada, devem ser rejeitados os presentes embargos.

Diante do exposto, voto para que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 26 de agosto de 2026.

ODAIR CUNHA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2338/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 016.208/2024-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Embargos de Declaração (Tomada de Contas Especial).
3. Interessados/Responsáveis/Embargantes:
3.1. Interessado: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT (34.028.316/0001-03).
3.2. Responsável: Célio da Silva Vanderlei (267.740.028-62).
3.3. Embargante: Célio da Silva Vanderlei (267.740.028-62).
4. Entidade: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT (34.028.316/0001-03).
5. Relator: Ministro Odair Cunha.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Odair Cunha.

6. Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: Renato Antônio Pappotti (OAB/SP 145.657).

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este processo de embargos de declaração opostos por Célio da Silva Vanderlei contra o acórdão 1879/2026-Plenário, por meio do qual o Tribunal conheceu do recurso de reconsideração por ele interposto e, no mérito, negou-lhe provimento, mantendo inalterado o acórdão 1135/2025-Plenário.

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

9.1. conhecer e rejeitar os presentes embargos de declaração; e

9.2. encaminhar cópia deste acórdão ao embargante, informando-lhe que a íntegra da deliberação (relatório, voto e acórdão) estará disponível para consulta no dia seguinte ao de sua oficialização, no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.

10. Ata n° 33/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 26/8/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2338-33/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Odair Cunha (Relator).
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
ODAIR CUNHA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 024.406/2024-4.
Natureza: Denúncia.
Entidade: Ativos S.A. Companhia Securitizadora de Créditos Financeiros.
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: Maria Clara Gomes da Silva (OAB-SP 52.6630); Silvio Luis Ferreira da Rocha (OAB-SP/90.416); Luciana Ramos Ribeiro (36.274/OAB-DF) e outros.
SUMÁRIO: DENÚNCIA. CONHECIMENTO. PROCEDENTE. LICITAÇÃO ELETRÔNICA (LE) 5/2024. REVOGAÇÃO DO CERTAME. DECLARAÇÃO DE PORTE E DE CAPACIDADE TÉCNICA IRREGULAR. CONLUIO NA FASE DE LANCES. DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a manifestação da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações)[48], ratificada pelo corpo diretivo daquela unidade especializada[49].

"INTRODUÇÃO

1. Trata-se de denúncia sobre possíveis irregularidades ocorridas na Licitação Eletrônica (LE) 5/2024 (número no Licitações-e: 1054500), processado pela Ativos S.A. - Securitizadora de Créditos Financeiros, com valor estimado de R$ 135.174.818,60 (para a vigência quinquenal contratual prevista - peça 50, p. 4-5) e arrematado de R$ 80.580.000,00 (peça 87), objetivando a prestação de serviços operacionais de telecobrança e assistência ao usuário/cliente da Ativos e suas subsidiárias, compreendendo serviços de comunicação multimeios, suporte à operação e desenvolvimento de soluções tecnológicas (peça 34, p. 4).

2. O certame em análise é regido pela Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais) e Regulamento próprio da entidade e a plataforma eletrônica utilizada para a seleção do contratado foi o portal Licitações-e, do Banco do Brasil. A Ativos inicialmente suspendeu o certame, que já estava com vencedor declarado (peça 87), e, depois, revogou-o (peça 149).

HISTÓRICO

Alegações do denunciante

3. O denunciante alegou, em suma, a ocorrência das seguintes irregularidades (peça 1):

a) indícios de conluio entre as empresas participantes Cercred Financial S.A. (atualmente denominada Essencial Soluções de Contact Center Ltda., CNPJ 47.983.118/0001-40) e Cercred - Soluções de Contact Center e Recuperação de Crédito Ltda. (CNPJ 04.592.502/0001-00), caracterizada pela existência de sócios em comum e nomes de empresas semelhantes:

a.1) manipulação de dados cadastrais entre essas empresas do mesmo grupo, alteração e confusão documental da empresa Cercred Financial S.A. para Essencial Soluções de Contact Center Ltda. durante e após o encerramento das fases de disputa do certame;

a.2) suspeita de propostas combinadas dessas empresas, evidenciada pelos lances semelhantes, ofertados em segundos de diferenças e acostando documentos de ME/EPP possibilitando uma garantia do direito de preferência;

a.3) alterações cadastrais ao longo dos procedimentos licitatórios, alterações de informações no cadastro do Licitações-e, prejudicando a identificação, criando confusão antes e durante a homologação e adjudicação do certame pelo pregoeiro; e

a.4) enquadramento indevido da empresa Essencial Soluções como microempresa, pois não cumpre os requisitos legais de enquadramento nesse porte, conforme evidenciado pelo contrato social e balanço patrimonial apresentados, violando a Lei Complementar 123/2006; e

b) inconsistências na comprovação da capacidade técnica da Essencial, pois o atestado apresentado não condiz com a realidade dos serviços efetivamente prestados, conforme evidenciado pelo contrato de prestação de serviços apresentado em sede de diligência:

b.1) a quantidade de Postos de Atendimento constantes no atestado é significativamente superior ao que consta no contrato apresentado pela empresa emissora do atestado; e

b.2) os números do balanço patrimonial não são condizentes com a realidade apresentada no atestado.

Instrução inicial (peça 36)

4. Procedidos, na instrução inicial (peça 36), o exame de admissibilidade e o exame técnico dos pressupostos para eventual adoção de medida cautelar, concluiu-se pela admissibilidade da denúncia, pela existência do perigo da demora, pela falta de elementos para análise do perigo da demora reverso e pela parcial plausibilidade jurídica dos argumentos apresentados.

5. Entendeu-se plausível a alegação de que a empresa Essencial não possuía os requisitos legais de enquadramento como Microempresa (ME), já que tinha como sócio (majoritário, com 58% das quotas) a empresa Multiplicadora Rio Participações em Outras Empresas Ltda., incidindo na vedação contida no art. 3º, § 4º, inciso I, da LC 123/2006, e caracterizando a situação/conduta como fraude à licitação, ocorrência que geraria futura audiência da empresa, após a análise da oitiva prévia da Unidade Jurisdicionada (UJ).

6. Também se entendeu plausível a alegação de que a mesma empresa apresentara falso atestado de capacidade técnica (ACT), posto que ele registrava serviços prestados por 155 Posições/Postos de Atendimento - PAs, enquanto o contrato que lhe deu suporte previa apenas oito PAs e porque não se tinha notícia de aditivos

---

[48] Peça 155.

[49] Peças 156 e 157.

contratuais que tivessem acrescido quantidades de serviços/postos ao contrato, situação/conduta igualmente caracterizadora de fraude.

7. Contudo, não se considerou plausível a alegação de conluio entre a referida empresa Essencial Soluções de Contact Center Ltda. e a Cercred - Soluções de Contact Center e Recuperação de Crédito Ltda. (com sócios em comum e nomes semelhantes), com base em três fatores: ausência de vedação legal para a participação de empresas com sócios em comum em um mesmo certame; competitividade entre essas duas empresas e mais três outras na fase final de lances, denotando não ter havido prejuízo à competição; e correção/atualização da razão social da então vencedora Essencial (antiga Cercred Financial S.A.) no portal de licitação durante o certame, sem que tenha frustrado o caráter competitivo ou a transparência do certame.

8. Adveio, assim, na instrução inicial em referência (peça 36), proposta de realização de oitiva prévia e de diligência, com a qual concordou o relator do feito (peça 39).

Segunda instrução (peça 61)

9. Realizadas as medidas preliminares de oitiva prévia e diligência (peças 40-43), as respostas apresentadas pela Ativos foram analisadas na segunda instrução, à peça 61.

10. Em relação ao primeiro item da oitiva prévia (apresentação pela licitante Essencial de atestado de capacidade técnica com quantidade de postos de atendimento bem superior ao contratado, sem comprovar que tenha havido aditivo para aumento da quantidade de postos, caracterizando possível atestado de conteúdo falso e fraude à licitação), ficou consignado na referida instrução que a resposta da UJ não logrou afastar os fatos questionados: o atestado da Essencial apresentou 155 PAs (peça 56, p. 36, repetido na p. 65), enquanto o contrato que o lastreava previu apenas 8 PAs (peça 56, p. 91, item A.2) e a exigência editalícia foi de 75 PAs (peça 34, p. 41), cada PA correspondendo a um operador/unidade de contato com carga horária de 6h e 20min (ou 5h e 22 min úteis), conforme se extrai da peça 34, p. 29, 41, 44 e 98, e da peça 56, p. 36 e 91.

11. Entendeu-se que o contrato trouxe quantitativo de PAs muito inferior ao que foi atestado pela empresa e insuficiente para atender à correspondente exigência editalícia, a despeito de o emissor do atestado, Banco Digimais, diligenciado, ter respondido 'De acordo para atestado anexo' (peça 56, p. 69), tendo os três aditivos contratuais apresentados (peça 56, p. 98-121) tratado mais de outros assuntos (transferência/substituição de contratadas e possibilidade de subcontratação de terceiros para quarteirizar serviços) do que de acréscimo de serviços (único acréscimo verificado foi residual, sem efeito sobre o número de PAs contratados: a inclusão de serviço, esporádico e sob demanda, de disparos de mensagens SMS – *Shortcode* - peça 56, p. 109).

12. Essa possível falsidade do atestado em tela, suscetível de audiência da empresa Essencial, aventada desde a instrução inicial (item 5 retro), ficou pendente de proposição em vista da diligência propugnada para verificar as medidas adotadas pela Ativos, conforme mencionado a seguir.

13. Quanto ao segundo ponto da oitiva prévia (participação da licitante Essencial na condição de ME/EPP, mesmo não se enquadrando como tal, por conter pessoa jurídica em seu quadro societário), diante da informação da UJ de que, em sede de análise do recurso administrativo interposto pela empresa Bettega, desclassificou a empresa (peça 48, p. 2), suscitou-se verificar a eventual apuração de responsabilidade administrativa por meio de diligência a Ativos (antes da audiência da Essencial, pois, conforme as medidas eventualmente adotadas, a audiência sobre esse ponto poderia ser dispensada).

14. Sobre as questões diligenciadas (pesquisa de preços que fundamentou o valor estimado do certame; elementos para a análise do perigo da demora reverso, o estágio atual da contratação e a previsão dos próximos atos; eventual formalização de contrato e de entrega do objeto; existência de contrato anterior; existência de decisões suspensivas do certame; essencialidade e urgência da contratação; intenção de suspender o certame até decisão final do Tribunal; e outras informações julgadas necessárias), foram feitas as seguintes apreciações na instrução em tela (peça 61).

15. Considerou-se limitada a pesquisa de preços realizada, compreendendo inicialmente consulta a nove fornecedores, dos quais seis atenderam de forma tempestiva, sendo duas propostas descartadas por destoarem muito das demais ('com percentuais de cerca de 44,3% e 37,5%, respectivamente, em relação ao maior valor entre as propostas consideradas válidas para a Posição de Atendimento Geral - PA1', item mais relevante na contratação – peça 50, p. 3, item 3.5). Quatro propostas, então, definiram o valor de referência.

16. Isso porque as pesquisas realizadas nos portais de compras Painel de Preços e Banco de Preços, tendo o primeiro portal apresentado dois valores unitários discrepantes (R$ 6.585,00 e R$ 37.002,76) e o segundo portal apresentado dois valores bem inferiores aos do mercado (R$ 7.762,50 e R$ 7.025,00), foram descartadas.

17. As médias saneadas dos preços unitários mensais pesquisados junto aos quatro fornecedores resultaram totais de R$ 2.252.913,64 ao mês, ou R$ 27.034.963,72 ao ano, ou R$ 135.174.818,60 para a vigência quinquenal contratual prevista (peça 50, p. 4-5).

18. Entendeu-se pouco circunstanciado os descartes de cotações, em especial os valores cotados no Banco de Preços, descartados por serem bem inferiores aos valores tidos como de mercado, apesar de constatada similaridade do objeto, serviços e quantitativos cotados com os licitados (itens 3.8 a 3.12 à peça 50).

19. Assim, como a consideração desses valores descartados poderia ter levado o valor estimado a patamar inferior, com potencial de economia à contratação, tendo a pesquisa de preços se limitado a poucos fornecedores, contrariando a jurisprudência desta Corte que recomenda seja a pesquisa baseada em uma 'cesta de preços', contemplando inclusive contratações públicas similares, propôs-se oitiva da Ativos.

20. Em relação aos demais pontos diligenciados, a instrução em tela registrou que a Ativos entendeu presente o perigo da demora reverso, diante do cenário crítico do certame e do risco de seu atraso lhe causar prejuízos operacionais e financeiros, esboçou plano de contingência incluindo contratação emergencial de 180 dias, também por conta do encerramento do contrato anterior, em 13/12/2024, informou a inexistência de decisões suspensivas do certame, destacou a relevância e a essencialidade dos serviços licitados.

21. Abordadas as respostas e os elementos oferecidos pela Ativos, a conclusão foi no sentido de que a oitiva prévia e a diligência realizadas não lograram esclarecer todas as questões nelas tratadas, duas delas sem consequência para o certame em tela, sem interferência no seu processamento: (i) o primeiro ponto da oitiva prévia, referente aos suposto atestado falso da Essencial, já desclassificada, a ser objeto de futura audiência dela; e (ii) o segundo ponto da oitiva prévia, referente ao enquadramento indevido da Essencial como ME/EPP, que suscitou sua desclassificação, motivando proposta de diligência sobre eventual apuração de responsabilidade.

22. Entretanto, três questões remanescentes apresentavam possível consequência para o certame: (i) a limitada pesquisa de preços (itens 24-30 da instrução de peça 61); (ii) a exigência editalícia de instalações da contratada próximas (até 200 km) ao aeroporto de Brasília e destinadas integralmente às operações contratadas (item 33-34 da instrução de peça 61); e (iii) a reavaliação da hipótese de conluio entre as licitantes Essencial (vencedora desclassificada) e Cercred (atual vencedora), diante de novos indícios de atuação combinada (desistência da licitante Maklen do seu direito de preferência, registro dos preços iniciais da Essencial e da Cercred por mesmo procurador e proximidade entre seus preços ofertados) (itens 35-38 da instrução de peça 61).

23. Entendendo reforçada a plausibilidade jurídica (diante da persistência das irregularidades objeto da oitiva prévia e da verificação de outras possíveis irregularidades), presente o perigo da demora (diante das novas questões levantadas e do risco de a continuidade do certame resultar contratação maculada e judicializada) e afastado o perigo da demora reverso (diante da celebração de contratação emergencial pela UJ por 180 dias), considerando a ausência de impacto relevante na UJ (vez que coberta com contrato emergencial), foi proposto ao relator, essencialmente: (a) medida cautelar suspensiva do certame; (b) oitiva da Ativos sobre (b1) as limitações da pesquisa de preços, (b.2) a exigência de instalações da contratada próximas (até 200km) do aeroporto de Brasília destinadas integralmente às operações contratadas e (b.3) os indícios cumulativos de conluio entre os licitantes Cercred, Essencial e Maklen Gestão (esta última por não exercer seu direito de preferência); (c) construção participativa da Ativos envolvendo possíveis determinações do Tribunal para a UJ apurar a ocorrência de conluio e revogar ou anular a LE 5/2024; (d) diligência à Ativos sobre as providências até então de apuração de responsabilidade da Essencial por participar da licitação como ME/EPP e sobre o recurso administrativo do licitante Bettega Call Center Ltda. e a análise dos recursos administrativos dos demais; e (e) diligência ao Banco do Brasil, para apresentar a identificação dos números de Internet Protocol (IP) utilizados por cada licitante.

Despacho do relator (peça 64) e terceira instrução (peça 72)

24. O relator, à peça 64, despachou de forma discordante da instrução à peça 61, na qual esta Unidade Técnica propôs as medidas preliminares de medida cautelar, oitiva, construção participativa e diligências mencionadas no item 23 retro.

25. A discordância do relator baseou-se na falta de elementos suficientes para concluir pela plausibilidade jurídica que fundamentasse a medida cautelar proposta. Nesse sentido, considerou necessário verificar: (i) o nível de competitividade e economicidade do certame, para avaliar o impacto da falha da pesquisa de preços; (ii) a dinâmica da competição, as diferenças de preços entre as três primeiras colocadas (a primeira, acusada de fraude, desclassificada), em suposto conluio, e as demais licitantes, e os impactos na concorrência e no resultado do certame; e (iii) se havia ou não concorrentes em número suficiente no mercado para possibilitar a comodidade da exigência de proximidade da contratada do aeroporto de Brasília, buscando-se eventuais indícios de direcionamento, 'nesse diapasão, a medida de diligência deve aprofundar a pesquisa de mercado realizada pela Ativos'.

26. Verificado que parte da análise solicitada pelo relator era possível com os elementos já constantes dos autos e, particularmente, da plataforma eletrônica em que foi processada a fase externa do certame, especialmente quanto às demandas 'i' e 'ii' retro, foram empreendidas as análises seguintes na instrução de peça 72.

27. Sobre o nível de competitividade e economicidade do certame e o impacto da falha da pesquisa no resultado alcançado, verificou-se que 16 empresas participaram da licitação, ofertando os valores de propostas iniciais e de lances finais listados no Quadro 1 seguinte.

Quadro 1 – Relação de propostas iniciais e lances finais das licitantes

Licitante (nome inicial)	Segmento	Proposta inicial (R$)	Lance final (R$)	Situação final
Plansul (*)	OE	1,00	-	Desclassificada
Office (*)	OE	1.491.600,00	-	Desclassificada
PPGJ (*)	OE	35.712.000,00	-	Desclassificada
Pamela (*)	ME	50.000.000,00	-	Desclassificada
Essencial (**)	ME	136.000.000,00	80.580.000,00	Desclassificada
Cercred	OE	140.000.000,00	80.585.000,00	Arrematante
GV	OE	106.311.420,00	80.590.000,00	Classificada
Bettega	OE	360.000.000,00	82.699.000,00	Classificada
Zdat	OE	89.193.434,84	82.700.000,00	Classificada
Maklen Gestão	EPP	168.585.345,60	85.000.000,00	Classificada
Infocred	OE	653.782.320,00	95.000.000,00	Classificada
Ferreira	OE	144.372.793,00	99.999.999,99	Classificada
Líder	OE	173.787.840,00	147.327.840,00	Classificada
Fiducial	OE	166.731.840,00	147.661.008,00	Classificada
Maklen Contact	ME	168.585.345,60	168.585.345,60	Classificada
Contax	OE	250.000.000,00	250.000.000,00	Classificada

Fonte: peça 71

(*) As propostas da Plansul, Office, PPGJ e Pamela foram de plano desclassificadas, antes da fase de lances, por seus preços serem considerados manifestamente inexequíveis (peça 71, p. 3).

(**) A licitante Essencial veio a ser desclassificada em sede de recurso da licitante Bettega, por 'descumprimento de requisito editalício, sem prejuízo das demais cominações legais' (peça 71, p. 3).

28. Segundo a peça fonte do Quadro 1 acima, que traz a sequência completa de lances no certame, cinco empresas deram os últimos lances em intervalo de menos de um minuto (entre 10h24min17seg e 10h25min14seg de 24/9/2024 – GV: R$ 80.590.000,00; Essencial: R$ 80.580.000,00; Cercred: R$ 80.585.000,00 (negociado para R$ 80.580.000,00); ZDAT: R$ 82.700.000,00; e Bettega: R$ 82.699.000,00). Por tais valores e pela quantidade de lances ofertados, percebeu-se que a competição foi mais acirrada entre as três primeiras empresas citadas (Essencial, Cercred e GV, em ordem crescente de seus lances muito próximos), não tendo havido sinal de prejuízo à economicidade, relativamente ao valor referencial do certame, de R$ 135.174.818,60 (item 17 retro).

29. Por outro lado, cogitou-se que a limitação da pesquisa de preços com descarte majoritário de cotações inferiores ao patamar médio encontrado (itens 15-19 retro) poderia ter afetado a competição, eis que, previamente à fase de lances, quatro empresas foram desclassificadas, inclusive a Pamela que ofertara preço inicial de R$ 50.000.000,00 (Quadro 1 retro e peça 71, p. 1). Quanto a isso, foi proposta diligência à UJ, na linha do que seria a oitiva proposta na instrução precedente (item 23.b.1 retro).

30. Sobre a dinâmica da competição entre as licitantes, o possível conluio e os impactos no resultado do certame, percebeu-se que, salvo informações que resultassem da identificação dos IPs, as empresas Essencial e Cercred possivelmente não interferiam no ânimo competitivo das licitantes, mas, sim, limitaram a concorrência entre si, ao fixar último lance no mesmo patamar e apenas 0,01% inferior ao segundo melhor lance, conduta que poderia ser extensiva a outras empresas, como a próxima colocada (GV), caso se verifique coincidência de protocolos IPs entre elas.

31. Para complementar o exame comportamental das licitantes na fase competitiva, resgatou-se a proposta de diligência ao BB para identificação desses protocolos da internet, prevista na instrução anterior (item 23-e retro).

32. Sobre a quantidade de empresas capazes de atender à exigência de proximidade do aeroporto de Brasília (até 200km), de forma a não tipificar tal exigência como restritiva, observou-se que a exigência fora questionada pela licitante Ferreira em recurso administrativo contra a classificação da Cercred, que seria a então prestadora (peça 54, p. 5-8), podendo contribuir para nova contratação dessa empresa.

33. Para subsidiar a análise, propôs-se diligência à Ativos para que trouxesse elementos informativos sobre as empresas no mercado capazes de satisfazer o referido requisito exigido, além de trazer elementos comparativos entre os serviços e preços anteriormente contratados e os derivados da LE 5/2024.

Quarta instrução (peça 92)

34. Realizadas as diligências à estatal e ao BB, as respostas advindas (peças 79-85) foram examinadas na instrução de peça 92, tendo a Ativos inicialmente reportado às premissas da sua atuação, o caráter essencial e nuclear do objeto da LE 5/2024 para operacionalizar sua atividade primordial de recuperação de créditos e da faculdade de não licitar tal objeto, enquadrando-o no art. 28, § 3º, I, da Lei 13.303/2016 (peça 92, p. 6-8). Na instrução, observou-se que tal abordagem não se referia a questionamentos da denúncia, mas à tema conexo à controversa interpretação do dispositivo legal mencionado.

35. Em relação à resposta da Ativos para o descarte majoritário dos menores preços obtidos no Painel de Preços e Banco de Preços, entendeu-se válido o método ou critério de saneamento de cálculos por corte das cotações destoantes, mas foram ressalvadas da aplicação linear da média saneada os seguintes pontos: (1) sua aplicação pareceu mais apropriada ou indiscutível para as cotações obtidas diretamente dos fornecedores, mais do que as obtidas dos bancos de dados de licitações e referentes a valores adjudicados, eis que esses últimos passaram pelos filtros da competição; (2) as discrepâncias de cotações nos portais de compras (já resultados de certames realizados) poderiam ter sido investigadas na busca de elementos que confirmassem ou não o descarte delas e da própria fonte (ao fim, as cotações nos dois painéis de preços não integraram o preço referencial); e (3) a predominância de cotações nesses portais com preços bem inferiores (três cotações) sobre as cotações com preços bem superiores (uma cotação), em relação à média de preços obtida das cotações diretas com fornecedores, reforça a necessidade da citada investigação. Tais ressalvas suscitaram proposta de ciência quando da apreciação de mérito.

36. Quanto à fundamentação da exigência contida no item 9.1 e seguintes do edital, relativa às instalações da contratada próximas (até 200km) do aeroporto de Brasília e comprovação de atendimento por diversas empresas desse requisito sem que haja comprometimento da competitividade, entendeu-se justificada a exigência, embora não informado pela Ativos o universo real ou potencial de licitantes capazes de atender à exigência em tela, propondo-se **ciência** à estatal, quando do mérito processual, sobre a falta de análise do potencial restritivo para o alcance de economicidade, competitividade e isonomia do certame, incluindo estudo do quantitativo de empresas capazes de atender à exigência sem custos de novas instalações, em analogia a enunciados jurisprudenciais (Acórdão 1.176/2021-TCU-Plenário, rel. Min. Marcos Bemquerer, e Acórdão 2.274/2020-TCU-Plenário - rel. Min. Raimundo Carreiro).

37. Sobre as providências eventualmente adotadas para apurar responsabilidade da licitante Essencial por participação na licitação enquadrada indevidamente como ME/EPP, aventou-se a oportunidade de o TCU assumir a apuração, diante da relação existente entre a atual contratada (Cercred) e a empresa que se busca responsabilizar (Essencial), situação vulnerável a conflito de interesses, e diante do fato de a Ativos ter considerado o atestado de capacidade técnica fornecido pela Essencial como apto, diferentemente deste Tribunal. Em vista disso, cogitou-se **ciência** pertinente à Ativos, quando do exame de mérito, e a realização de audiência daquela empresa sobre o atestado.

38. Quanto à documentação apresentada pela UJ em resposta ao quinto ponto de diligência, solicitação de cópia da análise e decisão sobre os recursos administrativos dos licitantes após a fase de habilitação do certame, verificou-se que a Ativos considerou existir meras relações empresariais entre as licitantes Cercred e Essencial, não caracterizando motivo para desclassificação, já que não comprovado prejuízo à competitividade.

39. Nada obstante, elementos colhidos desses recursos administrativos e, também, da diligência efetuada ao BB (itens 42-43 adiante) apontaram confluência de cinco elementos indiciários de conluio entre essas empresas (abaixo transcritas), ensejando proposta de audiência da Cercred e da Essencial (peça 92, p. 16):

(a) atuação das empresas no mesmo ramo com identidade de sócios, três sócios (uma pessoa jurídica e duas pessoas físicas) em comum no quadro societário das empresas, conforme apontado na denúncia (item 3.a retro), não refutado nos autos e especificado no item 70 adiante;

(b) sucessão de contratos, abrangendo o termo contratual que lastreia o falso atestado apresentado pela Essencial e seus aditivos, entre eles o que substitui a prestadora Cercred (então denominada Cercred - Central de Recuperação de Créditos Ltda.) pela Essencial (então Cercred Financial S/A) e o que cede a respectiva posição contratual, conforme apontado nos itens 12 e 21 da peça 61 e documentos à peça 56, p. 71-84, 98-104 e 108-110;

(c) apresentação das propostas pelo mesmo procurador e informação de mesmo telefone para contato, conforme itens 22 e 55 retro e imagem à peça 54, p. 13;

(d) apresentação de proposta inicial e lance final mais próximos entre todos os licitantes, conforme item 27 retro e peça 71; e

(e) utilização de mesmo IP no certame, conforme item 69 adiante.

40. Acerca do comparativo entre os serviços e os preços praticados no contrato anterior, no contrato emergencial e no contrato derivado da LE 5/2024, a resposta da UJ revelou identidade de objeto nos contratos anterior e emergencial e pequenas alterações de escopo na LE 5/2024, sendo as alterações mais substantivas a mudança da forma de remuneração de horas de atendimento para postos de atendimento, a inclusão do atendimento em libras, o acréscimo de indicadores de nível de serviço e incremento no instrumental de atendimento, automação e análise. Verificou-se que as informações serviam para subsidiar e reforçar a análise dos questionamentos sobre a precificação.

41. Como resultado do sexto ponto de diligência (que solicitava informe detalhado do estágio da contratação), teve-se como prudencial a informada suspensão dos procedimentos licitatórios e da contratação, contribuindo para a eficiência e a segurança jurídica.

42. Por sua vez, a resposta do BB à diligência que solicitava a identificação dos números de Internet Protocol (IP) utilizados por cada licitante na LE 5/2024 permitiu observar que as licitantes que utilizaram IPs em comum também tinham sócios em comum: a Líder e a Fiducial apresentavam em comum o sócio Ricardo Mendes Purri; **a Essencial e a Cercred**, os sócios Alfredo Lopes Netto, Fabiano Coimbra Barbosa e Multiplicadora Rio Participações em Outras Empresas Ltda.; e a Maklen Gestão e a Maklen Contact, os sócios Márcio de Oliveira e Nedison Santos de Moraes.

43. Em relação às empresas denunciadas Essencial e Cercred, haviam sido anotados outros laços entre elas, como identidade de atividades, telefone e contador, reforçando sua característica de grupo empresarial, além do lançamento das propostas iniciais pelo mesmo procurador e da utilização de mesmo IP patenteando a participação dessas empresas de forma combinada, ensejando então proposta de construção participativa sobre o possível afastamento da Cercred do certame.

44. Sobreveio, então, com a concordância do corpo diretivo da Unidade Técnica – UT (peças 93-94), realização de construção participativa da UJ, oitiva da Cercred e audiências da Cercred e da Essencial. Realizadas essas medidas preliminares, por meio dos ofícios às peças 97-100 e 118-120, as respectivas respostas são examinadas no tópico seguinte.

EXAME TÉCNICO

Ponto 'a.1' da construção participativa da Ativos (item 79.1 à peça 92): apresentação de possíveis ações corretivas que poderão ser tomadas pela Ativos S/A para prevenir ou corrigir os indícios de irregularidades detectados ou remover seus efeitos, especialmente em relação à desclassificação da licitante atualmente declarada vencedora (Cercred - Soluções de Contact Center e Recuperação de Crédito Ltda.), por atuação combinada com a empresa Essencial Soluções de Contact Center Ltda. (CNPJ 47.983.118/0001-40) com a qual forma grupo empresarial, na LE 5/2024, patenteada pela apresentação das propostas pelo mesmo procurador, informação de mesmo telefone e utilização de mesmo IP, caracterizando fraude licitatória, por infringir os princípios do sigilo e independência das propostas, da competitividade e da isonomia

Manifestação da Unidade Jurisdicionada – UJ (peça 106, p. 1-5):

45. Inicialmente (peça 106, p. 1-4), a empresa respondente comentou sobre sua posição de única estatal [federal] atuante no mercado de securitização de créditos, estando entre as cinco maiores securitizadoras do país - sendo as outras quatro do setor privado - e, nesse cenário, sobre o caráter essencial dos serviços licitados (telecobrança e assistência ao usuário), representando o núcleo vital e estratégico da atividade-fim da empresa, que autorizaria a contratação direta (fundada no art. 28, § 3º, inciso I, da Lei 13.303/2016), tendo a Ativos optado pela licitação ora questionada.

46. Citou acórdãos do TCU que legitimariam tal entendimento, inclusive o Acórdão 2.941/2021-TCU-Plenário, rel. min. Walton Alencar (peça 107), envolvendo a própria Ativos, de onde se extrairia que a realização de licitação, ainda que juridicamente prescindível nas hipóteses legalmente autorizadas, pode ser adotada por razões de conveniência e oportunidade, sem que isso descaracterize a natureza do objeto contratado ou a validade da contratação direta em situações futuras, conforme trecho do Voto pertinente:

Apesar de a Ativos estar desobrigada a licitar por se tratar da contratação de serviços relacionados ao seu objeto social, a estatal optou por realizar o credenciamento de sociedades advocatícias para buscar a recuperação dos créditos inadimplidos, com esteio no art. 30 da Lei das Estatais, que trata especificamente sobre inviabilidade de competição.

47. Ainda de forma preliminar (peça 106, p. 4-5), a Ativos refutou o questionamento (na instrução de peça 92, item 39) sobre a não utilização plena de bases gerais como o Comprasnet/Painel de Preços, para pesquisa de preços, que desconsideraria o fato de a Ativos ser a única estatal no setor de securitização de créditos e a natureza altamente especializada, complexa e dinâmica dos serviços de telecobrança e recuperação de crédito no seu nicho de atuação. Entende que tais plataformas são úteis para parametrizar preços de bens e serviços padronizados, mas não de serviços especializados como os licitados, sob pena de dar suporte a propostas inexequíveis e contratações insustentáveis.

48. Respondendo mais diretamente ao presente ponto de construção participativa (peça 106, p. 5), reafirmou preliminarmente que mantem suspensa a instauração de processo sancionador até decisão do TCU, que teria avocado o encargo apuratório pertinente, lembrando a desclassificação da Essencial por seu enquadramento indevido como microempresa (ME), conforme Quadro 1 à peça 92.

49. Informou, como ações corretivas, que serão intensificados, em processos futuros, os procedimentos de verificação de conluio, com capacitação específica das equipes de licitação, fiscalização e *compliance*, e a aplicação rigorosa das sanções previstas na Lei das Estatais, assegurando uma resposta institucional firme, sistemática e eficaz a quaisquer tentativas de fraude (peça 106, p. 5).

Análise:

50. As explanações acima são mais introdutórias para contextualizar os cenários descritos e as opções enxergadas para deslinde da contratação em tela e compreendem manifestação datada de 25/5/2025.

51. Em manifestação posterior (peça 145), de 19/12/2025, a Ativos atualizou a situação da contratação, informando basicamente que: (i) foi revogada a LE 5/2024; (ii) concluiu o Processo de Inaplicabilidade de Licitação (PIL) 58/2025 para contratar o objeto do certame revogado; (iii) tal procedimento foi necessário em vista da expiração do Contrato emergencial 5/2025, em 10/12/2025, tendo a instrução do PIL demonstrado que a licitação para contratações diretamente relacionadas ao objeto social da Companhia configura entrave real e concreto a sua atividade negocial, conforme evidenciado por experiências passadas, especialmente a LE 5/2024; (iv) eventual interrupção ou comprometimento dos serviços traria impactos negativos financeiros, jurídicos e reputacionais; e (v) tal contratação direta está consonante com as boas práticas de governança corporativa e os princípios da economicidade, legitimidade, razoabilidade e continuidade do serviço.

52. Assim, como visto nessa derradeira manifestação da Ativos, a par do compromisso de aperfeiçoar seus mecanismos de apuração de fraudes licitatórias (item 49 retro), a UJ procedeu à revogação do certame questionado e adotou procedimento não licitatório para contratar o mesmo objeto como medida que considerou melhor e legalmente possível.

53. Entende-se que as informações trazidas subsidiam a análise crítica e propositiva sobre o enquadramento do objeto contratado como não licitável, conforme itens 73-87 adiante.

Ponto 'a.2' da construção participativa da Ativos (item 79.1 à peça 92): apresentação de subsídios para a avaliação prévia da relação entre custo-benefício das possíveis proposições, conforme disposto no art. 171, inciso I, da Lei 14.133/2021

Manifestação da Unidade Jurisdicionada – UJ (peça 106, p. 5-12):

54. A Ativos reafirmou seu entendimento de que o conceito de 'vantajosidade' em contratações regidas pela Lei das Estatais vai muito além da simples obtenção do menor preço nominal, concretizando-se por avaliação estratégica e multifacetada que engloba a confiança no processo, a solidez e a idoneidade do fornecedor, a mitigação de riscos operacionais e reputacionais, a robustez tecnológica, a qualificação do capital humano e a capacidade de entregar valor que fortaleça a sustentabilidade e o êxito de sua missão institucional. Apontou o art. 171 da Lei 14.133/2021 como referencial axiológico e prático sobre governança e gestão em contratações públicas.

55. Teceu comentários sobre a otimização da precificação visando evitar a inexequibilidade e alcançar boa relação custo-benefício na confiabilidade contratual, tendo a precificação que refletir as exigências necessárias de plataformas *omnichannel* sofisticadas, soluções de *Speech Analytics* e inteligência artificial, profissionais capacitados em linguagens inclusivas, como Libras, e habilidosos em negociações dentro de um ambiente regulatório rigoroso, que inclui a LGPD, o Código de Defesa do Consumidor (CDC) e o Decreto 11.034/2022, que regulamenta o Serviço de Atendimento ao Consumidor (SAC).

56. Justificou o expurgo de cotações na pesquisa de preços realizada, afirmando que utilizou o importante mecanismo da média saneada e que, nesse contexto eliminou a proposta que representou apenas 37% do valor

estimado (proposta de R$ 50 milhões, da licitante Pamela Tourinho), considerada inexequível diante dos custos inerentes aos serviços complexos licitados e demandantes de investimentos em tecnologia e capital humano.

57. Ponderou que, embora os preços públicos sejam parâmetro para avaliação das propostas, não se deve aplicá-los de forma automática e indiscriminada em contexto de empresas estatais e em atividades com forte caráter mercadológico, sob pena de distorções, afastamento de fornecedores qualificados e não obtenção de proposta mais vantajosa.

58. Comentou sobre a imprescindibilidade da proximidade geográfica, exigência derivada de profunda compreensão da dinâmica do mercado e das imperativas necessidades de governança da Ativos, referenciando, entre outros, a participação de dezesseis licitantes, nenhuma sediada no Distrito Federal (peça 79, item II.3.g), os benefícios da exigência para alinhamento estratégico e cultural, gestão de riscos, eficiência negocial, operacional e fiscalizatória, incubação de estudos para novas carteiras e missão social.

59. Asseverou que a proximidade e a robustez exigidas buscam evitar experiências passadas com legado de rescisões contratuais, falências de prestadoras de serviços e passivos trabalhistas, almejando proteção da companhia, sua boa posição no mercado com observâncias aos controles internos e externos a que se submete.

60. Nada obstante, observou que não foram identificadas empresas destacadas do mercado de securitização que participaram deste certame reforçando a tese de que a Ativos S.A. necessita de empresas com *know-how* comprovado, capacidade de investimento contínuo e estrutura tecnológica robusta, aptas a atender às exigências de um mercado em constante evolução e de alta competividade.

Análise:

61. Pontualmente, observa-se que a UJ parece ter restringido a avaliação da relação custo-benefício de proposições para o deslinde da contratação a considerações sobre sua precificação e sobre a exigência de escritório próximo a Brasília, pontos que haviam sido questionados pelo representante.

62. Em relação à precificação, o que remanesce mais presente é o descarte de cotações sem a apreciação prévia (duas cotações baixas da pesquisa direta com os fornecedores, três cotações baixas e só uma alta, das fontes de preços públicos), resultando orçamento baseado em apenas quatro cotações de fornecedores consultados e em patamar bem superior aos preços alcançados no certame (67,7% acima do preço da próxima colocada, após as necessárias exclusões das licitantes Essencial, providenciada, e Cercred, que deveria ser providenciada caso o certame não tivesse sido revogado – Quadro 1, retro). Assim como a aceitação de preços públicos não pode ser automática, conforme alegado no item 57, supra, também não deve ser automático o seu descarte. Também se observa menor eficiência da média saneada em amostras com pouquíssimos elementos/dados. Dito isso, a **ciência** aventada no item 35, retro ganha novos contornos.

63. Quanto à exigência de escritório próximo, foi considerada justificada, conforme consta do item 36, retro.

64. Por ora, remetem-se as demais considerações da Ativos para se somarem às considerações no ponto de construção participativa seguinte, subsidiando análise final e propositiva constante dos itens 73-87, adiante.

Ponto 'a.3' da construção participativa da Ativos (item 79.1 à peça 92): na hipótese de serem consideradas insuficientes, pelo TCU, as alternativas apresentadas pela unidade jurisdicionada, a manifestação quanto aos possíveis impactos de: determinação deste Tribunal para (i) desclassificar a licitante Essencial e retorno à fase de convocação das próximas colocadas; ou (ii) revogar ou anular a LE 5/2024 e, na realização de novo certame, observar no seu planejamento e execução os pontos considerados falhos nesta representação

Manifestação da Unidade Jurisdicionada – UJ (peça 106, p. 12-15):

65. A Ativos respondeu mais diretamente os pontos de construção participativa, aventando possíveis cenários:

66. O **primeiro cenário** traçado correspondeu à suspensão da Licitação até decisão do TCU, com convocação dos próximos licitantes classificados após a referida decisão.

67. Destacou que esse encaminhamento, embora previsto nas normas licitatórias, não está isento de riscos significativos: a simples convocação da próxima colocada, sem uma análise técnica aprofundada e uma avaliação estratégica do atual estágio do certame, pode resultar em descontinuidade operacional, cenário que se revela extremamente crítico para a Companhia, pois, ainda que temporária, a interrupção dos serviços essenciais comprometeria as atividades da Companhia, com risco financeiro imensurável, devido ao impacto direto nas receitas e a adoção de medidas emergenciais de mitigação (frequentemente com custos adicionais e menor eficiência), além de a insegurança tender a minar a credibilidade institucional da Companhia perante seus *stakeholders* e órgãos de controle.

68. Diante disso, concluiu que a simples convocação sequencial da próxima licitante não representa, no momento, a alternativa mais segura, eficiente ou vantajosa para a Ativos e, ao contrário, tenderia a aprofundar a instabilidade empresarial, com potencial para desencadear novos ciclos de contencioso administrativo ou judicial, atrasos operacionais relevantes, riscos de responsabilização administrativa e financeira para os gestores, além de prejuízos concretos e imediatos ao interesse público e à imagem institucional da Companhia.

69. O **segundo cenário** aventado foi o de cancelamento da licitação e contratação por inaplicabilidade.

70. Reiterando que o conceito de vantajosidade, conforme previsto na Lei 13.303/2016, ultrapassa a mera obtenção do menor preço e observando que estava amparada por contratação emergencial, a Ativos apresentou a opção estratégica de assegurar a continuidade dos serviços após o término do contrato emergencial (dezembro/2025), priorizando a viabilidade de uma transição segura, estruturada e juridicamente amparada, por meio de projeto técnico robusto e qualificado de contratação direta fundada na inaplicabilidade de licitação prevista no art. 28, § 3º, inciso I, da Lei 13.303/2016, dada a inequívoca vantajosidade à Administração.

71. Ponderou que a opção é adequada e compatível com a criticidade decorrente da instabilidade da LE 5/2024 e da natureza essencial dos serviços a serem contratados, possibilitando: (a) estabilidade na prestação dos serviços de atendimento e nas operações comerciais, (b) preservação dos indicadores de qualidade e de Ouvidoria, (c) prosseguimento das estratégias de reposicionamento da marca, (d) manutenção contínua da eficiência operacional, e (e) garantia da continuidade da missão social da Companhia, com foco na reabilitação financeira de clientes no âmbito do Sistema Financeiro Nacional (SFN).

72. Asseverou que, aliado às citadas vantajosidades, a contratação observará etapas de auditorias técnicas e presenciais, qualificação técnica estruturada e monitoramento contínuo e acompanhamento *in loco* desde a fase de transição contratual, e seguirá os seguintes requisitos fundamentais, a possibilitar ranking objetivo de classificação de propostas exequíveis e efetivamente vantajosas, em consonância com entendimento consolidado no Acórdão 2.941/2021-TCU-Plenário (rel. min. Walton Alencar) dirigido à Ativos:

(i) contratação qualificada e transição célere e segura, firmada com fornecedor detentor de capacidade técnico-operacional comprovada, apto a assumir, de forma imediata, a execução dos serviços contratados, garantindo a continuidade ininterrupta dos serviços de telecobrança e atendimento ao usuário, mitigando o risco iminente de colapso operacional e protegendo a continuidade do interesse público tutelado (sua atuação tem relevância social, especialmente na reabilitação financeira de clientes no Sistema Financeiro Nacional, contribuindo para o resgate da cidadania financeira da população); e

(ii) validação técnica e operacional rigorosa: a escolha do fornecedor será precedida de processo de validação técnica e operacional rigoroso, estruturado de forma a transcender a análise meramente documental, assegurando a efetiva capacidade de execução do objeto contratual, processo compreendendo ampla e criteriosa pesquisa de mercado, direcionada exclusivamente a fornecedores com comprovada qualificação técnica, com base em parâmetros previamente definidos e validados por área técnica competente; e

(iii) parâmetros objetivos de desempenho e segurança jurídica: a contratação será orientada pela definição e estrita observância de Acordos de Nível de Serviço (SLAs) claros, objetivos e mensuráveis, alinhados aos mais elevados padrões de desempenho do setor de telecobrança, abrangendo indicadores de qualidade, como pesquisas de satisfação dos clientes e classificações de *rating* das operações, métricas voltadas à garantia da qualidade, previsibilidade e eficiência dos serviços prestados, atuando como instrumentos estratégicos nas fase de transição e da vigência contratual.

Análise:

73. Em suma, a Ativos discordou parcialmente das possíveis cogitadas determinações do TCU. Em relação à eventual determinação para 'desclassificar a licitante Essencial e retorno à fase de convocação das próximas colocadas', concordou com a desclassificação da licitante Essencial, informando que ela já se encontrava formalmente desclassificada, e discordou do retorno à fase de convocação das próximas colocadas, especialmente se ocorresse sem reavaliação técnica e estratégica do estágio da contratação e dos riscos associados de descontinuidade dos serviços.

74. Quanto à eventual determinação para 'revogar ou anular a LE 5/2024 e, na realização de novo certame, observar no seu planejamento e execução os pontos considerados falhos nesta representação', a Ativos concordou com a revogação, ao fim a efetivando, e discordou da repetição do modelo licitatório, ainda que com 'ajustes' no planejamento e execução, alegando que não resolveria o problema estrutural, manteria a Administração exposta aos mesmos riscos que já se materializaram, seria incompatível com a urgência e a essencialidade dos serviços de telecobrança, agravaria o risco de ruptura operacional, sobretudo porque o contrato emergencial tem prazo determinado (até dezembro de 2025), além de ignorar que os serviços são

diretamente vinculados ao seu objeto social, que a Lei 13.303/2016 possibilita a contratação direta e que a licitação não atende ao critério de vantajosidade qualificada, que envolve risco, continuidade, governança e custo-benefício real.

75. Na prática, a Companhia propôs uma terceira via: o cancelamento da LE 5/2024, não para refazê-la, mas para viabilizar a contratação direta por inaplicabilidade de licitação, com fundamento no art. 28, § 3º, I, da Lei 13.303/2016, amparada no Acórdão 2.941/2021-TCU-Plenário (dirigido a própria Ativos).

76. Conforme mencionado no item 51 retro e constante da peça 145, em nova manifestação, a UJ confirmou ter adotado essa terceira via proposta, efetivando a revogação da LE 5/2023, o término do Contrato Emergencial 5/2025 e a contratação do objeto via Processo de Inaplicabilidade de Licitação (PIL) 58/2025.

77. Assim, o cerne da questão é verificar a pertinência dessa opção e providência tomada pela UJ, ou seja, a legalidade e legitimidade da contratação do objeto em tela (telecobrança) sem procedimento de licitação.

78. Inicialmente, transcreve-se o referido § 3º da Lei 13.303/2016:

§ 3º São as empresas públicas e as sociedades de economia mista dispensadas da observância dos dispositivos deste Capítulo nas seguintes situações:

I - comercialização, prestação ou execução, de forma direta, pelas empresas mencionadas no *caput*, de produtos, serviços ou obras especificamente relacionados com seus respectivos objetos sociais;

II - nos casos em que a escolha do parceiro esteja associada a suas características particulares, vinculada a oportunidades de negócio definidas e específicas, justificada a inviabilidade de procedimento competitivo.

79. O tema se mostra controverso a partir da própria redação da texto legal, que, em leitura literal, remeteria à inaplicabilidade de licitação para a própria estatal produzir seus bens e executar seus serviços e, em leitura teleológica (considerando a lei sempre com propósitos específicos, para além da redundância de dizer sobre a ordem intrínseca e natural das coisas), remeteria a diferentes intepretações, como as ilustradas no Quadro A seguinte, que incluem as referências dadas pela própria UJ e acórdãos mais recentes da jurisprudência sistematizada do TCU:

Quadro A – posições jurisprudenciais sobre o art. 28, § 3º, I, da Lei 13.303/2016

Teor sucinto da jurisprudência mais relacionada ao dispositivo legal em tela	Ponderações/conclusões possíveis
<u>Acórdão 2.269/2024-TCU-Plenário (peça 110), rel. min. Jhonatan de Jesus:</u> Item 24 do Voto: 'regra do art. 28, § 3º, da Lei 13.303/2016 se aplica ao BB, de modo a dispensá-lo da realização de licitações no âmbito das suas atividades-fim, como é o caso da operação de cessão de carteira de créditos em análise, pois consiste em transação comum de instituições financeiras com o objetivo de melhorar a liquidez, gerir riscos, liberar capital regulatório e/ou reduzir custos operacionais'. Item 29 do Voto: 'BB adotou as práticas corporativas recomendadas para resguardar esse tipo de transação, como: ((i) realização de estudos internos prévios (...); (ii) contratação de consultoria(...); (iii) divulgação de fatos relevantes ao mercado (...); e (iv) documentação de todo o processo'	<u>Sobre o Acordão 2.269/2024-P:</u> Atividade essencialmente bancária, pressupondo execução inclusive por agentes do próprio Banco, de forma orientativa, consultiva, executiva e/ou deliberativa. Importa verificar se a atividade que atrai o regime legal privado observa condicionantes relevantes desse regime e de controle.
<u>Acórdão 666/2024-TCU-Plenário, rel. min. Jorge Oliveira:</u> (teor similar ao Acórdão 2.853/2025-TCU-Plenário, rel. idem) Enunciado: 'O fato de o serviço a ser contratado estar incluído no objeto social da estatal contratante não justifica a não realização de licitação com base na hipótese prevista no art. 28, § 3º, inciso I, da Lei 13.303/2016, uma vez que tal dispositivo se refere a obras e serviços executados diretamente pela estatal na	<u>Sobre o Acordão 666//2024-P:</u> Interpretação mais próxima à literalidade do dispositivo legal em tela. Pelo exemplo dado (obras de construção), quando o serviço/obra for desempenhado essencialmente por agentes e insumos da

sua atividade fim, utilizando-se de mão de obra própria para desenvolvê-los'. Consta do Voto: 'As empresas reguladas pela Lei das Estatais, ao contratarem a execução de obras **com terceiros**, não podem se valer da previsão de dispensa de licitação para 'execução, **de forma direta**, de produtos, serviços ou obras' estabelecida no citado artigo 28, § 3º, inciso I. Por óbvio, a contratação de um terceiro para a execução da obra afasta a caracterização de execução direta. (...) No caso da Eletronuclear, essa previsão pode abarcar, por exemplo, a operação das usinas nucleares, prevista no objeto social. Já em relação à construção de novas usinas, embora também seja prevista no objeto social, a execução de forma direta não seria possível, por exigir temporariamente grandes quantidades de insumos (principalmente mão de obra de terceiros), que demandam execução indireta'.	contratada, sem contínua participação da estatal contratante, de forma a caracterizá-la também como executante, não haveria a possibilidade de enquadrar o objeto relacionado com o objeto social da estatal como não-licitável. Sobre o Acordão 2.941/2021-P: O foco da discussão no processo foram as falhas na opção da Ativos (credenciamento) para selecionar os escritórios de advocacia; nesse sentido, o enquadramento restou pouco circunstanciado e discutido no processo 025.729/2021-7, sendo necessário colher elementos de sua peça 8, o Termo de Referência, que rezou (grifo acrescido): '2.4. A terceirização dos serviços advocatícios mostra-se necessária **em razão do volume** de operações de crédito adquiridas pela Ativos S.A., ajuizadas e pulverizadas a nível nacional e (...) **permite aos advogados integrantes do quadro de funcionários** da Ativos S.A. e suas subsidiárias atuarem, principalmente, nas áreas jurídicas e negociais estratégicas e **no acompanhamento, orientação, assessoria e apoio às sociedades contratadas**'. Sobre o Acordão 1.744/2021-P: A contratação de
Acórdão 2.941/2021-TCU-Plenário (peça 107), rel. min. Walton Alencar: Sumário: 'inaplicabilidade de licitação (art. 28, 3º, I, da lei 13.303/2016) pelo fato do serviço contratado fazer parte do objeto social da estatal'. Consta do Voto: 'inaplicabilidade de licitação, fundada no art. 28, § 3º, inc. I, da Lei 13.303/2016, não desobriga as estatais de garantirem lisura, transparência e eficiência na seleção do contratado, em deferência aos princípios fundamentais que regem a Administração Pública'.	
Acórdão 1.744/2021-TCU-Plenário (peça 108), rel. min. Walton Alencar: Item 9.1 'o entendimento de que é juridicamente possível a inaplicabilidade de licitação, nos termos do art. 28, § 3º, I, da Lei 13.303/2016, para fundamentar a adoção de rito próprio de competição na contratação de consultores técnicos especializados para o processo de desestatização. A Resolução - BNDES 3.592/2020 (normatizadora da matéria) foi questionado em oitiva, que findou não examinada por mudanças no programa de desestatização e perda dos critérios de oportunidade e risco para ações pertinentes de controle (Acórdão 845/2023-TCU-Plenário)'.	
Acórdão 2.033/2017-TCU-Plenário (peça 109), rel. min. Benjamin Zymler: Enunciado: 'Embora as empresas estatais estejam dispensadas de licitar a prestação de serviços	

relacionados com seus respectivos objetos sociais (art. 28, § 3º, inciso I, da Lei 13.303/2016), devem conferir lisura e transparência a essas contratações, em atenção aos princípios que regem a atuação da Administração Pública, selecionando seus parceiros por meio de processo competitivo, isonômico, impessoal e transparente'. Item 22 do Voto: 'ao prover infraestrutura e redes de suporte para o mercado, independentemente do porte da empresa adquirente, a Telebrás está exercitando a competência prevista no art. 4º, III, do Decreto 7.175/2010, acima transcrito. Por via de consequência, a mencionada entidade está prestando um serviço relacionado com seu objeto social, o que implica dizer que ela está dispensada de realizar licitação, consoante o disposto no inciso I do § 3º do art. 28 da Lei 13.303/2016'. Itens 26-27 do Voto: 'empresa estatal sempre deverá respeitar os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública, tais como, a legalidade, a impessoalidade, a publicidade, a isonomia e o interesse público (...) em conformidade com esse entendimento, a Telebrás optou por realizar um chamamento público, precedido por uma audiência pública'.	consultoria especializada em desestatização pelo BNDES (ator relevante nesses processos) foi considerada possível de ser enquadrada no dispositivo legal em tela, mas com condicionante vinculados aos princípios básicos da Administração que tiveram a continuidade de sua análise ao fim prejudicada. Sobre o Acordão 2.033/2017-P: Enquadrado no dispositivo legal em tela atividade de competência da estatal, o que não dispensa a realização de processo seletivo que observe os princípios básicos administrativos.
Acórdão 2.388/2025-TCU-Plenário, rel. min. Jhonatan de Jesus: Enunciado: 'A manutenção de ajustes vigentes ou a celebração de contratações diretas relativas à operacionalização do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), em suas vertentes rural e urbana, sem a devida motivação, sem o enquadramento nos requisitos de excepcionalidade previstos na Lei 13.303/2016 e sem a realização de processo competitivo isonômico, impessoal e transparente, configura afronta ao disposto no art. 28, § 3º, inciso I, da referida lei, bem como aos princípios constitucionais e legais que regem a Administração Pública - especialmente os da legalidade, da impessoalidade, da publicidade, da isonomia, da moralidade, da eficiência e do interesse público'. Itens 24-25 do Voto: 'a contratação direta relacionada especificamente ao objeto social da estatal, prevista no art. 28, § 3º, inciso I, da Lei 13.303/2016, deve ser tratada como hipótese excepcional, sujeita à comprovação dos requisitos legais e principiológicos (...) A jurisprudência deste Tribunal tem reiterado que a legalidade da contratação direta não se limita à conexão com o objeto social, mas requer comprovação da vantagem econômica e justificativa adequada do preço, conforme o art. 30, § 3º, inciso III, da mesma lei'.	Sobre o Acordão 2.388/2025-P: Ainda que relacionado ao objeto da estatal, a contratação direta fundada no dispositivo em tela deve ter motivação, justificativa do preço e demonstração de que a licitação traria prejuízo à estatal.

Item 28 do Voto: 'A dispensa de licitação prevista no art. 28, § 3º, inciso I, da Lei 13.303/2016 configura hipótese excepcional, cuja utilização exige a demonstração de que a licitação formal acarretaria prejuízo ou empecilho à atividade negocial da estatal, sob pena de afronta aos princípios da legalidade, da impessoalidade e da eficiência'.	
Requisitos exigidos para enquadramento de objetos no correlato inc. **II** do § 3º do art. 28 da Lei 13.303/2016: Conforme sumariado na instrução de peça 65 do TC 018.647/2025-1, com base na jurisprudência desta Corte (especialmente os Acórdãos Plenários 2.488/2018, rel. min. Benjamin Zymler, e 2.853/2025, rel. min. Jorge Oliveira) do Tribunal de Contas paranaense (Acórdão 408/25), pode-se resumir os requisitos para o enquadramento do objeto no inc. **II** do § 3º do art. 28 da Lei 13.303/2016 como sendo esses cinco: i) Configuração de oportunidade de negócio para a estatal; ii) Efetiva parceria, com interesses convergentes e riscos compartilhados; iii) Características exclusivas, distintivas ou superiores do parceiro no mercado; iv) Demonstração da inviabilidade de licitação, apresentando os possíveis obstáculos; e v) Compatibilidade dos preços com os de mercado.	
Síntese propositiva: O que se impõe como interpretação mais abrangente que considera, ao mesmo tempo, a literalidade da norma legal e o seu fim (item 77 retro), é considerar inaplicável a licitação fundada no dispositivo legal em tela (art. 28, § 3º, inciso I) quando a execução do objeto a ser contratado se der com a necessária e imprescindível participação do contratante, fornecendo insumos humanos na execução do objeto. Este seria o primeiro requisito, que se soma a outros, análogos aos requisitos 'iii', 'iv' e 'v' supracitados.	

80. Demonstra-se a síntese propositiva do Quadro A supra pela compilação das ponderações na terceira coluna do quadro e, de forma mais ilustrativa, pelo exemplo comparativo dado no Voto do Acórdão 666/2024-TCU-Plenário (construção X operação de usina) e por comparativo de dois casos distintos envolvendo a Ativos, conforme segue.

81. No caso do citado acórdão, tem-se que o critério proposto (relevante participação do contratante na própria execução do objeto contratado com insumos humanos) diferencia as obras de construção de usina nuclear, como objeto perfeitamente licitável pela estatal Eletronuclear, da operação de usina nuclear, como objeto não-licitável ou com inaplicabilidade de licitação. Para o primeiro, não há necessidade de insumos humanos e diretos continuamente (até mesmo o acompanhamento e a fiscalização, se considerados insumos, serão indiretos e terceirizáveis). Para o segundo objeto, há que se ter a participação direta da contratante na sua execução, mediante ao menos planejamento, ação, direção e monitoramento contínuos.

82. Focando no caso sob exame neste processo, o referido critério (execução do objeto contratado parcialmente pela própria contratante, mediante atuação de seu quadro próprio de pessoal) permite separar o que **é licitável** (telecobrança e teleatendimento, não executados pelo quadro efetivo do contratante) do que **não é licitável** (serviços advocatícios com parcial execução pelo quadro efetivo da Ativos, posto que compartilhados e executados com necessário acompanhamento e participação ativa do quadro próprio de advogados do contratante).

83. Os serviços em questão são eminentemente de natureza comum (e estão assim classificados no item 4.1 do Termo de Referência, à peça 34, p. 29), basicamente executados mediante postos ou posições de atendimento ocupados por operadores para multitarefas (item 5 e subitens do TR, à peça 29-32), tratando-se de tarefas rotineiras e padronizadas e assimiláveis com treinamento apropriado. Ainda que houvesse grande *upgrade* desses serviços, correspondente incremento das exigências de habilitação seriam suficientes para mantê-los licitados mediante pregão eletrônico, como analogamente procedeu a Ativos originalmente.

84. Assim, o objeto em questão não atende aos requisitos ora abordados para o enquadramento no art. 28, § 3º, inciso I, da Lei 13.303/2016, notadamente ser executado com a participação direta do quadro de pessoal da contratante (fornecendo, compartilhando insumos humanos com a contratada, atuando diretamente na execução do objeto). Quanto aos demais requisitos (características exclusivas ou distintivas da contratada, ou seja, a razão

de sua escolha; a demonstração da inviabilidade de licitação com menção aos possíveis obstáculos e/ou prejuízos; e a compatibilidade dos preços com os de mercado), tem-se que não foram apresentados elementos pela Ativos para correspondente análise, sendo certo o desatendimento ao principal e primeiro requisito citado.

85. O foco da Ativos, nas manifestações anteriores e nesta, foi destacar a relevância dos serviços de telecobrança e teleatendimento e os impactos de sua eventual interrupção não se relacionam suficientemente com os citados requisitos. O que mais se aproxima é a alegada dificuldade com contratos licitados passados, alegação não circunstanciada, não documentada e não cotejada com alternativas licitatórias mais robustas, a exemplo de definição mais rigorosa dos requisitos de habilitação e/ou adoção do critério de julgamento 'melhor combinação de técnica e preço'.

86. Nada obstante, essa ausência de elementos pode ser relevada diante da situação da contratação do objeto, compreendendo a consumação de contrato emergencial, da revogação da LE 5/2024 e da contratação por inaplicabilidade prevista no art. 28, § 3º, I, da Lei 13.303/2016; e considerando que esse enquadramento indevido parece decorrente da utilização do precedente jurisprudencial aplicável à mesma estatal quanto à contratação de escritórios advocatícios. Tal situação impõe o devido esclarecimento mediante ciência pertinente, conforme segue.

87. Diante dessas circunstâncias, propõe-se dar **ciência** à UJ sobre o inadequado enquadramento da contratação de serviços de telecobrança e assistência ao usuário/cliente, por desatender os requisitos inerentes à inaplicabilidade de licitação prevista no art. 28, § 3º, inciso I, da Lei 13.303/2016, a teor da jurisprudência citada no Quadro A supra: participação direta do quadro de pessoal da contratante na execução do objeto (a teor da literalidade do referido inciso I), a razão de sua escolha do prestador de serviços, a demonstração da inviabilidade de licitação e a compatibilidade dos preços com os de mercado.

Oitiva da empresa Cercred (item 79.2 à peça 92): manifestar-se, caso queira, sobre os fatos constantes no subitem 79.1-a.1 à peça 92: 'apresentação de possíveis ações corretivas que poderão ser tomadas pela Ativos S/A para prevenir ou corrigir os indícios de irregularidades detectados ou remover seus efeitos, especialmente em relação à desclassificação da licitante atualmente declarada vencedora (Cercred - Soluções de Contact Center e Recuperação de Crédito Ltda.), por atuação combinada com a empresa Essencial Soluções de Contact Center Ltda. (CNPJ 47.983.118/0001-40) com a qual forma grupo empresarial, na LE 5/2024, patenteada pela apresentação das propostas pelo mesmo procurador, informação de mesmo telefone e utilização de mesmo IP, caracterizando fraude licitatória, por infringir os princípios do sigilo e independência das propostas, da competitividade e da isonomia'

Manifestação da UJ (peça 144) e análise:

88. Considerando a similaridade entre o presente ponto de oitiva e o ponto de audiência, a empresa se manifestou em uma só peça, fazendo referência aos termos da audiência, o que remete ao tratamento desses pontos de forma única e no âmbito da audiência (itens 89-95 seguintes).

Audiência da empresa Cercred (item 79.4 à peça 92): atuação combinada com a empresa Essencial Soluções de Contact Center Ltda. - CNPJ 47.983.118/0001-40 (com a qual forma grupo empresarial), mediante apresentação de proposta por mesmo procurador, informação de mesmo telefone para contato e utilização de mesmo endereço IP, caracterizando fraude licitatória e infração dos princípios do sigilo e independência das propostas, da competitividade e da moralidade, além da jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdãos 337/2019, 823/2019, 2.531/2021 e 1.798/2024, todos do Plenário

Razões de justificativa da empresa (peça 144):

89. A Cercred inicialmente informou que, somente em derradeira instrução nos autos, foi apontada suposta atuação combinada com a Essencial, baseada em uso do mesmo procurador para apresentação de propostas, indicação de mesmo telefone de contato e utilização de mesmo endereço IP no certame.

90. Argumentou, em sua defesa, a inexistência de nexo causal entre coincidências formais (IP, telefone, procurador, vínculos societários) e qualquer frustração à competitividade do certame, sustentando que a posição adotada na derradeira instrução contraria a jurisprudência pacificada do TCU, inclusive aquela citada pela própria Unidade Técnica na primeira instrução (Voto do Acórdão Plenário 952/2018, rel. min. Vital do Rêgo, citando os Acórdãos Plenários 2.803/2016, rel. min. André de Carvalho, e 721/2016, rel. min. Vital do Rêgo), segundo a qual identidade ou parentesco entre sócios de licitantes não caracteriza de forma exclusiva frustração à competitividade nem fraude licitatória, sem que se evidencie nexo causal entre tal situação e a frustração dos princípios e objetivos da licitação ou demonstração de ato com esse intuito.

91. Nessa linha, repisou que a jurisprudência do TCU entende que a simples participação de empresas do mesmo grupo econômico ou com sócios em comum não caracteriza fraude, se não houver prova de prejuízo à

competitividade, demonstração de ajuste prévio ou coordenação de condutas e impacto concreto sobre a disputa e o resultado do certame. A mera existência de vínculo societário e coincidências formais não caracterizam conluio, afirmou, citando inclusive doutrina.

92. Arguiu que a análise do caso concreto mostra que o certame contou com 16 empresas participantes, nos lances finais cinco empresas disputaram em intervalo inferior a um minuto, houve diferenças mínimas de preços entre as primeiras colocadas e o valor final ajustado (R$ 80,58 milhões) ficou muito abaixo do preço de referência (R$ 135,17 milhões), cenário que evidencia competição efetiva e acirrada, incompatível com práticas de conluio.

93. Lembrou que a diligência do Banco do Brasil identificou coincidências de IPs envolvendo outros grupos de empresas, não apenas Cercred e Essencial, repisando que as coincidências formais, isoladamente, não demonstram manipulação do certame, eliminação de concorrência ou simulação de disputa.

Análise:

94. Refutam-se as razões de justificativa da Cercred com os seguintes fatos respectivos:

a) a audiência foi proposta na última instrução justamente possibilitada pela coleta de dados e informações pertinentes à irregularidade apontada;

b) a jurisprudência citada (enunciando que a identidade ou parentesco entre sócios de licitantes não caracteriza, de forma exclusiva, frustração dos princípios e objetivos da licitação nem fraude licitatória, sem que se evidencie pertinente nexo causal ou intuito de frustração) não se aplica ao caso examinado, por duas razões principais: há outros indícios e não só a identidade de sócios, que abrangem atuação combinada (ajustes prévios e concomitantes, coordenação de condutas e lances, via mesmo procurador, contrato e IP), denotando quebra do sigilo das propostas e da isonomia;

c) a participação de 16 licitantes atenuou os efeitos da atuação combinada, assim como a competitividade de alguns desses licitantes, como a empresa Zdat, cuja proposta inicial foi apresentada já no nível dos preços ofertados na fase de lances (Quadro 1 retro). Ressalte-se que o conluio entre licitantes nem sempre logra o proveito máximo intentado; e

d) outras duplas de licitantes com sócios em comum utilizaram um mesmo IP, mas não obtiveram resultado prático, não foram apontados outros indícios sobre elas (além da apuração de sócios em comum) e tiveram atuação ou figurativa (Lider e Fiducial) ou posição distante final (Maklen Gestão e Maklen Contact), conforme Quadro 1, retro.

95. Assim, refutadas as alegações da empresa respondente e não afastada a prova indiciária da atuação combinada da Cercred com a Essencial, há que se propor pertinente declaração de inidoneidade, a teor do art. 46 da Lei 8.443/1992 e da jurisprudência desta Corte citada nos termos da audiência supratranscritos e no Apêndice – Matriz de Responsabilização.

Ponto ‘a’ da audiência da empresa Essencial (item 79.3 à peça 92):

participação no certame na condição de ME/EPP sem preencher os requisitos para esse enquadramento, por conter pessoa jurídica em seu quadro societário, descumprindo o art. 3º, § 4º, inciso I, da Lei complementar 123/2006 e a jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdãos 970/2011, 61/2019, 1.483/2024 e 623/2025, todos do Plenário

Razões de justificativa da empresa (peça 142, p. 4-11):

96. A empresa Essencial reconheceu o erro, justificando-o como erro formal administrativo, decorrente de falha de assessoramento contábil e, por equívocos internos, o crescimento do faturamento, em 2023 (R$ 3,06 milhões), e a reorganização societária, com entrada de *holding* pessoa jurídica, não tiveram a atualização tempestiva esperada nos cadastros, a exemplo do Licitações-e.

97. Ressaltou que se deve distinguir entre o equívoco cometido e a fraude, esta última, pressupondo intenção de ludibriar. Alega que, no caso, houve boa-fé e não houve intenção de obter vantagem, a empresa não usufruiu de benefícios do regime ME (a exemplo do empate ficto) e o resultado do certame não foi influenciado pelo enquadramento.

98. Informou providências adotadas: correção imediata do cadastro, troca do escritório contábil, revisão de controles internos e criação de programa de integridade e comitê de conformidade.

99. Argumentou que a situação momentânea de cadastro equivocado não refletiu proveito competitivo nem prejuízo ao certame e invoca a aplicação dos princípios da proporcionalidade e do *pas de nullité sans grief* (não há nulidade – nem sanção gravosa – quando ausente prejuízo concreto à isonomia e à competitividade), com respaldo no sopesamento imposto nos arts. 20 e 21 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).

Análise:

100. Incialmente, reporta-se ao registro da irregularidade em tela. À peça 36, itens 19-24, foi descrito enquadramento indevido da Essencial como microempresa (ME) sob dois aspectos: (i) o seu faturamento bruto de R$ 3,06 milhões no balanço patrimonial apresentado, ultrapassava o limite de enquadramento como ME, de R$ 360.000,00, ensejando sua reclassificação como empresa de pequeno porte (EPP), contudo tal situação não traria consequências práticas, pois a EPP tem os mesmos direitos da ME, nos termos da Lei Complementar 123/2006; (ii) o seu quadro societário contempla a Multiplicadora Rio Participações em Outras Empresas Ltda., como sócio majoritário, o que a desenquadra como ME/EPP, a teor do art. 3º, § 4º, inciso I, da citada lei.

101. O fato de a empresa Multiplicadora Rio constar como sócia a partir somente de 19/9/2024 poderia talvez atenuar a situação, mas se vê que outras três pessoas jurídicas entraram no quadro societário da Essencial, em 26/12/2024 (LSL Participações Ltda., Triunfe Participações Ltda. e PMI Participações Ltda.) e que o capital social da Multiplicadora é significativo, da ordem de R$ 4,35 milhões, a exemplo das informações constantes do sistema CNPJ e de *sites* especializados (peças 150-152).

102. Esses mesmos *sites* informam a constituição da Essencial, em 16/9/2022, com capital social de R$ 2.000.000,00, data que é confirmada em consulta à base de dados CNPJ/Receita Federal (peças 153-154) e contraria sua informação de que fora constituída, em 2019 (peça 142, p. 6).

103. Assim, patentes estão os indevidos enquadramentos da empresa como ME/EPP. Se há situações potencialmente atenuantes ou agravantes quanto a esta irregularidade específica, essas devem ser sopesadas pelo relator na definição do lapso temporal de duração da penalidade imposta, objeto de proposição adiante, assim como consideradas as incidências nas outras duas irregularidades tratadas na sequência. A jurisprudência seguinte ilustra a pertinência da pena proposta e a possibilidade de dosimetria.

Acórdão 623/2025-TCU-Plenário, rel. min. Benjamin Zymler

A mera participação de licitante como microempresa ou empresa de pequeno porte, amparada por declaração com conteúdo falso, configura fraude à licitação, ensejando, por consequência, aplicação da penalidade do art. 46 da Lei 8.443/1992, não sendo necessário, para a configuração do ilícito, que a autora da fraude obtenha a vantagem esperada.

Acórdão 1.607/2023-TCU-Plenário, rel. min. Vital do Rêgo

Constitui fraude à licitação, ensejando a declaração de inidoneidade do fraudador, a mera participação em certames licitatórios de pessoa jurídica autodeclarada como microempresa ou empresa de pequeno porte, visando os benefícios concedidos pela LC 123/2006, cujo sócio participe com mais de 10% do capital de outra empresa não beneficiada, fato que contraria o art. 3º, § 4º, inciso IV, dessa lei, bem como sua finalidade, não sendo necessário, para a configuração do ilícito, que a autora da fraude obtenha a vantagem esperada.

Acórdão 68/2021-TCU-Plenário, rel. min. Aroldo Cedraz

O uso ilícito do direito de preferência assegurado às microempresas (ME) e às empresas de pequeno porte (EPP) para oferta de lances em licitações, pelo amparo em declaração com conteúdo falso, configura fraude à licitação e enseja a declaração de inidoneidade do licitante fraudador (art. 46 da Lei 8.443/1992). Entretanto, a ausência de obtenção de vantagem econômica, a não reincidência na fraude e o fato de não haver outras condenações no âmbito do TCU podem ser consideradas circunstâncias atenuantes na dosimetria da pena.

Ponto 'b' da audiência da empresa Essencial (item 79.3 à peça 92): apresentação de atestado de capacidade técnica com quantidade de postos de atendimento significativamente superior ao contrato que lhe dá suporte, sem a comprovação de que tenha havido aditivo para aumento da quantidade de postos, caracterizando falsidade documental e fraude à licitação, incidindo na hipótese de penalidade do art. 46 da Lei 8.443/1992 e na vedação constante da jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdãos 1.106/2018, 61/2019, 2.233/2019 e 233/2021, todos do Plenário.

Razões de justificativa da empresa (peça 142, p. 11-16):

104. A Essencial informou que o cerne do questionamento é que seu atestado de capacidade técnica (ACT) indicava média de 155 posições de atendimento (PAs) executados, enquanto o contrato-base previa apenas 8 PAs, tendo o Termo de Referência (no seu item 17.1) exigido mínimo de 75 PAs atestados.

105. Justificou que os serviços de telecobrança são prestados sob demanda, com forte oscilação no número de operadores, de forma que o quantitativo contratual de PAs não é fixo na prática e reflete apenas uma previsão mínima, tendo o contratante (Banco Digimais ou Digi+) emitido o atestado de média de 155 PAs, posteriormente confirmada em diligência com 'de acordo para o atestado'.

106. Ponderou que, caso o atestado fosse inverídico, a quantidade de PAs declarada não seria tão superior à exigida (75 PAs) e que sequer a situação caracteriza prova indiciária de fraude, a teor da jurisprudência do TCU de que a prova indiciária é constituída por somatório de indícios na mesma direção, sendo, no caso em tela, o único indício existente (a diferença entre o quantitativo atestado e o constante do contrato base) contradito pela própria lógica operacional do serviço de telecobrança sob demanda e pela confirmação 'de acordo' do emitente.

107. Concluiu que não há falsidade documental nem fraude, visto que o atestado cumpriu os requisitos do TR, inexistindo fundamento técnico ou jurídico para impor sanção baseada no art. 46 da Lei 8.443/1992.

Análise:

108. Inicialmente, reporta-se aos registros da irregularidade em comento de forma apenas referencial, já que a empresa apresentou a questão, sintetizada no item 104 retro. A irregularidade foi abordada nos itens 25-30 da peça 36, itens 12-16 da peça 61 e sumariado nos itens 6, 10-12 e 79.3-b da peça 92.

109. Entre as anotações nas peças referenciadas, consta (peça 92, item 11): apesar de o emissor do atestado, quando diligenciado, ter respondido 'De acordo para atestado anexo' (peça 56, p. 69), os três aditivos contratuais apresentados (peça 56, p. 98-121) trataram mais de outros assuntos (transferência/substituição de contratadas e possibilidade de subcontratação de terceiros para quarteirizar serviços) do que de acréscimo de serviços, sendo residual o único acréscimo verificado, sem efeito sobre o número de PAs contratados: a inclusão de serviço, esporádico e sob demanda, de disparos de mensagens SMS – *Shortcode* (peça 56, p. 109).

110. É claramente inverossímil a contratação de objeto que tenha sido executado na quantidade 18,37 vezes maior, sem que novo contrato ou aditivos tenham sido firmados consignando de forma clara e objetiva ao menos a possibilidade desse aumento substantivo.

111. Também se mostra inverossímil a execução tão maior do que a prevista contratualmente sem que haja comprovação documental relacionada ao contrato original e seus aditivos ou contato sucedâneo ou relacionada à execução em si (relatórios/comprovantes de PAs, de atendimentos, de empregados nos PAs etc.) Nenhum desses documentos ou outros elementos de prova consistentes foram apresentados pela Essencial, em sede de diligência ou em sede da presente audiência.

112. Pode-se, no máximo, cogitar que a quantidade atestada se refira ao número total de colaboradores envolvidos ocupantes dos oito PAs contratados, computando-se todas as contratações de pessoal para cumprir a jornada ininterrupta de teleatendimento, as substituições em situações de afastamento (férias, licenças, demissões etc.), os remanejamentos etc. e para ocupar os demais postos além dos de operação (como os de supervisão e retaguarda), durante todo o tempo contratual, tudo somado a ensejar o total aproximado (e não a média mensal) de 155 colaboradores ocupantes dos oito PAs que teriam sido contratados.

113. Ao revés do alto quantitativo de PAs alegado como executado e dessa hipótese acima, vê-se que o emitente do atestado em tela (Banco Digi+) tem central de atendimento operando apenas de 10h0min às 18h00min, conforme consta em https://www.bancodigimais.com.br/central-de-atendimento (acesso em: 1º/6/2026), que esse banco tem porte médio e que há previsão de apenas quatro PAs, e não oito PAs, na proposta original do contrato base (oito é o quantitativo de operadores, conforme peça 56, p. 91, item A.2), tudo a conferir alto grau de improbabilidade às alegações da empresa Essencial.

114. Assim, tem-se por confirmada a irregularidade, diante da falta de justificativa e de comprovação consistentes e cabais em contrário, com sujeição da empresa fraudadora à sanção, a teor da jurisprudência desta Corte, a exemplo:

Acórdão 2.088/2025-TCU-Plenário, rel. min. Jhonatan de Jesus

A apresentação de declaração com conteúdo falso para fins de comprovação de qualificação técnica configura, por si só, prática de fraude à licitação e enseja declaração de inidoneidade da empresa fraudadora para participar de licitação na Administração Pública Federal, uma vez que o tipo administrativo previsto no art. 46 da Lei 8.443/1992 consiste em ilícito formal ou de mera conduta, cuja caracterização prescinde da ocorrência de dano ao erário.

Acórdão 1.490/2025-TCU-Plenário, rel. min. Benjamin Zymler

A mera apresentação de atestado de capacidade técnica com conteúdo falso caracteriza o ilícito de fraude à licitação, pois basta a evidenciação de dolo genérico da licitante para a declaração da inidoneidade com base no art. 46 da Lei 8.443/1992, diferentemente do que ocorre na esfera penal, em que o crime de uso de documento falso exige dolo específico.

Acórdão 29/2024-TCU-Plenário, rel. min. Walton Alencar

A apresentação de atestado de capacidade técnica com conteúdo falso, à evidência de conluio entre as empresas envolvidas, fere os princípios da moralidade, da isonomia e da competitividade e conduz à declaração de inidoneidade, tanto da empresa que emitiu o atestado quanto da que o apresentou, para participar de licitação na Administração Pública Federal (art. 46 da Lei 8.443/1992).

Ponto 'c' da audiência da empresa Essencial (item 79.3 à peça 92): atuação combinada com a empresa Cercred - Soluções de Contact Center e Recuperação de Crédito Ltda. (CNPJ 04.592.502/0001-00), com a qual forma grupo empresarial, mediante apresentação de proposta por mesmo procurador, informação de mesmo telefone para contato e utilização de mesmo endereço IP, caracterizando fraude licitatória e infração dos princípios do sigilo e da independência das propostas, da competitividade e da moralidade, além da

jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdãos 337/2019, 823/2019, 2.531/2021 e 1.798/2024, todos do Plenário

Razões de justificativa da empresa (peça 142, p. 16-20):

115. A Essencial informou o cerne do questionamento: conluio com a empresa Cercred, patenteado por vínculos societários passados, coincidências cadastrais e proximidade de lances.

116. Argumentou, em sua defesa, que a jurisprudência do TCU e a doutrina entendem insuficiente a existência de sócios em comum ou parentesco entre sócios de licitantes ou a atualização cadastral durante o certame para caracterizar conluio, exigindo prova de ajuste ilícito e prejuízo à competição e à isonomia, o que não ocorreu, dado que participaram 16 empresas, cinco disputaram lances finais em menos de um minuto (conforme registrado à peça 92, item 28) e os lances finais ficaram extremamente próximos, tudo evidenciando competição acirrada, não conluio.

117. Lembrou o resultado favorável do certame, que alcançou redução relevante em relação ao valor estimado, a primeira instrução técnica (peça 36), que não acolheu a tese de conluio, e o despacho do relator (peça 64), que rejeitou a medida cautelar cogitada por falta de elementos.

118. Concluiu que as circunstâncias concretas demonstram ambiente competitivo, disputa e rivalidade entre os concorrentes, não havendo nexo causal entre os fatos/vínculos apontados (alteração cadastral, vínculos societários e coincidências identificadas) e qualquer frustração da competitividade.

Análise:

119. Complementando a síntese da irregularidade ora questionada, além do informado pela empresa no item 115 retro, restaram identificados cinco indícios confluentes da atuação em conluio entre as empresas Cercred e Essencial, conforme item 39 retro: a) atuação no mesmo ramo, compartilhando três sócios; b) sucessão de contratos (abrangendo o que lastreia o falso atestado da Essencial tratado nestes autos, com aditivo que substitui a Cercred pela Essencial como prestadora contratada); c) apresentação das propostas por mesmo procurador e mesmo telefone para contato; d) apresentação de proposta inicial e lance final mais próximos entre todos os licitantes; e e) utilização de mesmo IP para oferta dos lances.

120. Observa-se que a empresa respondente não refutou nenhum desses indícios e basicamente se limitou a arguir a insuficiência, em tese, de um ou outro indício isolado para caracterizar conluio e fraude licitatória.

121. Ocorre que há evidente conjunção de indícios, não refutados, situação subsumida à jurisprudência pacificada desta Corte, como ilustram os seguintes enunciados:

Acórdão 1.798/2024-TCU-Plenário, rel. min. Jhonatan de Jesus

A participação, no mesmo certame licitatório, de empresas cujos sócios possuam relação de parentesco, por si só, não constitui irregularidade. Todavia, a confluência de outros indícios - como a designação de procuradores e contador em comum, o compartilhamento de imóvel e de números de telefone, o uso do mesmo endereço de IP para o envio de propostas e lances - pode caracterizar fraude à licitação e, por consequência, levar à declaração de inidoneidade das empresas envolvidas (art. 46 da Lei 8.443/1992).

Acórdão 2.531/2021-TCU-Plenário, rel. min. Vital do Rêgo

A prova indiciária, constituída por somatório de indícios que apontam na mesma direção, é suficiente para caracterizar fraude à licitação por meio de conluio de licitantes, não se exigindo prova técnica inequívoca para tanto.

Acórdão 823/2019-TCU-Plenário, rel. min. Bruno Dantas

A prova indiciária, constituída por somatório de indícios que apontam na mesma direção, é suficiente para caracterizar fraude a licitação por meio de conluio de licitantes, o que conduz à declaração de inidoneidade das empresas para licitar com a Administração Pública Federal (art. 46 da Lei 8.443/1992).

122. Por fim, observa-se o aparente predomínio de agravantes (três irregularidades ensejadoras de sanção) sobre os alegados e possíveis atenuantes (falta de proveito direto, providências de regularização do enquadramento, ainda que não comprovada), para efeito de dosimetria da sanção cabível.

CONCLUSÃO

123. Diante do exposto, restam irregularidades sujeitas à sanção das empresas Cercred e Essencial e à ciência da Ativos, podendo ser proposta a apreciação de mérito do presente processo, pelo conhecimento da denúncia, sua parcial procedência, declaração de inidoneidade das aludidas empresas e ciência da UJ.

124. Tal proposta de sanção encontra-se subsidiada pela análise acima e pela matriz de responsabilização, apêndice desta instrução.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

125. Como mencionado na quarta instrução (peça 92), não houve pedidos de ingresso, de vista e/ou cópia e de sustentação oral por parte do denunciante. Por seu turno, os pedidos de acesso integral aos autos formulados pela Ativos até então (peças 65 e 88) já foram deferidos pelo relator do feito, com as ressalvas devidas (peça 67), e acessados pela unidade jurisdicionada (peça 69, 70, 90 e 91).

126. Após, sobrevieram os seguintes pedidos e respectivos deslindes:

Solicitação	Atendimento
Pedidos de acesso às peças sigilosas, formulado pela Cercred às peças 105 e 128-129	Deferidos à exceção das peças 1-29 e 106-111, conforme proposto à peça 121 e despachado à peça 133. Usufruído acesso, conforme peças 135, 139-140
Pedido de sigilo 'à peça protocolada sob o 78.569.846-1' (peça 106), formulado pela Ativos à peça 112	O protocolo citado corresponde às peças 106-111, que se encontram sob sigilo
Pedidos de acesso integral e dilação de prazo, formulado pela Essencial às peças 130 e 132	Deferidos, à exceção do acesso às peças 1-29 e 106-111, conforme despachado à peça 133. Acesso disponibilizado, conforme peças 137-138

127. Dessa forma, as solicitações já foram objeto de exame e deliberação, devendo-se levantar o sigilo das peças 106-111, posto que o pedido da Ativos contempla o sigilo 'até que se conclua a análise pela Corte', bem assim de outras com esta chancela que não contenham informações que identifiquem o denunciante.

128. Não há processos conexos e apensos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

129. Em virtude do exposto, propõe-se:

129.1. **conhecer** da **denúncia**, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 53 da Lei 8.443/1992, nos arts. 234 e 235 do Regimento Interno deste Tribunal e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;

129.2. **no mérito**, considerar a presente denúncia **parcialmente procedente**;

129.3. **declarar a inidoneidade** da sociedade empresária Cercred - Soluções de Contact Center e Recuperação de Crédito Ltda. (CNPJ 04.592.502/0001-00) para participar de licitação na Administração Pública Federal ou por ela ser contratada, bem como daquelas realizadas pela Administração Pública de estados, Distrito Federal e municípios em que haja aporte de recursos federais, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992 c/c art. 271 do Regimento Interno/TCU, em virtude de, na Licitação Eletrônica 5/2024 processada pela Ativos S/A, ter atuado de forma combinada com o licitante Essencial Soluções de Contact Center Ltda. (CNPJ 47.983.118/0001-40), com o qual mantém vínculo societário, mediante apresentação de propostas pelo mesmo procurador, disponibilização de mesmo contato e utilização de mesmo endereço *Internet Protocol* (IP);

129.4. **declarar a inidoneidade** da sociedade empresária Essencial Soluções de Contact Center Ltda. (CNPJ 47.983.118/0001-40) para participar de licitação na Administração Pública Federal ou por ela ser contratada, bem como daquelas realizadas pela Administração Pública de estados, Distrito Federal e municípios em que haja aporte de recursos federais, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992 c/c art. 271 do Regimento Interno/TCU, em virtude das seguintes condutas na Licitação Eletrônica 5/2024 promovida pela Ativos S/A: (i) cadastrar-se indevidamente na condição de ME/EPP, quando não poderia, (ii) apresentar atestado de capacidade técnica com conteúdo falso e (iii) atuar de forma combinada com o licitante com o qual mantem sócios em comum, Cercred - Soluções de Contact Center e Recuperação de Crédito Ltda. (CNPJ 04.592.502/0001-00), compartilhando mesmo procurador, contato e IP (*Internet Protocol*);

129.5. ordenar à Secretaria de Gestão de Processos (Seproc) a adoção das providências necessárias relativas à inscrição do responsável sancionado por inidoneidade no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis);

129.6. dar **ciência** à Ativos S.A. - Securitizadora de Créditos Financeiros, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas na Licitação Eletrônica 5/2024 e na contratação para o mesmo objeto procedida sem licitação, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

a) insuficiente precificação, baseada em apenas quatro cotações de fornecedores consultados, tendo-se descartado cotações de preços em fontes públicas sem exame detido, resultando preço estimado da contratação muito superior aos obtidos majoritariamente no certame, contrariando os princípios da eficiência, da

economicidade e a jurisprudência deste Tribunal (Acórdãos 2.399/2022- TCU-2ª Câmara, 2.704/2021-TCU-Plenário etc.);

b) falta de análise (e de apresentação a este Tribunal, quando diligenciado a respeito) sobre o potencial restritivo da exigência de filial da contratada próxima ao aeroporto de Brasília para o alcance de economicidade, competitividade e isonomia do certame, incluindo estudo do quantitativo de empresas capazes de atender à exigência sem custos de novas instalações, descumprindo o princípio da motivação e a jurisprudência deste Tribunal (Acórdãos Plenários 1.757/2022, 1.176/2021 e 2.274/2020);

c) aceitação de atestado de capacidade técnica do licitante Essencial Soluções de Contact Center Ltda. com suporte apenas em e-mail de funcionário do banco emitente contendo 'De acordo para atestado anexo' , desconsiderando que a proposta que deu origem ao contrato-base informava quantidade bastante inferior (quatro Postos de Atendimento (PAs), ocupados por oito operadores) ao quantitativo informado no atestado (155 PAs), sem que tenha havido quaisquer registros nos aditivos contratuais de aumento dos quatro PAs contratados, ofendendo os princípios da motivação, da segurança jurídica e da eficiência;

d) inadequada inaplicabilidade de licitação, fundada no art. 28, § 3º, I, da Lei 13.303/2016, para contratação de serviços de telecobrança e assistência ao usuário/cliente, diante do descumprimento do requisito básico essencial para tal enquadramento legal (participação direta do quadro de pessoal da contratante na execução do objeto) e dos requisitos complementares (razão da escolha do contatado, demonstração da inviabilidade de licitação e compatibilidade dos preços com os de mercado), em ofensa aos princípios da legalidade e da legitimidade e à jurisprudência desta Corte (Acórdãos do Plenário 2.388/2025, 2.269/2024, 666//2024, 2.941/2021, 1.744/2021 e 2.033/2017);

129.7. **levantar o sigilo** que recai sobre as peças destes autos, à exceção daquelas que contenham informação pessoal do denunciante, nos termos dos arts. 104, § 1º, e 108, parágrafo único, da Resolução - TCU 259/2014; e

129.8. **arquivar** os presentes autos, nos termos art. 169, II, do Regimento Interno deste Tribunal."

É o relatório.

VOTO

Em exame, denúncia acerca de possíveis irregularidades ocorridas na licitação eletrônica (LE) 5/2024[50], promovida pela Ativos S.A. - Securitizadora de Créditos Financeiros (Ativos)[51], cujo objeto foi a prestação de serviços operacionais de telecobrança e assistência ao usuário/cliente da entidade e de suas subsidiárias.

24. O certame, regido pela Lei 13.303/2016 e pelo regulamento próprio da entidade, foi inicialmente suspenso quando já existia vencedor declarado e, posteriormente, revogado pela Ativos.

25. O denunciante apontou, em síntese:

a) indícios de conluio entre as empresas participantes Cercred Financial S.A.[52] (Essencial) e Cercred - Soluções de Contact Center e Recuperação de Crédito Ltda. (Cercred), caracterizado por sócios em comum, nomes semelhantes, lances próximos, manipulação de dados cadastrais e enquadramento indevido da Essencial como microempresa; e

b) inconsistências na comprovação da capacidade técnica da Essencial, cujo atestado registraria número de postos de atendimento muito superior ao efetivamente contratado.

26. No processo, realizaram-se sucessivas diligências, oitivas prévias, audiências e construção participativa da unidade jurisdicionada. Tais medidas aprofundaram o exame das ocorrências apontadas e colheram elementos adicionais, notadamente a identificação dos endereços de Internet Protocol (IP) utilizados pelas licitantes, obtida junto ao Banco do Brasil.

27. Concluídas essas providências, a Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) propõe conhecer da denúncia, considerá-la parcialmente procedente, declarar a inidoneidade das sociedades empresárias Cercred - Soluções de Contact Center e Recuperação de

[50] Número 1054500 no portal Licitações-e.
[51] Valor estimado de R$ 135.174.818,60 para a vigência quinquenal e valor arrematado de R$ 80.580.000,00.
[52] Atualmente Essencial Soluções de Contact Center Ltda.

Crédito Ltda. e Essencial Soluções de Contact Center Ltda., dar ciência à Ativos sobre as falhas identificadas e encerrar o processo.

II

28. De início, ratifico o conhecimento da denúncia, porquanto satisfeitos os requisitos de admissibilidade[53].

29. Quanto ao mérito, acolho as análises promovidas pela unidade instrutiva e incorporo seus fundamentos a este voto, sem prejuízo dos acréscimos e ajustes a seguir.

30. A instrução da AudContratações, criteriosa e detalhada, evoluiu de uma percepção inicial de mera coincidência de vínculos societários entre as licitantes para a caracterização robusta de atuação combinada, à medida que novos elementos foram agregados ao processo.

31. Com efeito, foram confirmadas três irregularidades ensejadoras de sanção, duas imputáveis à empresa Essencial e uma imputável, conjuntamente, à Essencial e à Cercred.

32. Quanto à participação da Essencial no certame, na condição de microempresa/empresa de pequeno porte, verificou-se que a empresa não preenchia os requisitos legais para esse enquadramento, pois sua sócia majoritária era pessoa jurídica.[54], circunstância que incide na vedação do art. 3º, § 4º, I, da Lei Complementar 123/2006.

33. A própria empresa reconheceu o equívoco, embora o atribuísse a falha de assessoramento contábil. Como assinalado pela unidade instrutiva, a mera participação de licitante amparada em declaração de porte com conteúdo falso configura fraude à licitação, independentemente da efetiva obtenção da vantagem esperada, conforme julgados desta Corte[55].

34. Na situação discutida, não cabe falar em ponderação da sanção invocada pela defendente, à luz dos arts. 20 e 21 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LNDB), de modo a substituir eventual sanção por recomendações de aperfeiçoamento.

35. Os dispositivos alegados impõem ao julgador o dever de considerar as consequências práticas da decisão do gestor e de indicar as condições para a regularização, mas não constituem salvo-conduto para a não aplicação de sanção à licitante quando caracterizada conduta desautorizada por lei.

36. O consequencialismo jurídico não se confunde com complacência. A premissa fática da defesa edifica sua tese consequencialista – de que se estaria diante de mero "vício formal, sem dolo e sem lesão concreta, já sanado" – não se sustenta à luz do conjunto probatório.

37. Acrescenta-se à irregularidade a apresentação de atestado de capacidade técnica com conteúdo falso e a atuação combinada com a Cercred, condutas que revelam desvalor incompatível com a solução recomendatória pretendida.

38. O bem jurídico tutelado não é apenas o resultado econômico do certame, mas a integridade do procedimento licitatório, cuja violação já se consumou com as condutas descritas.

39. Dessa forma, a substituição da sanção por recomendações de aperfeiçoamento, subverteria os comandos da LINDB, na medida em que produziria o efeito prático de esvaziar a função dissuasória e pedagógica da atuação de controle, sinalizando ao mercado que a apresentação de documentos falsos e a atuação combinada entre licitantes poderiam ser respondidas com orientações.

40. Registro, por fim, que o dever de proporcionalidade será observado por esta decisão. As circunstâncias atenuantes suscitadas pela Essencial – a inexistência de proveito direto e as providências de regularização e integridade adotadas – serão ponderadas, não para afastar a penalidade, mas para ponderar acerca do prazo de sua duração.

41. Assim, a proporcionalidade será considerada na dosimetria, e não na conversão da sanção em recomendação.

III

42. Sobre à apresentação de atestado de capacidade técnica com quantidade de postos de atendimento superior ao contrato que lhe dava suporte, os elementos do processo são objetivos.

---

[53] Art. 53 da Lei 8.443/1992, arts. 234 e 235 do Regimento Interno e art. 103, § 1º, da Resolução 259/2014.

[54] Multiplicadora Rio Participações em Outras Empresas Ltda., com 58% das quotas.

[55] Acórdãos 623/2025 e 1607/2023, ambos do Plenário.

Enquanto o atestado registrava 155 posições de atendimento, o contrato-base previa apenas oito operadores, sem que os aditivos apresentados contemplassem acréscimo compatível com a discrepância.

43. Mostrou-se irregular a apresentação de comprovante para execução do objeto em quantidade cerca de dezoito vezes superior à que seria contratada, desacompanhada de qualquer instrumento contratual ou comprovação da execução em si.

44. As justificativas da empresa, fundadas na alegada oscilação do serviço sob demanda e na confirmação genérica do emitente ("de acordo para atestado anexo"), não se sustentam, sobretudo diante da constatação de que o próprio banco emitente tem central de atendimento de porte reduzido e horário limitado de funcionamento.

45. A apresentação de atestado com conteúdo falso, por si só, caracteriza fraude à licitação, bastando a evidenciação da intencionalidade do ato para atrair a penalidade do art. 46 da Lei 8.443/1992[56].

IV

46. Quanto à atuação combinada entre a Cercred e a Essencial, foram identificados cinco indícios convergentes: a) atuação no mesmo ramo, com três sócios em comum; b) sucessão de contratos, inclusive aquele que fundamenta o falso atestado apresentado pela Essencial; c) apresentação das propostas pelo mesmo procurador e informação de mesmo telefone para contato; d) apresentação da proposta inicial e do lance final mais próximos entre todos os licitantes; e e) utilização do mesmo endereço IP para oferta dos lances.

47. As empresas respondentes limitaram-se a alegar a insuficiência de cada indício isoladamente considerado para caracterizar conluio, invocando a jurisprudência segundo a qual a mera identidade de sócios não configura, por si só, fraude à licitação. Tal linha argumentativa, todavia, não se aplica ao caso concreto, precisamente porque não se está diante de um único indício, mas de robusta prova indiciária formada pela confluência de múltiplos elementos que apontam na mesma direção, o que basta, segundo entendimento consolidado desta Corte, para caracterizar a fraude.[57]

48. A alegação de que a competição teria sido efetiva, dada a participação de dezesseis licitantes e a disputa acirrada nos lances finais, não elide a irregularidade.

49. A presença de número expressivo de participantes atenua, mas não afasta, os efeitos da atuação combinada, materializada na quebra do sigilo e da independência das propostas entre as duas empresas ao fixarem seus últimos lances em patamar praticamente idêntico.

50. Como ponderou a unidade instrutiva, o conluio entre licitantes nem sempre alcança o proveito máximo intentado. O fato de outras duplas de empresas com sócios em comum terem utilizado IPs comuns sem obter resultado prático não altera a atuação da Cercred e da Essencial.

51. Também não prospera a linha argumentativa desenvolvida pela Cercred, que sustentou parte de sua defesa na doutrina penal relativa ao crime de frustração do caráter competitivo da licitação[58], invocando lições de que "sem que se demonstre o ato ou expediente que reduza ou elimine essa competitividade (...) não há que se falar em fraude" e de que "a simples participação de empresas com vínculos societários ou familiares não basta por si só para configurar o delito".

52. Tal fundamentação, embora tecnicamente aplicável na instância penal, não é transponível a este processo. A responsabilização promovida por esta Corte, com fundamento no art. 46 da Lei 8.443/1992, tem natureza jurídica administrativo-sancionadora, distinta e autônoma em relação à esfera penal. A declaração de inidoneidade não constitui condenação criminal, não pressupõe o preenchimento dos elementos do tipo penal, nem se subordina aos requisitos dogmáticos próprios da teoria do delito.

53. O princípio da independência e da autonomia das instâncias, segundo o qual as responsabilidades civil, penal e administrativa são, em regra, apuradas separadamente, com

---

[56] Acórdãos 2088/2025 e 1490/2025, ambos do Plenário.

[57] Acórdãos 1798/2024, 2531/2021 e 823/2019, todos do Plenário.

[58] Art. 337-F do Código Penal.

pressupostos e padrões probatórios próprios, auxilia na distinção interpretativa. Assim, os parâmetros da exegese desenvolvidos pela doutrina penal para a configuração do crime do art. 337-F, que exigem, para fins de imputação penal, a demonstração de dolo específico e de efetiva manipulação do certame, não vinculam o juízo de reprovabilidade administrativa exercido por este Tribunal.

54. Para caracterizar a fraude à licitação no âmbito da competência sancionatória do Tribunal, esta Corte firmou entendimento de que basta a existência de prova indiciária suficiente e definitiva, formada pela confluência de múltiplos elementos convergentes no caso concreto. Portanto, não se exige a comprovação cabal e individualizada de resultado lesivo à competição nos termos da dogmática penal.

55. Por essa razão, ainda que a doutrina penal mencionada pudesse ser pertinente em eventual persecução criminal perante o Poder Judiciário, ela não infirma a caracterização da fraude para os fins do art. 46 da Lei 8.443/1992, tampouco desloca o padrão de prova adotado por esta Corte. Cabe registrar que o próprio argumento de competitividade efetiva já foi afastado nos parágrafos anteriores, na medida em que a presença de número expressivo de participantes atenua, mas não afasta, os efeitos da atuação combinada verificada entre as duas empresas

56. Diante da confirmação das condutas desautorizadas, mostra-se adequado a declaração de inidoneidade das duas sociedades empresárias, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992, para participar de licitação na Administração Pública Federal.

57. Superada a adequação da aplicação sanção, examino a sua dosimetria.

58. No desenvolvimento da LE 5/2024 foi constatada a participação fraudulenta das sociedades empresárias Essencial e Cercred. A Essencial cometeu três irregularidades, mas bastaria uma para a declaração de inidoneidade da empresa; o cometimento de outras irregularidades agrava sua situação. Não ocorreu proveito econômico, pois o processo licitatório foi revogado.

59. A Essencial apresentou atestado irregular de porte e atestado de capacidade técnica falso, e, em conluio com a Cercred, atuou de forma combinada na etapa de lances. Contudo, não obteve o proveito máximo intentado, que seria a adjudicação do objeto e o faturamento pela prestação dos serviços. A fixação da sanção deveria ser máxima, caso existisse a combinação da fraude com o benefício econômico, o que não ocorreu, fixo portanto a sua pena em seis anos, pelo cometimento de três irregularidades no mesmo certame.

60. Por sua vez, a Cercred também fraudou o certame ao combinar lances com a Essencial, o que já impõe a aplicação da sanção. Também por não ter obtido proveito econômico, fixo sua pena de declaração de inidoneidade em quatro anos.

V

61. Examino, por fim, as falhas identificadas na atuação da Ativos que, embora não impliquem sanção, merecem ciência à entidade para prevenção de novas ocorrências.

62. A primeira diz respeito à insuficiente precificação do certame, baseada em apenas quatro cotações de fornecedores, com descarte de cotações obtidas em fontes públicas sem exame detalhado e justificado. A aceitação de preços públicos não pode ser automática, tampouco deve ser o seu descarte sem justificativa que o fundamente, sob pena de violação dos princípios da eficiência e da economicidade.

63. A segunda refere-se à falta de análise sobre o potencial restritivo da exigência de instalações da contratada próximas ao Aeroporto de Brasília. Mesmo após a diligência, a entidade não apresentou estudo do quantitativo de empresas capazes de atender à exigência sem custos de novas instalações.

64. A terceira concerne à aceitação do atestado de capacidade técnica da Essencial com suporte apenas em manifestação genérica do banco emitente, desconsiderando a incompatibilidade entre o quantitativo atestado e o previsto no contrato-base.

65. Sobre estas três falhas ou impropriedades, concordo com as considerações da unidade especializada; de fato, os procedimentos da Ativos S.A. nos processos licitatórios podem ser aperfeiçoados. Contudo, ainda que pertinentes os argumentos expostos e sustentado na construção participativa e colaborativa da empresa estatal, o caso justifica informar a estatal. O instituto da

ciência[59] possui natureza declaratória e deve ser utilizada quando existir irregularidade. Dessa forma, pressupõe a descrição completa da irregularidade e a interpretação correta a ser dada ao dispositivo violado. Seu objetivo é prevenir que situações análogas aconteçam novamente. Logo, este Tribunal deve expor, de forma clara, a correta interpretação do dispositivo violado e esclarecer ao jurisdicionado os exatos contornos jurídicos da norma, induzindo comportamentos futuros.

66. A AudContratações propõe a ciência, contudo, a proposta de encaminhamento não indica o dispositivo legal violado. As práticas adotadas poderiam, potencialmente, afrontar os comandos legais, mas que não se materializaram, seja pela anulação do certame, seja porque se mostraram no limite do descumprimento da norma. Dessa forma, mostra-se adequado informar a empresa estatal, com o intuito de colaborar com o aperfeiçoamento de seus procedimentos internos.

67. Por fim, merece registro específico, a quarta falha, relativa ao inadequado enquadramento da contratação dos serviços de telecobrança e assistência ao usuário na hipótese de inaplicabilidade de licitação prevista no art. 28, § 3º, I, da Lei 13.303/2016. A medida foi adotada pela Ativos após a revogação da LE 5/2024, por meio do processo de inaplicabilidade de licitação 58/2025.

68. Como demonstrou a unidade instrutiva, o dispositivo em referência, embora comporte interpretações controversas, deve ser compreendido de modo a conciliar sua literalidade com sua finalidade. A inaplicabilidade de licitação pressupõe que a execução do objeto ocorra com a imprescindível participação do próprio contratante, mediante o fornecimento de pessoal do seu quadro de empregados.

69. No caso, os serviços de telecobrança e teleatendimento são de natureza comum, conforme classificados no próprio termo de referência. Tais serviços são executados por operadores em postos de atendimento, sem participação direta do quadro efetivo da Ativos. Esse modelo difere do que ocorreu, por exemplo, com os serviços advocatícios apreciados no acórdão 2941/2021-Plenário, invocado pela entidade, em que ocorre atuação compartilhada com o corpo próprio de advogados da companhia.

70. Ademais, não foram apresentados elementos que demonstrassem os demais requisitos exigidos para o enquadramento, quais sejam, a razão da escolha do contratado, a inviabilidade de licitação e a compatibilidade dos preços com os de mercado. O precedente recente desta Corte reitera que a legalidade da contratação direta relacionada ao objeto social da estatal não se limita à conexão temática, exigindo a demonstração da vantagem econômica, a justificativa adequada do preço e que a licitação acarretaria prejuízo ou empecilho concreto à atividade negocial[60].

71. Embora o enquadramento adotado decorra de aplicação equivocada de precedente relativo à própria entidade, e diante do estágio atual da contratação, mostra-se suficiente e adequada a ciência à Ativos acerca dessa impropriedade, sem prejuízo de futuro acompanhamento pela unidade especializada.

72. Acompanho a unidade instrutiva quanto ao levantamento do sigilo que recai sobre as peças do processo, à exceção daquelas que contenham informação pessoal do denunciante[61], portanto, nos termos do art. 4º, § 2º, da Resolução 249/2012, respondido os pedidos protocolados pela Cercred Soluções de Contact Center e Recuperação de Crédito Ltda[62] e Ativos S.A Securitizadora de Créditos Financeiros[63]. Quanto à última requisição para a retirada de pauta do presente processo elaborado pela Cercred Soluções de Contact Center e Recuperação de Crédito Ltda.[64] indefiro-o por ausência de previsão legal.

Ante o exposto, voto para que este Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 26 de agosto de 2026.

---

[59] Arts. 2º, 9 e 10, Resolução 315/2020.
[60] Acórdão 2388/2025-Plenário.
[61] Arts. 104, § 1º, e 108, parágrafo único, da Resolução 259/2014.
[62] Peça 159.
[63] Peça 158.
[64] Peça 160.

ODAIR CUNHA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2339/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 024.406/2024-4.
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: Essencial Soluções de Contact Center Ltda. (47.983.118/0001-40) e Cercred - Soluções de Contact Center e Recuperação de Crédito Ltda. (04.592.502/0001-00).
4. Entidade: Ativos S.A. Companhia Securitizadora de Créditos Financeiros.
5. Relator: Ministro Odair Cunha.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Maria Clara Gomes da Silva (OAB-SP 52.6630); Silvio Luis Ferreira da Rocha (OAB-SP/90.416); Luciana Ramos Ribeiro (36.274/OAB-DF) e outros.

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta denúncia acerca de possíveis irregularidades ocorridas na licitação eletrônica 5/2024, promovida pela Ativos S.A. – Securitizadora de Créditos Financeiros.

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

9.1. conhecer da denúncia, com fundamento no art. 53 da Lei 8.443/1992, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes nos arts. 234 e 235 do Regimento Interno e, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. declarar, com fundamento no art. 46 da Lei 8.443/1992, a inidoneidade da sociedade empresarial Essencial Soluções de Contact Center Ltda. (47.983.118/0001-40) para participar de licitação na Administração Pública Federal ou por ela ser contratada, bem como daquelas realizadas pela Administração Pública de estados, Distrito Federal e municípios em que ocorra aporte de recursos federais pelo período de 6 (seis) anos, a contar da inscrição no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis);

9.3. declarar, com fundamento no art. 46 da Lei 8.443/1992, a inidoneidade da sociedade empresarial Cercred – Soluções de Contact Center e Recuperação de Crédito Ltda. (04.592.502/0001-00) para participar de licitação na Administração Pública Federal ou por ela ser contratada, bem como daquelas realizadas pela Administração Pública de estados, Distrito Federal e municípios em que ocorra aporte de recursos federais pelo período de 4 (quatro) anos, a contar da inscrição no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis);

9.4. ordenar à Secretaria de Gestão de Processos (Seproc) a adoção das providências necessárias relativas à inscrição do responsável sancionado por inidoneidade no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis);

9.5. dar ciência à Ativos S.A. – Securitizadora de Créditos Financeiros, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução 315/2020, sobre as seguintes impropriedades identificadas na licitação eletrônica 5/2024 e na contratação sem licitação para o mesmo objeto, para que adote medidas internas de prevenção a ocorrências semelhantes quanto à inadequada inaplicabilidade de licitação prevista no art. 28, § 3º, I, da Lei 13.303/2016 para contratação de serviços de telecobrança e assistência ao usuário/cliente, diante do descumprimento do requisito básico essencial para tal enquadramento legal (participação direta do quadro de pessoal da contratante na execução do objeto) e dos requisitos complementares (razão da escolha do contatado, demonstração da inviabilidade de licitação e compatibilidade dos preços com os de mercado), em ofensa aos princípios da legalidade e da legitimidade e precedentes desta Corte;

9.6. informar à Ativos S.A. – Securitizadora de Créditos Financeiros, com fundamento no art. 11, da Resolução 315/2020, para que:

9.6.1. aprimore a precificação para formação do preço estimado de contratação e, ao descartar cotações de preços em fontes públicas, elabore exame detalhado e justificado, com o intuito de evitar preço estimado de contratação muito superior aos obtidos no certame e com potencial violação aos princípios da eficiência, da economicidade e a jurisprudência deste Tribunal;

9.6.2. realize análise conclusiva (e apresente-a a este Tribunal, quando solicitado) sobre as exigências que possam restringir a competitividade e isonomia do certame, a exemplo da exigência de filial da contratada próxima ao aeroporto de Brasília, e inclua, nos próximos certames, o estudo do quantitativo de empresas capazes de atender à exigência sem custos de novas instalações;

9.6.3. evite aceitar atestado de capacidade técnica de licitante com suporte apenas em e-mail genérico de empregados das empresas atestadoras, de modo a ofender os princípios da motivação, da segurança jurídica e da eficiência;

9.7. levantar o sigilo das peças deste processo, à exceção daquelas que contenham informação pessoal do denunciante, nos termos dos arts. 104, § 1º, e 108, parágrafo único, da Resolução 259/2014;

9.8. encaminhar cópia deste acórdão a empresa Ativos S.A. – Securitizadora de Créditos Financeiros, e as sociedades empresárias Cercred – Soluções de Contact Center e Recuperação de Crédito Ltda. e Essencial Soluções de Contact Center Ltda., informando-lhes que a íntegra da deliberação (relatório, voto e acórdão) estará disponível para consulta no dia seguinte ao de sua oficialização, no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.

10. Ata n° 33/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 26/8/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2339-33/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Odair Cunha (Relator).
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
ODAIR CUNHA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE I – Plenário
TC 028.327/2019-5 [Apensos: TC 005.302/2023-4, TC 005.301/2023-8].
Natureza: Recurso de Revisão (Tomada de Contas Especial).
Entidade: Município de Vicência/PE.
Recorrente: Paulo Tadeu Guedes Estelita (054.321.894-53).
Interessado: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (00.378.257/0001-81).
Representação legal: Marcus Vinícius Alencar Sampaio (OAB-PE 29.528), entre outros, representando Paulo Tadeu Guedes Estelita.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. RECURSOS DO PEJA-2013 REPASSADOS AO MUNICÍPIO DE VICÊNCIA-PE. OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. NÃO COMPROVAÇÃO DA REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. DANO AO ERÁRIO. MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. NÃO PROVIMENTO. RECURSO DE REVISÃO. RAZÕES RECURSAIS SUFICIENTES PARA ALTERAR PARTE DO ACÓRDÃO. SUPERVENIÊNCIA DE DOCUMENTOS COM EFICÁCIA SOBRE A PROVA PRODUZIDA. INSUFICIÊNCIA DA COMPROVAÇÃO DOCUMENTAL DAS DESPESAS DIANTE DA INEXECUÇÃO DA META FÍSICA. COMPROVAÇÃO DA RESTITUIÇÃO DE VALORES A PARTIR DA CONTA ESPECÍFICA. REDUÇÃO DA MULTA EM CORRESPONDÊNCIA AO DANO AO ERÁRIO REMANESCENTE. PROVIMENTO PARCIAL.

RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências do processo até o momento e resumir os fundamentos das peças nele registradas, adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos)[65]:

"**HISTÓRICO**

3. O presente processo cuidou originalmente de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, em desfavor de Paulo Tadeu Guedes Estelita, ex-prefeito do Município de Vicência/PE, gestão 2013/2016, por omissão no dever de prestar contas dos recursos repassados por força do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento de Jovens e Adultos - Peja no exercício de 2013, cujo prazo expirou em 3/8/2015.

4. O Relatório de TCE 739/2018 - Direc/Cotce/Cgapc/Difin-Fnde/Mec concluiu pela responsabilidade do ex-prefeito, vez que não foram apresentados documentos que pudessem comprovar a regularidade da execução do programa governamental, atribuindo-lhe, em consequência, o débito apurado, correspondente ao valor total repassado ao município (peça 15).

5. No âmbito do TCU, houve a citação (peças 22-27), sendo então apresentadas alegações de defesa, informando que as contas do Peja/2013 foram encaminhadas ao FNDE extemporaneamente em 2/10/2019 (peça 28).

6. Realizada diligência à autarquia para que informasse os resultados do exame acerca das contas (peça 32-37), o órgão encaminhou o Ofício 17017/2020/Diade/Cgapc/Difin-Fnde e documentos anexos (peças 38, 39, 40 e 42).

7. A conclusão foi pela ocorrência de débito no valor de R$ 8.940,56, relativo a despesas que teriam sido realizadas na execução do Peja, mas, que não poderiam ser aceitas porque não houve o atingimento da meta física possível com aquele valor, qual seja; a matrícula de cinco novos alunos no exercício de 2013. E quanto ao saldo existente na conta bancária específica do Peja no Banco do Brasil ao final de 2013, poderia ser reprogramado para utilização nos exercícios seguintes.

8. A então Secex/TCE propôs rejeitar as contas, imputar débito ao ex-alcaide no valor original total repassado ao município e aplicar-lhe multa, vez que não foi atingida a meta física do Peja em Vicência/PE para 2013, além de não haver comprovação da posterior destinação do saldo em conta bancária ao final daquele exercício (peças 46-48).

9. O Ministério Público/TCU anuiu à proposta (peça 49), bem como o relator *a quo* (peça 52), sendo proferido o Acórdão 13.306/2021-TCU-1ª Câmara (Rel. Min. Benjamin Zymler) (peça 51).

10. O gestor interpôs, então, recurso de reconsideração em face do aresto (peças 63-69), o qual teve o provimento negado pelo Acórdão 7.997/2022-TCU-1ª Câmara (Rel. Min. Jorge Oliveira).

11. Irresignado com ambos os *decisum*, Paulo Tadeu Guedes Estelita apresentou recurso de revisão (peças 113-117), o qual se passa a examinar. (...)

EXAME DE MÉRITO

13. **Delimitação do recurso**

---

[65] Peça 122.

13.1. O recurso de Paulo Tadeu Guedes Estelita envolve questão sobre a efetiva ocorrência de débito na execução do Peja no Município de Vicência/PE no exercício de 2013.

13.2. A tese defendida no recurso interposto e os argumentos que procuram corroborá-la passa a ser examinada.

14. **Do Débito**

14.1. O recorrente defende a tese de que não houve débito na execução do Peja em Vicência/PE no exercício de 2013. Eis os argumentos recursais em resumo:

a) a intempestividade na prestação de contas decorreu de dificuldades administrativas e operacionais e não pode ensejar por si só a irregularidade das contas, especialmente se não houve dano ao erário;

b) a devolução dos recursos não utilizados, no valor de R$ 125.492,18, em 19/12/2016, resta demonstrada por comprovante bancário indicando a sua destinação, a partir da conta específica do Peja no Banco do Brasil (c/c 15.010-x e agência 1363-3);

c) o próprio FNDE concluiu por um débito de apenas R$ 8.940,56 e que estaria sanada a omissão inicial no dever de prestar contas, sendo que esse valor foi aplicado no pagamento de professores e na aquisição de materiais e mobiliário, como permitido pela Lei Federal 9.394/1996 e a Resolução CD/FNDE/MEC 48/2012;

d) os princípios da razoabilidade e proporcionalidade devem nortear a análise de um caso concreto, conforme a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (art. 22), pois ainda que a meta física do Peja/2013 não tenha sido atingida, o recorrente não agiu com má-fé, falta de interesse público e diligência, enquanto falhas formais, a exemplo da prestação de contas intempestiva, não podem ensejar a irregularidade das contas; e

e) o não atingimento da meta física do Peja/2013 adveio de fatores externos e sociais, com o desinteresse na retomada dos estudos em regiões geográficas mais vulneráveis.

14.2. Em adição a esses argumentos, o recorrente afirma que é pessoa idosa e curador de seu filho, com o acórdão recorrido representando uma penalidade pessoal injusta, com potencial de comprometer sua subsistência, devendo ser observados os princípios da dignidade da pessoa humana, razoabilidade e proporcionalidade.

14.3. Foram anexados ao recurso os seguintes documentos de destaque: (a) comprovante bancário de pagamento (peça 114), (b) Processo de Execução Fiscal n. 0810537-69.2023.4.05.8300, do Tribunal Regional Federal da 5ª Região (peça 116) e (c) Processo de Execução de Título Extrajudicial 0801117-69.2025.4.05.8300, do TRF/5ª Região (peça 117).

Análise

14.4. O recorrente argumenta ter enfrentado dificuldades de ordens administrativa e operacional, entretanto, não especifica propriamente quais circunstâncias adversas teriam impedido que prestasse contas, pois o prazo para fazê-lo expirou em 3/8/2015, mais de um ano antes do final de seu mandato em 31/12/2016.

14.5. Segundo pacífica jurisprudência do TCU, a citação pelo tribunal ou, conforme o caso, a audiência, é o marco temporal a partir do qual a apresentação da prestação de contas não mais descaracteriza a omissão, cabendo a aplicação da multa do artigo 58, inciso I, da Lei 8.443/1992 (Acórdão 1.291/2025-TCU-Plenário; Rel. Min. Antônio Anastasia).

14.6. Ademais, a apresentação das contas após o chamamento do responsável aos autos, sem atenuantes que justifiquem o atraso, porém com elementos que comprovem a boa e regular utilização dos recursos, permite a exclusão do débito, mas, ainda assim não elide a omissão inicial, igualmente cabendo o julgamento pela irregularidade, com aplicação de multa pelo atraso (Acórdão 6.201/2024-TCU-1ª Câmara; Rel. Min. Benjamin Zymler).

14.7. De outro lado, a apresentação da prestação de contas antes de expedida a citação descaracteriza a omissão no dever de prestá-las, constituindo circunstância objetiva que aproveita ao responsável, mesmo se depois vier a ser considerado revel no curso do processo (Acórdão 11.018/2021-TCU-1ª Câmara; Rel. Min. Vital do Rêgo).

14.8. Esses entendimentos são consequência da relevância do dever de prestar contas, com status constitucional, sem dizer que a sua inobservância implica em movimentação da máquina pública que poderia ser evitada. Nesse sentido, a depender das circunstâncias a omissão não é considerada falha formal.

14.9. Cabe esclarecer, também, em atenção a outro argumento inserto na petição do recurso, que a responsabilidade dos jurisdicionados perante o TCU é de natureza subjetiva, caracterizada mediante a presença de culpa em sentido estrito, sendo desnecessária a caracterização de conduta dolosa, ou, a má-fé do gestor para que se conclua pelo ressarcimento dos prejuízos que tenha causado ao erário (Acórdão 2.037/2022-TCU-1ª Câmara; Rel. Min. Vital do Rêgo).

14.10. Desse modo, é suficiente a quantificação do dano, a identificação da conduta do responsável que caracterize sua culpa, seja por imprudência, imperícia ou negligência, e a demonstração do nexo de causalidade entre a conduta culposa (*stricto sensu*) e a irregularidade que ocasionou o dano ao erário (Acórdão 635/2017-TCU-Plenário; Rel. Min. Aroldo Cedraz).

14.11. No presente caso concreto, a irregularidade das contas foi consequência não apenas da omissão inicial. Tampouco, examinou-se se a conduta inquinada foi eivada de má-fé ou, então, dolosa. A irregularidade adveio objetivamente da falta de comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados ao Município de Vicência/PE para a execução do Peja/2013, pois o não atingimento das metas do programa foi considerado não satisfatoriamente justificado, em conjunto com movimentações bancárias também tidas por não justificadas e que resultaram no débito apurado.

14.12. Feitas essas considerações, nota-se que, em relação ao fato de o FNDE ter calculado o débito no valor original de R$ 8.940,56, a Nota Técnica 151/2020/COEJA/DPD/SEB/SEB (peça 40) consigna que esse valor seria suficiente a custear cinco novos alunos a serem atendidos pelo Peja em Vicência/PE, pois o valor a ser despendido por aluno em 2013 foi fixado em R$ 1.777,38.

14.13. Em consequência, o acórdão recorrido considerou não aceitáveis as despesas naquele valor de R$ 8.940,56 em razão da não comprovação da inclusão de cinco novos alunos em turmas do Peja, pois, ao contrário, houve redução do número de alunos atendidos pelo programa durante o exercício de 2013, segundo a supramencionada Nota Técnica 151/2020/COEJA/DPD/SEB/SEB.

14.14. Sobre o ponto, a Resolução CD/FNDE/MEC 48/2012 prevê que os recursos transferidos nos termos da resolução devem ser aplicados na manutenção e desenvolvimento de novas turmas de Educação de Jovens e Adultos - EJA, aliás, também conceituadas na norma (arts. 3º e 4º).

14.15. O recorrente argumenta que os R$ 8.940,65 foram destinados ao pagamento de professores (R$ 7.605,96) e à aquisição de materiais e mobiliário (R$ 1.334,60), depreendendo-se que possivelmente o foram para turmas já existentes do Peja, pois que o número de alunos matriculados no município, no âmbito do Programa, decaiu durante o exercício de 2013, como visto.

14.16. Eis as despesas que montaram aos R$ 8.940,65, com as respectivas datas:

Data	Valor (R$)
09/10/2013	3.043,78
06/11/2013	1.247,52
10/12/2013	1.247,52
27/12/2013	1.334,69
27/12/2013	2.067,14
Total	8.904,56

14.17. Em realidade, esses valores e respectivas datas correspondem a lançamentos registrados no extrato bancário da conta específica para movimentação dos recursos do Peja (peça 7), sendo R$ 7.605,96 transferidos a uma outra conta de titularidade da Prefeitura Municipal de Vicência/PE na mesma agência (c/c 2745 e agência 1363), enquanto os restantes R$ 1.334,60 o foram à pessoa jurídica Paula Cristina Bezerra Melo - ME, cuja atividade econômica atualmente registrada em sistema da Receita Federal do Brasil é de 'Comércio Varejista de Artigos de Papelaria', ou seja, condizente com as despesas passíveis de serem realizadas com os recursos do Peja.

14.18. O artigo 12, inciso III, alínea 'f', da Resolução CD/FNDE/MEC 48/2012 dispõe que os documentos comprobatórios das despesas devem ser emitidos em nome do ente estatal, devendo ser arquivados em sua sede por vinte anos.

14.19. Assim, para o eventual aceite dessas despesas, ainda que excepcionalmente, haveria que restar comprovado ao menos o efetivo emprego dos recursos às destinações alegadas, pois que o não atingimento da meta física por fatores externos e sociais, conforme argumentado, é de complexa comprovação.

14.20. A compra de materiais e mobiliário seria comprovada por documento fiscal válido. Na prestação de contas encaminhada ao FNDE em 2/10/2019 há menção à Nota Fiscal Eletrônica 184 e à Nota Fiscal Eletrônica 185, nos valores respectivos de R$ 444,60 e R$ 890,00, emitidas pela Paulo Cristina Bezerra Melo - ME (peça 30, p. 6). Porém, pelo acesso público do Sistema de Gestão de Prestação de Contas - SiGPC do FNDE (https://www.gov.br/fnde/pt-br/assuntos/sistemas/sigpc-acesso-publico) não foi possível verificar esses documentos fiscais, embora o aceite dessa despesa pelo FNDE seja indício de sua efetiva inserção no sistema.

14.21. E o pagamento de professores igualmente deve ser comprovado por documento fiscal, ou, por outro meio idôneo, considerando que a transferência de valores para outra conta corrente, ainda que de

titularidade da prefeitura, dificulta, em princípio, o estabelecimento do nexo entre os recursos transferidos pelo FNDE e as despesas realizadas com o magistério local.

14.22. A propósito, após a transferência de 27/12/2013 ocorreram várias outras no período entre 13/3/2014 e 26/2/2016, sempre precedidas de resgates do fundo de investimentos e no mesmo valor transferido, com dezesseis transferências à mesma conta 2745 da prefeitura (por vezes figura a conta 274445 no extrato à peça 7), além da emissão de dois documentos de ordem de crédito a favor de Helder Souza Melo - ME em 26/8 e 25/11/2014 (peça 7).

14.23. Desse modo, é razoável concluir que ao invés dos R$ 125.492,18 resgatados da aplicação financeira ('BB Fix') em 19/12/2016 poderia haver valor maior investido, caso não houvesse ocorrido as transferências e as ordens de crédito a partir de 13/3/2014 e que restam sem justificativa por parte do gestor.

14.24. Quanto à alegada devolução de R$ 125.492,18, em 19/12/2016, o comprovante de pagamento à peça 114 contém a inscrição 'Convênio GRU- GUIA RECOLHIM. UNIÃO'. Todavia, não consta dos autos a própria GRU preenchida.

14.25. O artigo 14, §§ 16 e 17, da Resolução CD/FNDE/MEC 48/2012 traz orientações sobre a devolução de valores não utilizados, ressaltando que devem ser atualizados pelo sistema Débito do TCU, além dos códigos a serem utilizados na GRU nos campos 'Unidade Gestora', 'Gestão', 'Código de Recolhimento' e 'Número de Referência'.

14.26. Além disso, chama a atenção que o Relatório de TCE 729/2018-Direc/Cotce/Cgapc/Difin-Fnde/Mec não tenha mencionado tal devolução de 19/12/2016, tampouco a recente análise das contas (peças 38, 29, 40 e 42) o tenha registrado, admitindo-se, se de fato ocorrida a suposta devolução, algum equívoco no âmbito da autarquia, dado o longo período transcorrido desde dezembro/2016, ou, então, que o destinatário do valor pode ter sido outro que não aquele órgão, a exemplo do próprio Tesouro Nacional.

14.27. A par as considerações supra, nota-se que o recorrente já apresentou recurso de reconsideração (peças 63-69), conhecido e não provido pelo Acórdão 7.997/2022-TCU-1ª Câmara (Rel. Min. Jorge Oliveira) (peça 90).

14.28. Nesse passo, e considerando a plausibilidade de ter havido a efetiva devolução de R$ 125.492,18, entende-se pertinente diligenciar aos causídicos patronos do ex-prefeito, para que tragam aos autos informações e/ou documentos aptos a comprová-la, além de esclarecer os demais atos acima examinados.

CONCLUSÃO

15. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) o comprovante de pagamento (peça 114), documento novo que embasa o recurso de revisão, é indicativo da devolução de recursos ao FNDE, podendo influenciar o julgamento de mérito, carecendo, porém, de documentação complementar para o seu aceite; e

b) entende-se pertinente a realização de diligência aos causídicos patronos do recorrente, para que apresentem documentos aptos a comprovar a regularidade de despesas que alega terem sido realizadas com recursos do Peja/2013.

DA PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

16. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do recurso de revisão interposto por Paulo Tadeu Guedes Estelita contra o Acórdão 13.306/2021-TCU-1ª Câmara, propondo-se, com fundamento nos artigos 10, § 1º, e 11, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 157, do RI/TCU, realizar diligência aos advogados que representam o recorrente, integrantes da sociedade de advogados Dias, Rezende & Alencar Advocacia (CNPJ 10.724.104/0001-00), para que encaminhem as informações e os documentos que entenderem pertinentes sobre:

a) o emprego de R$ 7.605,96 no pagamento de professores, de modo que reste comprovado que foi realizado com os recursos transferidos em 9/10 (R$ 2.043,78), 6/11 (R$ 1.247,52), 10/12 (R$ 1247,52) e 27/12/2013 (R$ 2.067,14) da Conta-Corrente 15.010-x, na Agência 1363-3, do Banco do Brasil, específica para a movimentação de recursos do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos - PEJA, no exercício de 2013, em Vicência/PE;

b) o pagamento de materiais e mobiliário adquiridos à empresa Paula Cristina Bezerra Melo - ME, de modo a comprovar que foi realizado com os R$ 1.334,69 transferidos por meio de Documento de Ordem de Crédito em 27/12/2013;

c) a destinação, devidamente comprovada, dos valores transferidos à Prefeitura Municipal de Vicência/PE entre 13/3/2014 e 26/2/2016, num total de dezesseis transferências, bem como a comprovação de que os Documentos de Ordem de Crédito em favor de Helder Souza Melo - ME, em 26/8 e 25/11/2014, guardam relação com a execução do PEJA; e

d) a cópia da Guia de Recolhimento da União - GRU, preenchida nos moldes definidos no artigo 14, § 18, da Resolução CD/FNDE/MEC 48, de 2/10/2012, que teria ensejado o pagamento realizado em 19/12/2016, no valor de R$ 125.492,18, ou, então, outro meio de prova que demonstre o efetivo crédito desse valor aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE."

2. Cumprida a diligência, o recorrente aduziu novos elementos, tanto anteriormente à expedição do ofício quanto em complementação posterior[66].

3. Ao examinar o mérito, o auditor responsável pela instrução concluiu pelo afastamento do dano ao erário, mantida a irregularidade das contas pela intempestividade na prestação de contas[67]:

"INTRODUÇÃO

Trata-se de recurso de revisão interposto por Paulo Tadeu Guedes Estelita (peças 113-117), pelo qual contesta o Acórdão 13.306/2021-TCU-1ª Câmara (Relator Ministro Benjamin Zymler), prolatado na Sessão Telepresencial realizada em 14/9/2021 (peça 51).

2. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos repassados ao Município de Vicência/PE, para a execução do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (Peja) relativo ao exercício de 2013,

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

9.1. rejeitar as alegações de defesa e as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Paulo Tadeu Guedes Estelita;

9.2. julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas 'a', '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 Tadeu Guedes Estelita, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até a da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), nos termos do art. 23, inciso III, alínea 'a', da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
28/12/2012	63.739,30
6/8/2013	63.739,30

9.3. aplicar ao Sr. Paulo Tadeu Guedes Estelita a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 100.000,00 (cem mil reais), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

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

9.6. esclarecer ao Sr. Paulo Tadeu Guedes Estelita que, caso se demonstre, por via recursal, a correta aplicação dos recursos, mas não se justifique a omissão no dever da prestação de contas, o débito poderá ser afastado, mas permanecerá a irregularidade das contas, dando-se ensejo à aplicação da multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992;

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

9.8. dar ciência desta deliberação ao responsável e ao interessado.

HISTÓRICO

O presente processo cuidou originalmente de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, em desfavor de Paulo Tadeu Guedes Estelita, ex-prefeito do Município de Vicência/PE, gestão 2013/2016, por omissão no dever de prestar contas dos recursos repassados por força do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento de Jovens e Adultos - Peja no exercício de 2013, cujo prazo expirou em 3/8/2015.

---

[66] Peças 125-127 e 131-133.

[67] Peça 135.

3. O Relatório de TCE 739/2018 - Direc/Cotce/Cgapc/Difin-Fnde/Mec concluiu pela responsabilidade do ex-prefeito, vez que não foram apresentados documentos que pudessem comprovar a regularidade da execução do programa governamental, atribuindo-lhe, em consequência, o débito apurado, correspondente ao valor total repassado ao município (peça 15).

4. Sobre 2013 verificou-se que, dos R$ 127.478,60 repassados, apenas R$ 8.940,56 foram gastos, mas, mesmo esses valores não tiveram comprovação de que foram usados para atingir as metas do programa. A meta era matricular 5 (cinco) novos alunos na modalidade de Educação de Jovens e Adultos, mas, na prática, houve redução no número de alunos inscritos no programa.

5. E o saldo restante foi reprogramado para 2014, mas não houve comprovação de execução física ou financeira. O extrato bancário mostrou movimentações de pequenos valores entre 2014 e 2016, além de um saque de R$ 125.492,18 realizado em dezembro de 2016, no final do mandato do ex-prefeito. Não foi possível identificar o destino desse valor, e não houve prestação de contas para os exercícios de 2014, 2015 e 2016.

6. No âmbito do TCU, houve a citação (peças 22-27), sendo então apresentadas alegações de defesa, informando que as contas do Peja/2013 foram encaminhadas ao FNDE extemporaneamente em 2/10/2019 (peça 28).

7. Realizada diligência à autarquia para que informasse os resultados do exame acerca das contas (peça 32-37), o órgão encaminhou o Ofício 17017/2020/Diade/Cgapc/Difin-Fnde e documentos anexos (peças 38, 39, 40 e 42).

8. A conclusão foi pela ocorrência de débito no valor de R$ 8.940,56, relativo a despesas que teriam sido realizadas na execução do Peja, e suficientes para efetuar a matrícula de cinco novos alunos no exercício de 2013, meta física não alcançada pelo município beneficiário, ressaltando que o saldo existente na conta bancária específica do Peja no Banco do Brasil ao final de 2013 poderia ser reprogramado para utilização nos exercícios seguintes.

9. A então Secex/TCE propôs rejeitar as contas, imputar débito ao ex-alcaide no valor original total repassado ao município e aplicar-lhe multa, vez que não foi atingida a meta física do Peja em Vicência/PE para 2013, além de não haver comprovação da posterior destinação do saldo em conta bancária ao final daquele exercício, após um último débito lançado em extrato na data de 19/12/2016 (peças 46-48).

10. O Ministério Público/TCU anuiu à proposta (peça 49), bem como o relator *a quo* (peça 52), sendo proferido o Acórdão 13.306/2021-TCU-1ª Câmara (Rel. Min. Benjamin Zymler) (peça 51).

11. O gestor interpôs, então, recurso de reconsideração em face do aresto (peças 63-69), o qual teve o provimento negado pelo Acórdão 7.997/2022-TCU-1ª Câmara (Rel. Min. Jorge Oliveira).

12. Irresignado com ambos os *decisum*, Paulo Tadeu Guedes Estelita apresentou recurso de revisão (peças 113-117), o qual se passa a examinar.

13. Instrução anterior propôs a realização de diligência aos advogados do recorrente, com a finalidade de melhor esclarecer os fatos, ante a plausibilidade de alguns argumentos, bem como o fato de o ex-prefeito já haver interposto recurso de reconsideração anteriormente (peça 122).

14. Em atenção à diligência realizada por intermédio do Ofício 41774/2025-Secomp-4 (peças 128-129), os advogados encaminharam petição e documentos (peças 131-133) em complemento a manifestação anterior à expedição do ofício (peças 125-127).

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

15. Em exame preliminar de admissibilidade esta secretaria propôs (peça 119) conhecer o recurso de revisão de Paulo Tadeu Guedes Estelita, sem a atribuição de efeito suspensivo ao Acórdão 13.306/2021-TCU-1ª Câmara, com fulcro nos artigos 32, III, e 35, III, da Lei 8.443/1992, o que foi ratificado por despacho do ministro relator (peça 121).

EXAME DE MÉRITO

16. **Delimitação do recurso**

16.1. O recurso de Paulo Tadeu Guedes Estelita envolve questão sobre a efetiva ocorrência de débito na execução do Peja no Município de Vicência/PE no exercício de 2013.

16.2. A tese defendida no recurso interposto e os argumentos que procuram corroborá-la passa a ser examinada.

Do Débito

16.3. O recorrente defende a tese de que não houve débito na execução do Peja em Vicência/PE no exercício de 2013. Eis os argumentos recursais em resumo:

a) a intempestividade na prestação de contas decorreu de dificuldades administrativas e operacionais e não pode ensejar por si só a irregularidade das contas, especialmente se não houve dano ao erário;

b) a devolução dos recursos não utilizados, no valor de R$ 125.492,18, em 19/12/2016, resta demonstrada por comprovante bancário indicando a sua destinação, a partir da conta específica do Peja no Banco do Brasil (c/c 15.010-x e agência 1363-3);

c) o próprio FNDE concluiu por um débito de apenas R$ 8.940,56 e que estaria sanada a omissão inicial no dever de prestar contas, sendo que esse valor foi aplicado no pagamento de professores e na aquisição de materiais e mobiliário, como permitido pela Lei Federal 9.394/1996 e a Resolução CD/FNDE/MEC 48/2012;

d) os princípios da razoabilidade e proporcionalidade devem nortear a análise de um caso concreto, conforme a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (art. 22), pois ainda que a meta física do Peja/2013 não tenha sido atingida, o recorrente não agiu com má-fé, falta de interesse público e diligência, enquanto falhas formais, a exemplo da prestação de contas intempestiva, não podem ensejar a irregularidade das contas; e

e) o não atingimento da meta física do Peja/2013 adveio de fatores externos e sociais, com o desinteresse na retomada dos estudos em regiões geográficas mais vulneráveis.

16.4. Em adição a esses argumentos, o recorrente afirma que é pessoa idosa e curador de seu filho. Acrescenta que o acórdão recorrido representa uma penalidade pessoal injusta, com potencial de comprometer sua subsistência, devendo ser observados os princípios da dignidade da pessoa humana, razoabilidade e proporcionalidade.

16.5. Foram anexados ao recurso os seguintes documentos de destaque: (a) comprovante bancário de pagamento (peça 114), (b) Processo de Execução Fiscal n. 0810537-69.2023.4.05.8300, do Tribunal Regional Federal da 5ª Região (peça 116) e (c) Processo de Execução de Título Extrajudicial 0801117-69.2025.4.05.8300, do TRF/5ª Região (peça 117).

Análise

16.6. O recorrente argumenta ter enfrentado dificuldades de ordens administrativa e operacional, entretanto, não especifica propriamente quais circunstâncias adversas teriam impedido que prestasse contas, pois o prazo para fazê-lo expirou em 3/8/2015, mais de um ano antes do final de seu mandato em 31/12/2016.

16.7. Segundo pacífica jurisprudência do TCU, a citação pelo tribunal ou, conforme o caso, a audiência, é o marco temporal a partir do qual a apresentação da prestação de contas não mais descaracteriza a omissão, cabendo a aplicação da multa do artigo 58, inciso I, da Lei 8.443/1992 (Acórdão 1.291/2025-TCU-Plenário; Rel. Min. Antônio Anastasia).

16.8. Ademais, a apresentação das contas após o chamamento do responsável aos autos, sem atenuantes que justifiquem o atraso, porém com elementos que comprovem a boa e regular utilização dos recursos, permite a exclusão do débito, mas, ainda assim não elide a omissão inicial, igualmente cabendo o julgamento pela irregularidade, com aplicação de multa pelo atraso (Acórdão 6.201/2024-TCU-1ª Câmara; Rel. Min. Benjamin Zymler).

16.9. De outro lado, a apresentação da prestação de contas antes de expedida a citação descaracteriza a omissão no dever de prestá-las, constituindo circunstância objetiva que aproveita ao responsável, mesmo se depois vier a ser considerado revel no curso do processo (Acórdão 11.018/2021-TCU-1ª Câmara; Rel. Min. Vital do Rêgo).

16.10. Esses entendimentos são consequência da relevância do dever de prestar contas, com *status* constitucional, sem dizer que a sua inobservância implica em movimentação da máquina pública que poderia ser evitada. Nesse sentido, a depender das circunstâncias a omissão não é considerada falha formal.

16.11. Cabe esclarecer, também, em atenção a outro argumento inserto na petição do recurso, que a responsabilidade dos jurisdicionados perante o TCU é de natureza subjetiva, caracterizada mediante a presença de culpa em sentido estrito, sendo desnecessária a caracterização de conduta dolosa, ou, a má-fé do gestor para que se conclua pelo ressarcimento dos prejuízos que tenha causado ao erário (Acórdão 2.037/2022-TCU-1ª Câmara; Rel. Min. Vital do Rêgo).

16.12. Desse modo, é suficiente a quantificação do dano, a identificação da conduta do responsável que caracterize sua culpa, seja por imprudência, imperícia ou negligência, e a demonstração do nexo de causalidade entre a conduta culposa (*stricto sensu*) e a irregularidade que ocasionou o dano ao erário (Acórdão 635/2017-TCU-Plenário; Rel. Min. Aroldo Cedraz).

16.13. No presente caso concreto, a irregularidade das contas foi consequência não apenas da omissão inicial, mas, especialmente de não restar comprovada a regularidade das despesas alegadamente realizadas, assim como um lançamento a débito na conta bancária, em 19/12/2016, sem a identificação do destinatário. Ainda, em razão da não comprovação de que a parte dos recursos do Peja/2013 não empregada na execução do programa em 2013 tenha sido efetivamente utilizada em exercícios seguintes.

16.14. Assim, também não foi examinado se a conduta inquinada está eivada de má-fé ou, então, se pode ser caracterizada como dolosa. A irregularidade adveio objetivamente da falta de comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados ao Município de Vicência/PE para a execução do Peja/2013, pois o não atingimento das metas do programa foi considerado não satisfatoriamente justificado, em conjunto com movimentações bancárias também tidas por não esclarecidas e que resultaram no débito apurado, como visto.

16.15. Feitas essas considerações, nota-se que, em relação ao fato de o FNDE ter calculado o débito no valor original de R$ 8.940,56, a Nota Técnica 151/2020/Coeja/Dpd/Seb/Seb (peça 40) consigna que esse valor seria suficiente a propiciar cinco novos alunos a serem atendidos pelo Peja em Vicência/PE, ao custo de R$ 1.777,38 por aluno.

16.16. Em consequência, o acórdão recorrido considerou não aceitáveis as despesas naquele valor de R$ 8.940,56 em razão da não comprovação da inclusão de cinco novos alunos em turmas do Peja, pois, ao contrário, em 2013 houve a redução do número de alunos atendidos pelo programa, segundo a supramencionada Nota Técnica 151/2020/Coeja/Dpd/Seb/Seb.

16.17. Sobre as despesas propriamente, a Resolução CD/FNDE/MEC 48/2012 prevê que os recursos transferidos nos termos da resolução devem ser aplicados na manutenção e desenvolvimento de novas turmas de Educação de Jovens e Adultos - EJA, aliás, também conceituadas na norma (arts. 3º e 4º).

16.18. O recorrente argumenta que os R$ 8.940,65 foram destinados ao pagamento de professores (R$ 7.605,96) e à aquisição de materiais e mobiliário (R$ 1.334,60), depreendendo-se que possivelmente o foram para turmas já existentes do Peja, pois que o número de alunos matriculados no município, no âmbito do Programa, decaiu durante o exercício de 2013.

16.19. Eis as despesas que montaram aos R$ 8.940,65, com as respectivas datas:

Data	Valor (R$)
09/10/2013	3.043,78
06/11/2013	1.247,52
10/12/2013	1.247,52
27/12/2013	1.334,60
27/12/2013	2.067,14
Total	8.904,56

16.20. Em realidade, esses valores e respectivas datas correspondem a lançamentos registrados no extrato bancário da conta específica para movimentação dos recursos do Peja (peça 7), sendo R$ 7.605,96 transferidos a uma outra conta de titularidade da Prefeitura Municipal de Vicência/PE na mesma agência (c/c 2745 e agência 1363), enquanto os restantes R$ 1.334,60 o foram à pessoa jurídica Paula Cristina Bezerra Melo - ME, cuja atividade econômica atualmente registrada em sistema da Receita Federal do Brasil é de 'Comércio Varejista de Artigos de Papelaria', ou seja, condizente com as despesas passíveis de serem realizadas com os recursos do Peja.

16.21. O artigo 12, inciso III, alínea 'f', da Resolução CD/FNDE/MEC 48/2012 dispõe que os documentos comprobatórios das despesas devem ser emitidos em nome do ente estatal, devendo ser arquivados em sua sede por vinte anos.

16.22. Assim, para o eventual aceite dessas despesas, ainda que excepcionalmente, haveria que restar comprovado ao menos o efetivo emprego dos recursos às destinações alegadas, pois que o não atingimento da meta física por fatores externos e sociais, conforme argumentado, é de complexa comprovação.

16.23. A compra de materiais e mobiliário seria comprovada por documento fiscal válido. Na prestação de contas encaminhada ao FNDE em 2/10/2019 há menção à Nota Fiscal Eletrônica 184 e à Nota Fiscal Eletrônica 185, nos valores respectivos de R$ 444,60 e R$ 890,00, emitidas pela Paulo Cristina Bezerra Melo - ME (peça 30, p. 6). Porém, pelo acesso público do Sistema de Gestão de Prestação de Contas - SiGPC do FNDE (https://www.gov.br/fnde/pt-br/assuntos/sistemas/sigpc-acesso-publico) não foi possível verificar esses documentos fiscais, embora o aceite dessa despesa pelo FNDE seja indício de sua efetiva inserção no sistema.

16.24. E o pagamento de professores igualmente deve ser comprovado por documento fiscal, ou, por outro meio idôneo, considerando que a transferência de valores para outra conta corrente, ainda que de titularidade da prefeitura, dificulta, em princípio, o estabelecimento do nexo entre os recursos transferidos pelo FNDE e as despesas realizadas com o magistério local.

16.25. A propósito, após a transferência de 27/12/2013 ocorreram várias outras no período entre 13/3/2014 e 26/2/2016, sempre precedidas de resgates do fundo de investimentos no mesmo valor transferido na

sequência, com dezesseis transferências para a mesma conta 2745 da prefeitura (por vezes, figura a conta 274445 no extrato à peça 7), além da emissão de dois documentos de ordem de crédito a favor de Helder Souza Melo - ME em 26/8 e 25/11/2014 (peça 7).

16.26. Desse modo, é razoável concluir que ao invés dos R$ 125.492,18 resgatados da aplicação financeira ('BB Fix') em 19/12/2016 poderia haver valor maior investido, caso não houvesse ocorrido as transferências e as ordens de crédito a partir de 13/3/2014 e que restam sem justificativa por parte do gestor.

16.27. Ainda quanto à alegada devolução de R$ 125.492,18, em 19/12/2016, o comprovante de pagamento à peça 114 contém a inscrição 'Convênio GRU- GUIA RECOLHIM. UNIÃO'. Todavia, não consta dos autos a própria GRU preenchida.

16.28. O artigo 14, §§ 16 e 17, da Resolução CD/FNDE/MEC 48/2012 traz orientações sobre a devolução de valores não utilizados, ressaltando que devem ser atualizados pelo sistema Débito do TCU, além dos códigos a serem utilizados na GRU nos campos 'Unidade Gestora', 'Gestão', 'Código de Recolhimento' e 'Número de Referência'.

16.29. Além disso, chama a atenção que o Relatório de TCE 729/2018-Direc/Cotce/Cgapc/Difin-Fnde/Mec não tenha mencionado tal devolução de 19/12/2016, tampouco a recente análise das contas (peças 38, 29, 40 e 42) o tenha registrado, admitindo-se, algum equívoco no âmbito da autarquia se de fato ocorrida a suposta devolução, dado o longo período transcorrido desde dezembro/2016, ou, então, que o destinatário do valor pode ter sido outro que não aquele órgão, a exemplo do próprio Tesouro Nacional.

16.30. Nesse passo, e considerando a plausibilidade de ter havido a efetiva devolução de R$ 125.492,18, a última instrução (peça 122) concluiu pela pertinência de diligenciar aos causídicos patronos do ex-prefeito, para que trouxessem aos autos informações e/ou documentos aptos a comprovar a devolução daqueles R$ 125.492,18, bem como esclarecessem os demais atos acima examinados, quais sejam: a transferência de R$ 7.605,96 a uma conta de titularidade da Prefeitura Municipal de Vicência/PE e de R$ 1.334,60 para a pessoa jurídica Paula Cristina Bezerra Melo - ME.

16.31. Em consequência, ainda antes e, também, após a diligência realizada por intermédio do Ofício 41774/2025-Secomp-4 (peças 128-129), os advogados encaminharam petições e documentos relacionados aos valores supramencionados (peças 125-127 e 131-133).

16.32. Segundo a primeira petição (peça 125), os lançamentos no extrato bancário nos valores de R$ 3.043,78, R$ 1.247,52, R$ 1.247,52, R$ 1.334,60, R$ 2.068,14 e R$ 8.904,56, respectivamente em 9/10, 6/11, 10/12 e 27/12 (duas vezes), comprovariam por si sós seu emprego em despesas com professores, materiais e mobiliário. Mas, posteriormente, junto com a segunda petição, foram juntadas aos autos cópias dos seguintes documentos comprobatórios das despesas (peça 132), como segue:

(a) Notas de Subempenho 1547/005, 1547/014 e 1547/015, além da Nota de Empenho 1911, nos valores respectivos de R$ 3.043,78, R$ 1.247,52, R$ 1.247,52 e R$ 2.067,14;

(b) Nota de Empenho 1869, de 2/12/2013, no valor de R$ 890,00 para a aquisição de armário de aço de duas portas;

(c) Nota de Subempenho 1812/005, de dezembro/2013, no valor de R$ 444,60, para o fornecimento de material de expediente; e

(d) folhas mensais de pagamento de pessoal, notas fiscais emitidas pela empresa Paula Cristina Bezerra Melo - EPP e comprovantes bancários.

16.33. Desse modo, restam comprovadas as despesas relacionadas aos valores que compõem o débito apurado pelo FNDE ao examinar as contas do Peja/2013, conforme a Nota Técnica 1930312/2020/Daesp/Copra/Cgapc/Difin (peça 39).

16.34. Ocorre que se extrai do voto condutor do Acórdão 13.306/2021-TCU-1ª Câmara, agora combatido, que a Nota Técnica 1/2019/Adm/Cgpg/Semesp/Cgpg/Semesp/Seme, ratificada pela Nota Técnica 98/2019/Cttebi/Dpr/Seb/Seb, foi elemento essencial para a conclusão do aresto por atribuir ao ora recorrente o débito no valor total transferido a Vicência/PE em 2013 para o Peja (peça 52, itens 18-20).

16.35. Isso porque, as notas técnicas fixaram critérios relacionados ao percentual de execução física do Peja alcançado num caso concreto, utilizados para determinar, ou não, a devolução de recursos pelo ente federado beneficiário, ressalvada a possibilidade de examinar justificativas ao ente a fim de eventualmente 'desconsiderar qualquer restituição de recursos financeiros ao FNDE', como segue:

7. Inicialmente, cabe explicar: [...] Ainda, considerando que as Resoluções em questão permitem que os Entes Federados prorroguem os recursos não executados para o ano seguinte, serão computados no cálculo da Meta Física apenas os recursos que foram efetivamente utilizados até o momento da prestação de contas pelo Ente Federado no SiGPC;

8. A partir dos cálculos acima, os Entes Federados alcançarão quatro possíveis resultados:

1. Aprovado, caso o Resultado seja igual ou superior a 75% da Meta
Física;

2. Aprovado com ressalvas, caso o Resultado seja inferior a 75%,
porém maior ou igual a 50% da Meta Fisica;

3. Aprovado parcialmente, caso o Resultado seja inferior a 50%, porém maior ou igual a 25% da Meta Fisica; e

4. Reprovado, caso o Resultado seja inferior a 25% da Meta Fisica,

9. No terceiro e no quarto caso, deverão ser restituídos ao FNDE os recursos referentes aos alunos que não foram cadastrados no Censo Escolar, levando em consideração percentual de alcance da Meta Fisica. Ressalta-se que, nesses casos, o Ente Federado será diligenciado para manifestar explicações que serão apreciadas pelos técnicos deste Ministério. De acordo com a análise de mérito destes, as explicações dos Entes Federados poderão ser aceitas ou não, a fim de que seja desconsiderada qualquer restituição de recursos financeiros ao FNDE.

16.36. Nesse passo, a Nota Técnica 151/2020/Coeja/Dpd/Seb/Seb (peça 40), após aludir àquelas mesmas Nota Técnica 1/2019/Adm/Cgpg/Semesp/Cgpg/Semesp/Seme e Nota Técnica 98/2019/Cttebi/Dpr/Seb/Seb, concluiu que os R$ 8.940,56 alegadamente executados pela prefeitura municipal seriam suficientes a custear a inclusão de cinco novos alunos em turmas do Peja, ao custo, por aluno, de R$ 1.777,38, observando que o restante dos recursos transferidos ao município poderiam ser objeto de reprogramação.

16.37. O exame ressaltou que não adentrou a execução financeira, entretanto, ao ater-se aos R$ 8.940,56 que o município alegou haver efetivamente despendido, a nosso ver a Nota Técnica 151/2020 corrobora que este seria o débito a considerar, em consonância com o supratranscrito item 7 da Nota 1/2019 e, especialmente, com a análise financeira das contas realizada anteriormente (*'tendo em conta que a análise financeira já foi realizada pela área competente'*; peça 40, p. 3).

16.38. Outros pontos também aventados pelo relator *a quo* para concluir pela ocorrência de débito neste processo dizem respeito justamente à ausência de informações sobre a reprogramação de recursos do Peja/2013 para utilização em exercícios seguintes em Vicência/PE, além do lançamento a débito no valor de R$ 125.492,18 em extrato bancário, realizado em 19/12/2016 (peça 7), sem nenhum esclarecimento acerca da destinação dada a esse valor (peça 52, itens 21-27).

16.39. Quanto à reprogramação de recursos, no sistema SiGPC/FNDE não há registro de ordens bancárias de transferências ao município para o Peja em 2014, mas, consta a informação de que a conta bancária específica estaria 'definitivamente bloqueada'. Quanto aos Peja dos exercícios 2015 e 2016 não há qualquer registro indicando alguma transferência de recursos pelo FNDE, tampouco que o programa tenha sido executado na municipalidade.

16.40. De todo modo, a par a aparente pouca confiabilidade das informações contidas no SiGPC/FNDE para Vicência/PE, houve a restituição de valores em 19/12/2016, agora comprovada pela guia de recolhimento trazida aos autos, circunstância que se sobrepõe à não reprogramação dos recursos de 2013 para os exercícios seguintes, um dos pressupostos do débito imputado neste processo.

16.41. Na Guia de Recolhimento da União - GRU relativa ao recolhimento de R$ 125.492,18 em 19/12/2016, consta o FNDE como o beneficiário indicado, com os correspondentes códigos para 'unidade gestora' e 'gestão' (peça 127).

16.42. Ademais, compreende-se que ao fixar o débito no valor original de R$ 8.904,56, a supramencionada Nota Técnica 1930312/2020/Daesp/Copra/Cgapc/Difin reconheceu a restituição em comento, ainda que implicitamente (peça 39). Impende comentar, também, que a partir do extrato bancário disponível nos autos depreende-se que os R$ 125.492,18 são originários de aplicação financeira vinculada à conta específica do Peja/2013, e não de alguma outra conta da prefeitura municipal, vez que todos os débitos lançados no extrato da conta específica foram precedidos de resgate do respectivo valor diretamente da aplicação financeira 'BB Fix' (peça 7 e peça 86, p. 9, item 12.16).

16.43. Nesse passo, não se afigura razoável a manutenção do débito imputado ao recorrente, ante a comprovação de despesas enquadráveis nos objetivos do Peja, no valor de R$ 8.940,56, além da multicitada restituição de R$ 125.492,18 ao FNDE.

16.44. A propósito, a soma desses dois valores resulta em R$ 134.432,74, ou seja, maior em R$ 6.954,14 que o total de R$ 127.478,60 transferidos por duas ordens bancárias em 28/12/2012 e 6/8/2013, com tal diferença (R$ 6.954,14) possivelmente atribuível aos rendimentos auferidos até a restituição dos R$ 125.492,18 em 19/12/2016.

16.45. Cabe, entretanto, manter a irregularidade das contas de Paulo Tadeu Guedes Estelita em razão da entrega intempestiva das contas do Peja/2013 (peça 52, itens 28-30), desconsiderando o débito que lhe foi imputado, mas, alterando o fundamento legal da multa aplicada, do artigo 57 para o artigo 58, inciso I, da Lei 8.443/1992.

Outras Questões

14.46. A diligência realizada por intermédio do Ofício 41774/2025-Secomp-4 incluiu questão sobre valores transferidos à Prefeitura Municipal de Vicência/PE entre 13/3/2014 e 26/2/2016, além de créditos em favor da empresa Helder Souza Melo - ME, nos seguintes termos:

c) a destinação, devidamente comprovada, dos valores transferidos à Prefeitura Municipal de Vicência/PE entre 13/3/2014 e 26/2/2016, num total de dezesseis transferências, bem como a comprovação de que os Documentos de Ordem de Crédito em favor de Helder Souza Melo - ME, em 26/8 e 25/11/2014, guardam relação com a execução do PEJA;

14.47. A resposta à diligência não conteve manifestação a respeito de tais transferências e créditos, tampouco a comprovação de sua correlação com a execução do Peja/2013. Os valores transferidos a contas da prefeitura levaram à soma (valor original) de R$ 16.776,93 (R$ 1.317,68 + R$ 641,95 + R$ 3.164,43 + R$ 1.332,16 (4 vezes) + R$ 663,80 + R$ 348,90 + R$ 2.400,48 + R$ 724,96 (2 vezes) + R$ 1.461,13).

14.48. Esses recursos seriam provenientes do saldo aproximado de R$ 121.000,00 existente ao final do exercício de 2013 (peça 46, p. 4, item 24). E se, ao contrário, tivessem sido mantidos intactos, decerto ensejariam restituição ainda maior que os R$ 125.492,18 devolvidos ao FNDE em 19/12/2016. Apesar disso, considerando que houve, como visto, devolução de R$ 6.954,14 a maior que o somatório das despesas comprovadas (R$ 8.904,56) com o valor da restituição havida em 19/12/2016 (R$ 125.492,18), é pertinente concluir que o prejuízo ao erário tenha sido razoavelmente inferior que aqueles R$ 16.776,93 calculados acima.

14.49. De todo modo, em virtude desses fatos envolverem, também, a falta de comprovação de ter havido nexo entre aqueles valores debitados da conta bancária entre 13/3/2014 e 26/2/2016 com os objetivos legais do Peja - podendo, por isto, ensejar a sua indicação como débito imputável ao recorrente -, impende comentar que a citação de Paulo Tadeu Guedes Estelita neste processo abarcou todo o valor transferido ao município, no total de R$ 127.478,60 (peças 22-27), embora não tenha destacado isoladamente aqueles valores debitados.

14.50. Nesse sentido, seria razoável afirmar que o ex-prefeito teve a oportunidade de exercer o contraditório, em fase anterior ao proferimento do Acórdão 13.306/2021-TCU-1ª Câmara, sobre a destinação dos valores em tela (debitados entre 13/3/2014 e 26/2/2016).

14.51. No entanto, uma vez que não houve menção expressa àquelas movimentações financeiras do período entre 13/3/2014 e 26/2/2016 quando de sua citação, desta feita deixa-se de considerá-las na proposta de mérito a seguir, evitando-se qualquer interpretação de violação ao princípio *non reformatio in pejus* por manter-se a condenação em débito, mas, agora, por fato supostamente diverso do considerado pela decisão recorrida (Acórdãos 2.220/2013-TCU-Plenário; Rel. Min. Benjamin Zymler e 1.643/2016-TCU-Plenário; Rel. Min. Augusto Nardes).

14.52. Traz-se excerto do voto orientador do Acórdão 6.042/2025-TCU-2ª Câmara (Rel. Min. Antônio Anastasia) sobre o ponto:

Em processos sancionadores, no entanto, a possibilidade da reformatio in pejus depende dos fundamentos da reforma que se pretende promover na deliberação condenatória.

Caso a reforma da decisão decorra de mera nova valoração das mesmas provas, sem qualquer inovação no processo, sem qualquer fato ou documento novo, entendo que a reformatio in pejus não é permitida, sob pena de servir como instrumento para a insegurança jurídica.

Por outro lado, entendo ser possível a reformatio in pejus se a reforma da decisão é motivada por fato ou documento novo, ainda que trazido pelo próprio recorrente, ou se trata de reforma que visa preservar o dever de autotutela, como, por exemplo, corrigir grave erro na aplicação da lei.

É o caso do recorrente que, condenado por ato de gestão ilegal, junta, em grau de recurso, novas provas que revelam ser o referido ato, não apenas ilegal, mas também antieconômico. Nesta hipótese, o TCU poderia, após abrir o contraditório para o recorrente, agravar a sua situação, condenando-o também por ato de gestão antieconômico, inclusive imputando-lhe o dever de reparar o dano ao erário. Nesse caso, vedar a reformatio in pejus seria, até mesmo, inútil, pois o Tribunal poderia optar por constituir novo processo para imputar ao recorrente a responsabilidade pelo dano.

No presente caso, o agravamento da situação da recorrente foi motivado apenas pela reapreciação das mesmas provas, sem qualquer fato ou documento novo. Portanto, pelos motivos acima expostos, entendo que incide, na espécie, o princípio da non reformatio in pejus.

14.53. Todavia, não haveria prejuízo em adotar nova medida saneadora a fim de esclarecer, ainda antes do julgamento do recurso de revisão, as transferências e os dois créditos ocorridos no período de 13/3/2014 a 26/2/2016, ou, impedimento para a futura reabertura das contas (artigo 288, §2º do Regimento Interno/TCU), ou ainda, para a formulação de representação (artigo 237 do RI/TCU) se assim compreender-se oportuno e conveniente (Acórdãos 1.141/2011-TCU-1ª Câmara; Rel. Min. Augusto Nardes e 2.852/2013-TCU-Plenário; Rel. Min. Raimundo Carreiro).

14.54. Por fim, tem-se que o recorrente anexou ao recurso sentença proferida no âmbito do Processo de Execução Fiscal 0801387-93.2025.4.05.8300, com trâmite na 11ª Vara da Justiça Federal em Pernambuco

(Tribunal Regional Federal da 5ª Região), instaurado a partir do Acórdão 13.306/2021-TCU-1ª Câmara ora recorrido.

14.55. A decisão julgou parcialmente procedente os embargos à execução opostos por Paulo Tadeu Guedes Estelita, reduzindo o crédito objeto da execução ao valor original de R$ 8.940,56, a exemplo do apurado pelo FNDE. Assim, o teor do julgado da Justiça Federal não influencia a proposta de mérito acima detalhada.

CONCLUSÃO

15. Das análises anteriores, conclui-se:

a) o recorrente logrou comprovar satisfatoriamente a regularidade das despesas inquinadas pelo FNDE, no valor de R$ 8.940,56, bem como a restituição de R$ 125.492,18 à autarquia realizada em 19/12/2016;

b) cabível manter a irregularidade das contas pela apresentação intempestiva da prestação de contas do Peja/2013 em Vicência/PE, com a aplicação de multa com fulcro no artigo 58, inciso I, da Lei 8.443/1992.

c) não houve comprovação da regularidade de diversas transferências para contas da Prefeitura Municipal de Vicência/PE, além de dois créditos em favor de pessoa jurídica, havidos entre 13/3/2014 e 26/2/2016; e

d) deixa-se de considerar os respectivos valores (da alínea 'c') como débito a ser atribuído ao recorrente, em vista do princípio da *non reformatio in pejus*.

DA PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

16. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do recurso de revisão interposto por Paulo Tadeu Guedes Estelita contra o Acórdão 13.306/2021-TCU-1ª Câmara, propondo-se, com fundamento nos artigos 32, inciso III e 35, inciso III, da Lei 8.443/1992 c/c o artigo 288, inciso III, do Regimento Interno/TCU:

a) conhecer do recurso e, no mérito, dar-lhe provimento parcial, para:

a.1) tornar insubsistentes os subitens 9.2 e 9.3 do acórdão; e

a.2) com fulcro nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'b', da Lei 8.443/1992 c/c os artigos 19 e 23, *inciso III*, manter o julgamento pela irregularidade das contas e aplicar multa ao recorrente, com fundamento no artigo 58, inciso I, da Lei 8.443/1992.

b) dar ciência da decisão que vier a ser proferida ao recorrente e aos demais interessados."

4. Em sentido diverso pronunciou-se o diretor técnico da AudRecursos, que propôs manter o dano ao erário em valor integral com registro do crédito da restituição e reduzir proporcionalmente a multa, com a concordância do titular da unidade[68]:

"5. Discordo da conclusão de que o débito de R$ 8.940,56 deve ser afastado, pois, ainda que se tenha demonstrado que as poucas despesas efetuadas têm correlação com objeto do Peja, o certo é que a meta prevista não foi alcançada, o que leva a se considerar a meta física como não executada, conforme se depreende das notas técnicas 1/2019/Adm/Cgpg/Semesp/Cgpg/Semesp/Seme e Nota Técnica 98/2019/Ctebi/Dpr/Seb (v.peça 52, p.18-20). Esses documentos registram que é reprovada a meta física inferior a 25%.

6. Como demonstram os autos, os recursos parciais aplicados não contribuíram para ampliação de vagas no ensino fundamental, portanto devem ser tidos como dispêndio sem serventia.

7. Observa-se que a alegada restituição de R$ 125.492,18 realmente foi efetivada.

II

8. O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação instaurou TCE em desfavor do recorrente, por omissão no dever de prestar contas dos recursos repassados por força do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento de Jovens e Adultos - Peja no exercício de 2013, cujo prazo expirou em 3/8/2015. O valor total repassado para execução do Peja/2013 foi R$ 127.478,60, sendo repasses de duas parcelas iguais de R$ 63.739,30 nas datas de 28/12/2012 e 6/8/2013.

9. **O programa tinha por objetivo ampliar a oferta de vagas na educação fundamental pública**, em cursos presenciais, por meio de assistência financeira de caráter suplementar, mediante transferências automáticas aos sistemas de ensino estaduais, municipais e distrital, para atender aos jovens e adultos que não tiveram acesso ao ensino ou não concluíram a escolarização em idade própria e que estejam fora da escola.

10. No voto condutor da deliberação recorrida (peça 52) foi registrado que diligência ao Ministério da Educação resultou, entre outras, nas seguintes conclusões:

(...)

c. considerando os recursos do Peja efetivamente executados pelo Município de Vicência/PE no exercício de 2013 (R$ 8.940,56) e o valor estimado por aluno (R$ 1.777,38), **a meta física ajustada para aquele ano passou a ser de 5 (cinco) novos alunos na modalidade de educação de jovens e adultos (EJA)**; e

[68] Peças 136 e 137.

d. **consoante as bases da Sinopse Estatística da Educação Básica do INEP, não foram declaradas novas matrículas de alunos de EJA na municipalidade naquele ano**. Pelo contrário, foi constatada uma redução na quantidade de matrículas, passando de 761, em 2012, para 652, em 2013. Desse modo, **a meta física foi considerada não alcançada**.

11. Entre os fundamentos do Acórdão 13.306/2021-TCU-Primeira Câmara, cumpre mencionar os seguintes:

14. Quanto à parcela de recursos efetivamente despendida no exercício de 2013 (R$ 8.940,56), verifico que o município de Vicência/PE não logrou comprovar o atendimento da meta estabelecida, nem mesmo de maneira parcial. Isso porque a meta previa a matrícula de 5 (cinco) novos alunos na modalidade EJA, sendo que, na realidade, houve redução do número de alunos inscritos no programa.

(...)

20. No caso em tela, em que houve redução do valor das matrículas no programa, desacompanhada de qualquer justificativa, julgo impositiva a devolução dos valores efetivamente despendidos no âmbito do Peja/2013 naquela municipalidade, haja vista os parâmetros supramencionados e a expressa dicção do art. 14, § 16, da Resolução CD/FNDE 48/2012:

12. O voto guia do Acórdão nº 7.997/2022 – TCU – 1ª Câmara que apreciou o recurso de reconsideração interposto pelo ex-prefeito Paulo Tadeu Guedes Estelita contém a análise a seguir:

7. Observo, ainda, que o recorrente, como havia feito nas fases anteriores do processo, se limitou a tentar justificar os pagamentos efetuados em 2013, no montante de R$ 8.940,56, sem nada acrescentar quanto à comprovação das despesas realizadas de 2014 a 2016, que representam grande parte dos recursos transferidos ao município. **Mesmo em relação aos recursos despendidos em 2013, não foi possível comprovar o atendimento da meta estabelecida, nem mesmo de maneira parcial**, pois embora estivesse prevista a matrícula de cinco novos alunos na modalidade EJA, ocorreu uma redução no número de alunos inscritos no programa.

13. Diante dessas informações, conclui-se que as razões recursais trazidas pelo recorrente não logram afastar o débito de R$ 8.940,56, vez que continuam a não comprovar o atingimento da meta prevista no Peja/2013.

14. Quanto à restituição de R$ 125.492,18, verifica-se que essa ocorreu de fato, em 19/12/2016, conforme demonstram os documentos de peças 126-127, extrato do SIGEF/FNDE, cópia de GRU e extrato bancário da conta do Peja (Prefeitura de Vicência/PE), em que é possível identificar que os recursos ressarcidos vieram da conta específica do Peja.

15. Portanto, o débito imputado ao recorrente deve ser mantido pelo valor integral, em decorrência da não comprovação do alcance do objeto, ou seja, atingimento da meta física mínima de 25%. Não obstante, o valor restituído deve gerar um crédito, datado de 19/12/2016.

16. Dessa forma, com as devidas vênias, discordo do encaminhamento constante do exame precedente (peça 135) e submeto os autos à consideração superior, propondo:

a) conhecer do recurso e, no mérito, dar-lhe provimento parcial, para:

a.1) alterar a tabela de débitos do item 9.2 do Acórdão 13.306/2021-TCU-Primeira Câmara, nos seguintes termos:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
28/12/2012	63.739,30 (D)
6/8/2013	63.739,30 (D)
19/12/2016	125.492,18(C)

a.2) reduzir, proporcionalmente ao débito, a multa aplicada no item 9.3 do Acórdão 13.306/2021-TCU-Primeira Câmara;

b) dar ciência da decisão que vier a ser proferida ao recorrente e aos demais interessados."

5. O Ministério Público de Contas concordou com a proposta do corpo diretivo, acrescentando fundamento próprio quanto à insuficiência do enquadramento das despesas nos objetivos do programa[69]:

'"O Ministério Público de Contas anui à proposta de encaminhamento apresentada pelo corpo diretivo da AudRecursos.

[69] Peça 138.

Nesse sentido, convém memorar que o auditor-instrutor propôs o afastamento do débito no valor de R$ 8.940,56 ao ponderar que as despesas supostamente realizadas seriam '*enquadráveis nos objetivos do Peja*'.

Todavia, embora o auditor-instrutor tenha entendido que as despesas poderiam ser enquadradas nos objetivos do Peja, esse aspecto não é suficiente para afastar a condenação imposta pelo Tribunal.

É importante ressaltar que a condenação em débito, neste caso em concreto, não decorreu da não-demonstração do necessário nexo de causalidade entre os dispêndios realizados e a consecução do objeto pactuado. Aconteceu, conforme se observa nas deliberações pretéritas deste Tribunal, do não atingimento da meta física, que, naquele exercício de 2013, passou a corresponder à inclusão de cinco novos alunos na modalidade de educação de jovens e adultos (EJA).

Ao contrário, os elementos constantes dos autos demonstram que, naquele exercício, apesar da realização de despesas com recursos do programa, houve redução do número de jovens e adultos atendidos pelo Peja.

Nessas circunstâncias, concluiu a AudRecursos que os recursos parcialmente executados não contribuíram para a ampliação das vagas pretendidas pelo programa, razão pela qual não se mostrou atendido o objeto pactuado.

Nessa linha, inclusive, é a manifestação do Exmo. Ministro Jorge de Oliveira no voto condutor do Acórdão 7997/2022-1ª Câmara, a seguir transcrita:

'7. Observo, ainda, que o recorrente, como havia feito nas fases anteriores do processo, se limitou a tentar justificar os pagamentos efetuados em 2013, no montante de R$ 8.940,56, sem nada acrescentar quanto à comprovação das despesas realizadas de 2014 a 2016, que representam grande parte dos recursos transferidos ao município. Mesmo em relação aos recursos despendidos em 2013, não foi possível comprovar o atendimento da meta estabelecida, nem mesmo de maneira parcial, pois embora estivesse prevista a matrícula de cinco novos alunos na modalidade EJA, ocorreu uma redução no número de alunos inscritos no programa'. (grifou-se)

O mesmo fundamento já havia sido consignado na deliberação originária (Acórdão 13.306/2021-TCU-1ª Câmara).

Nesse contexto, considerando que o recorrente não trouxe quaisquer elementos aptos a comprovar o adimplemento da meta pactuada, deve remanescer o débito de R$ 8.940,56.

Ante o exposto, este representante do MPTCU manifesta-se de acordo com a proposta de encaminhamento apresentada pelo corpo diretivo da AudRecursos, anteriormente transcrita."

É o relatório.

VOTO

Em exame, recurso de revisão[70] interposto por Paulo Tadeu Guedes Estelita, ex-prefeito de Vicência/PE, contra o acórdão 13306/2021-1ª Câmara[71], por meio do qual este Tribunal julgou irregulares as suas contas, condenou-o ao ressarcimento ao erário e aplicou-lhe a multa do art. 57 da mesma Lei 8.443/1992, no valor de R$ 100.000,00.

101. A tomada de contas especial foi instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) pela omissão no dever de prestar contas da aplicação dos recursos repassados ao município de Vicência/PE para execução do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (Peja), exercício de 2013, cujo prazo para prestação de contas se encerrou em 3/8/2015.

102. Os repasses totalizaram R$ 127.478,60, em duas parcelas iguais de R$ 63.739,30, creditadas em 28/12/2012 e 6/8/2013 em conta específica no Banco do Brasil, vinculada a aplicação financeira. O programa destina-se a ampliar a oferta de vagas na educação fundamental pública, mediante assistência financeira suplementar aos sistemas de ensino, para atender jovens e adultos que não tiveram acesso ao ensino ou não concluíram a escolarização em idade própria.

103. A deliberação recorrida apoiou-se nos seguintes fundamentos: a omissão no dever de prestar contas, sanada apenas em 2/10/2019, após a citação e a audiência do responsável; o não atingimento da meta física ajustada para 2013, correspondente à matrícula de cinco novos alunos na modalidade de educação de jovens e adultos (EJA), tendo o número de alunos atendidos no município

[70] Peças 113-117.

[71] Relator ministro Benjamin Zymler (peças 51-53).

caído de 761, em 2012, para 652, em 2013, segundo a sinopse estatística da educação básica do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas (Inep); a falta de comprovação da reprogramação e da regular aplicação do saldo remanescente nos exercícios de 2014 a 2016, período em que o extrato da conta específica registrou dezesseis transferências a outras contas da prefeitura e dois documentos de ordem de crédito em favor de pessoa jurídica (Helder Souza Melo - ME); o lançamento a débito de R$ 125.492,18, em 19/12/2016, nos últimos dias do mandato, sem identificação do destinatário, do que resultou a impossibilidade de estabelecer o nexo entre os recursos federais e as despesas realizadas; e a inexistência de elementos que permitissem reconhecer a boa-fé do responsável.

104. Registro que o acórdão 13306/2021-1ª Câmara já foi objeto de recurso de reconsideração do mesmo responsável, desprovido pelo acórdão 7997/2022-1ª Câmara[72]. Naquela ocasião, o recorrente sustentou que o saque de 19/12/2016 correspondera à devolução de recursos ao FNDE, mas não juntou a guia de recolhimento da União (GRU). Este Tribunal consignou que a guia, isoladamente, comprovaria o recolhimento do valor nela registrado, sem demonstrar que o numerário proviera dos recursos depositados nas contas específicas do Peja.

105. Ainda irresignado, o responsável interpôs o presente recurso de revisão, sustentando a superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida. Alegou que o saque de R$ 125.492,18 correspondeu à devolução ao FNDE de recursos não utilizados, por meio de GRU, a partir da conta específica do Peja. Afirmou que os R$ 8.940,56 efetivamente despendidos foram aplicados no pagamento de professores (R$ 7.605,96) e na aquisição de material de expediente e mobiliário (R$ 1.334,60), despesas compatíveis com a Lei 9.394/1996 e com a Resolução-CD/FNDE 48/2012. Sustentou que a intempestividade da prestação de contas decorreu de dificuldades administrativas e operacionais, configurando falha formal insuscetível, por si só, de ensejar a irregularidade das contas. Atribuiu o não atingimento da meta física a fatores externos e sociais, notadamente o desinteresse na retomada dos estudos em regiões vulneráveis. Invocou, por fim, os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, à luz do art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, e a aprovação da prestação de contas pelo conselho de acompanhamento e controle social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), bem como sua condição pessoal de pessoa idosa, com 78 anos, e de curador de filho com deficiência. Requereu a atribuição de efeito suspensivo e, no mérito, o provimento do recurso, para que suas contas fossem julgadas regulares com ressalvas, com exclusão do ressarcimento ao erário e da multa ou, subsidiariamente, com redução da multa ao mínimo.

106. Promovido o exame preliminar de admissibilidade[73], conheci do recurso de revisão, sem a atribuição de efeito suspensivo, e restituí o processo à unidade instrutiva[74].

107. Em instrução preliminar de saneamento[75], a Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos) propôs a realização de diligência ante a plausibilidade de parte dos argumentos recursais. Buscava-se a comprovação da devolução dos R$ 125.492,18 e o esclarecimento da transferência de R$ 7.605,96 a outra conta de titularidade da prefeitura, do pagamento de R$ 1.334,60 a pessoa jurídica e das demais movimentações ocorridas entre 13/3/2014 e 26/2/2016.

108. Em atenção à diligência, o recorrente juntou petições e documentos[76]. Entre eles estão a GRU, o extrato do SIGEF/FNDE, o extrato bancário da conta específica do Peja, as notas de empenho e de subempenho, as notas fiscais, as folhas mensais de pagamento de pessoal e os comprovantes bancários. O recorrente juntou, ainda, cópia da sentença proferida nos embargos à execução fiscal 0801387-93.2025.4.05.8300, da 11ª Vara Federal da Seção Judiciária de Pernambuco, que reduziu o crédito objeto de execução ao valor original de R$ 8.940,56.

---

[72] Relator ministro Jorge Oliveira (peças 90-92).

[73] Peças 119-120.

[74] Peça 121.

[75] Peças 122-123.

[76] Peças 125-127 e 131-133.

109. Ao examinar o mérito[77], o auditor responsável pela instrução concluiu que o recorrente comprovara satisfatoriamente a regularidade das despesas inquinadas pelo FNDE, no valor de R$ 8.940,56, bem como a restituição de R$ 125.492,18 à autarquia, realizada em 19/12/2016. Registrou, contudo, que a resposta à diligência nada esclareceu sobre as dezesseis transferências a contas da prefeitura ocorridas entre 13/3/2014 e 26/2/2016, no total original de R$ 16.776,93, nem sobre os dois documentos de ordem de crédito em favor de pessoa jurídica, emitidos em 26/8 e 25/11/2014.

110. Deixou de considerá-los como dano ao erário, por entender que a citação, embora abrangesse a totalidade do repasse, não destacara aquelas movimentações, o que atrairia o princípio da *non reformatio in pejus*. Anotou que o julgado da Justiça Federal não influenciava sua proposta. Concluiu ser cabível manter a irregularidade das contas em razão da apresentação intempestiva da prestação de contas, com alteração do fundamento legal da multa, do art. 57 para o art. 58, I, da Lei 8443/1992, e propôs o conhecimento do recurso e o provimento parcial, para tornar insubsistentes os itens 9.2 e 9.3 da deliberação recorrida.

111. O diretor técnico da AudRecursos divergiu desse encaminhamento[78]. Sustentou que, ainda que as despesas de R$ 8.940,56 guardassem correlação com o objeto do Peja, a meta física não fora alcançada, o que impunha considerá-la não executada, à luz das notas técnicas citadas na deliberação recorrida, que reprovam resultado inferior a 25% da meta física. Concluiu que os recursos parcialmente aplicados não contribuíram para a ampliação de vagas. Reconheceu, por outro lado, a efetiva ocorrência da restituição de R$ 125.492,18, comprovada pelo extrato do SIGEF/FNDE, pela cópia da GRU e pelo extrato bancário da conta específica, dos quais se identificou que os recursos ressarcidos provieram da conta vinculada ao programa. Propôs, assim, o conhecimento do recurso e o provimento parcial, para alterar a tabela de dano ao erário do item 9.2, nela incluindo o crédito de R$ 125.492,18 em 19/12/2016, e para reduzir proporcionalmente a multa aplicada no item 9.3. O titular da unidade manifestou-se de acordo com o diretor[79].

112. O Ministério Público de Contas[80] concordou com a proposta do corpo diretivo[81]. Ponderou que o enquadramento das despesas nos objetivos do programa não basta para afastar a condenação, pois o ressarcimento ao erário não decorreu da ausência de nexo entre os dispêndios e o objeto pactuado, mas do não atingimento da meta física. Destacou que o processo demonstra redução do número de jovens e adultos atendidos no exercício, de modo que os recursos parcialmente executados não contribuíram para a ampliação das vagas pretendidas, razão pela qual deve remanescer o dano ao erário de R$ 8.940,56.

II

113. Conheço do recurso, ratificando o juízo preliminar de admissibilidade.

114. No mérito, acolho a proposta do corpo diretivo da AudRecursos, com a qual concordou o Ministério Público e incorporo os respectivos fundamentos às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações que passo a seguir.

115. Dada a sucessão de valores e de fundamentos acumulada ao longo do processo, reputo necessário reconstituir, em suas etapas, a formação do dano ao erário imputado ao recorrente.

116. O FNDE transferiu ao município, para execução do Peja/2013, o total de R$ 127.478,60, em duas parcelas iguais de R$ 63.739,30. Os recursos do programa não constituem repasse de livre destinação. Nos termos dos arts. 3º e 4º da Resolução-CD/FNDE 48/2012, destinam-se à manutenção e ao desenvolvimento de novas turmas de educação de jovens e adultos. O resultado esperado, portanto, não é a mera realização de despesas em rubricas afins ao ensino, mas a efetiva ampliação da oferta de vagas.

---

[77] Peça 135.
[78] Peça 136.
[79] Peça 137.
[80] Parecer do procurador Júlio Marcelo de Oliveira (peça 138).
[81] Peça 138.

117. Do montante recebido, o município executou, em 2013, apenas R$ 8.940,56, assim distribuídos: R$ 7.605,96 transferidos a outra conta de titularidade da própria prefeitura, a título de pagamento de professores, e R$ 1.334,60 pagos a fornecedora de material de expediente e mobiliário. O saldo remanescente, de R$ 118.538,04, permaneceu na aplicação financeira vinculada, o que em si não seria irregular, dado que a norma de regência admite a reprogramação para os exercícios seguintes. Entre 13/3/2014 e 26/2/2016, contudo, o extrato registrou dezesseis transferências a contas da prefeitura, no total original de R$ 16.776,93, além de dois documentos de ordem de crédito em favor de pessoa jurídica. Em 19/12/2016, nos últimos dias do mandato, registrou-se lançamento a débito de R$ 125.492,18, sem identificação do destinatário. As contas do Peja/2013, cujo prazo de apresentação expirou em 3/8/2015, somente foram encaminhadas ao FNDE em 2/10/2019, após a citação e a audiência determinadas neste processo.

118. Ao apreciar essas contas, o FNDE apurou dano ao erário de R$ 8.940,56, valor que o recorrente reiteradamente invoca em seu favor. Cumpre esclarecer a metodologia que conduziu a esse número. Segundo as notas técnicas de regência, computam-se no cálculo da meta física apenas os recursos efetivamente utilizados até a prestação de contas, presumindo-se reprogramado o saldo não aplicado. Executados R$ 8.940,56 e estimado o custo de R$ 1.777,38 por aluno, a meta ajustada para 2013 correspondia à matrícula de cinco novos alunos na modalidade EJA. Ocorre que, conforme a sinopse estatística da educação básica do Inep, nenhuma nova matrícula foi declarada; ao contrário, o número de alunos atendidos caiu de 761, em 2012, para 652, em 2013. Alcançado resultado inferior a 25% da meta, a execução foi reprovada, impondo-se a restituição dos valores correspondentes. Como somente a parcela executada ingressou no cálculo, o dano ao erário apurado pela autarquia limitou-se a ela. A lógica subjacente, embora à primeira vista contraintuitiva, é coerente: quem não aplicou o recurso deve devolvê-lo intacto; quem o aplicou sem produzir vaga alguma deve igualmente devolvê-lo, embora já não o detenha.

119. Este Tribunal, todavia, não se limitou ao cálculo da autarquia. O acórdão 13306/2021-1ª Câmara imputou ao recorrente a integralidade dos R$ 127.478,60 transferidos, apoiando-se em fundamentos distintos para parcelas distintas do repasse. Quanto aos R$ 8.940,56 efetivamente despendidos, o dano ao erário assentou-se no não atingimento da meta física, isto é, na não consecução do objeto a que o programa se destinava. Quanto ao saldo remanescente, o dano ao erário decorreu da ausência de comprovação de reprogramação ou de aplicação nos exercícios de 2014 a 2016, agravada pelo lançamento de R$ 125.492,18, cuja destinação permanecia ignorada no processo. Esta segunda parcela, portanto, converteu-se em dano ao erário por deficiência probatória, não por demonstração de desvio. Sobre o montante global foi dosada a multa do art. 57 da Lei 8443/1992, fixada em R$ 100.000,00.

120. O recurso de reconsideração nada alterou, pois o recorrente limitou-se a rediscutir os pagamentos de 2013, sem enfrentar a destinação do saldo.

121. É nesse cenário que se insere o presente recurso de revisão, cujos documentos supervenientes atacam, cada qual, uma das duas parcelas. Os empenhos, subempenhos, notas fiscais e folhas de pagamento dirigem-se à parcela executada em 2013. A GRU, o extrato do SIGEF/FNDE e o extrato bancário da conta específica dirigem-se ao saldo remanescente.

122. Nessa ordem, a primeira questão consiste em saber se subsiste o dano ao erário relativo aos R$ 8.940,56. A resposta é afirmativa. A premissa normativa é a vinculação dos recursos ao desenvolvimento de novas turmas de EJA, com a devolução imposta pelo art. 14, § 16, da Resolução-CD/FNDE 48/2012, quando não alcançado o objeto, e pelos critérios de reprovação fixados nas notas técnicas de regência. A premissa fática é que, comprovada embora a realização das despesas, permanece incontroversa a redução do número de alunos atendidos no exercício, sem que uma única matrícula nova tenha sido declarada. A conclusão é que a demonstração documental de que os dispêndios se enquadram nas rubricas admitidas não converte em regular a aplicação dos recursos.

123. O Ministério Público de Contas tem razão quando observa que a prova produzida responde à pergunta sobre o destino do dinheiro, mas não à pergunta sobre o resultado por ele produzido. Quanto a esta parcela, o não atingimento da meta física constitui fundamento autônomo e suficiente da

condenação. Ainda que os documentos novos demonstrem o nexo entre os recursos federais e as despesas realizadas, o nexo comprovado não supre a inexecução do objeto. Recursos aplicados sem qualquer ampliação da oferta de vagas configuram dispêndio sem serventia ao fim pactuado. Nesse ponto, os documentos novos nada acrescentam à questão decisiva, que permanece idêntica à apreciada na deliberação recorrida e no recurso de reconsideração.

124. Tampouco prospera a alegação de que fatores externos e sociais teriam obstado o cumprimento da meta. Cuida-se de assertiva genérica, desacompanhada de qualquer elemento de prova, quando as próprias notas técnicas de regência facultavam ao ente federado apresentar justificativas aptas a afastar a restituição, oportunidade da qual o município não se valeu eficazmente.

125. A segunda questão consiste em saber se a restituição de R$ 125.492,18 foi comprovada e qual a sua repercussão. Afirmo que sim e que deve ser reconhecida mediante registro do respectivo crédito na tabela de dano ao erário. A premissa normativa é o art. 14, §§ 16 e 17, da Resolução-CD/FNDE 48/2012, que disciplina a devolução de valores não utilizados e os códigos a serem consignados na GRU. A premissa fática é que a guia trazida ao processo indica o FNDE como beneficiário, com os correspondentes códigos de unidade gestora e de gestão, e que o extrato bancário demonstra ter o valor saído da aplicação financeira vinculada à conta específica do Peja, não de qualquer outra conta municipal. A conclusão é imediata: cessa o suporte fático do fundamento relativo ao saldo, pois o recurso não se perdeu em destinação desconhecida, mas retornou aos cofres da autarquia repassadora.

126. Entendo que a repercussão adequada desse reconhecimento não é a supressão do dano ao erário originário, mas o lançamento de crédito datado de 19/12/2016, pois o ressarcimento ocorreu em momento certo e muito posterior às datas de ocorrência. Dano ao erário e crédito, com suas respectivas datas, permitem que a atualização monetária e os juros de mora incidam sobre o saldo efetivamente devido em cada período, o que preserva a repercussão econômica da retenção dos valores entre 2012 e 2016. Suprimir os valores e substituí-los por lançamento único em 2013 equivaleria a afirmar que o recorrente jamais deveu o saldo, o que o processo não autoriza.

127. Cabe examinar as movimentações ocorridas entre 13/3/2014 e 26/2/2016, que a instrução de mérito destacou. A resposta à diligência nada esclareceu a seu respeito, sendo que o recorrente se limitou a afirmar que os lançamentos constam do extrato, o que não demonstra sua correlação com o objeto do programa. Duas circunstâncias, porém, contribuem para afastar o agravamento da situação do responsável neste momento. A primeira é de ordem processual: a citação, embora tenha abrangido a totalidade do repasse, não destacou essas movimentações, de modo que condenar por fato diverso do apreciado na decisão recorrida exigiria prévia instauração de contraditório. A segunda é de ordem material: a restituição de R$ 125.492,18 superou em R$ 6.954,14 o saldo não aplicado de R$ 118.538,04, diferença atribuível aos rendimentos da aplicação vinculada, o que reduz sensivelmente a eventual repercussão patrimonial daquelas saídas. Deixo, por isso, de considerá-las na formação do dano ao erário.

128. A invocação da ausência de dolo ou de má-fé não socorre o recorrente. A responsabilidade perante esta Corte é subjetiva, mas prescinde de conduta dolosa: basta o erro grosseiro, equiparado à culpa grave caracterizada por negligência, imprudência ou imperícia e aferida segundo o padrão de conduta exigível do administrador médio, na linha da jurisprudência consolidada deste Tribunal. O recorrente deixou de prestar contas no prazo, encerrado em 3/8/2015, mais de um ano antes do término de seu mandato, e somente o fez em 2/10/2019, já após a citação e a audiência determinadas neste processo. Também não demonstrou o alcance do objeto pactuado. Tal conduta é incompatível com a diligência exigível de quem administra recursos federais vinculados, o que afasta o reconhecimento da boa-fé objetiva. Pela mesma razão, a aprovação das contas pelo conselho de acompanhamento e controle social do Fundeb não vincula o julgamento desta Corte nem substitui a comprovação do resultado exigido pelo programa.

129. Quanto à condição pessoal invocada, respeitável mas insuficiente, a idade avançada e a curatela de filho com deficiência não constituem excludente de responsabilidade nem autorizam a supressão do dano ao erário, de natureza ressarcitória e não sancionatória. Circunstâncias dessa ordem

repercutem na dosimetria da sanção e no eventual deferimento de parcelamento, faculdade já assegurada no item 9.5 da deliberação recorrida, mas não dispensam a recomposição do erário.

130. Comprovada a restituição, merece reforma o acórdão 13306/2021-1ª Câmara para a inclusão do correspondente crédito na tabela de dano ao erário do item 9.2, com data de ocorrência em 19/12/2016.

131. Como consequência necessária, impõe-se reduzir a multa aplicada no item 9.3, cominada com fundamento no art. 57 da Lei 8443/1992, cuja gradação toma por parâmetro a expressão econômica do dano ao erário. A devolução de 19/12/2016 alcançou todo o saldo não aplicado, acrescido dos rendimentos da aplicação vinculada, de modo que a parcela do repasse economicamente não recomposta é de R$ 8.940,56, correspondente a cerca de 7% dos R$ 127.478,60 transferidos. Nessa proporção, reduzo a multa de R$ 100.000,00 para R$ 7.000,00, patamar que respeita o limite legal e permanece adequado à reprovabilidade da conduta.

132. Afora isso, mantenho os demais termos da deliberação recorrida, inclusive o julgamento pela irregularidade das contas, que se sustenta autonomamente na omissão no dever de prestar contas e na não comprovação do alcance do objeto pactuado.

133. Registro, por fim, que a sentença proferida nos embargos à execução fiscal 0801387-93.2025.4.05.8300, que reduziu o crédito executado ao valor original apurado pelo FNDE, não vincula o juízo administrativo de contas, cujos fundamentos são próprios e mais amplos; contudo, a presente deliberação repercute nos processos de cobrança executiva, que deverão observar a nova composição da tabela de dano ao erário.

134. Em suma, conheço do recurso de revisão e, no mérito, dou-lhe provimento parcial, para alterar a tabela de dano ao erário do item 9.2 do acórdão 13306/2021-1ª Câmara, nela registrando o crédito de R$ 125.492,18, com data de ocorrência em 19/12/2016, e para reduzir a multa aplicada no item 9.3 ao valor de R$ 7.000,00, mantendo em seus exatos termos os demais itens da deliberação recorrida.

Diante do exposto, voto para que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em tagDataSessao.

ODAIR CUNHA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2340/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 028.327/2019-5.
1.1. Apensos: 005.302/2023-4; 005.301/2023-8.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Recurso de Revisão (Tomada de Contas Especial).
3. Interessados/Recorrentes:
3.1. Interessado: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (00.378.257/0001-81).
3.2. Recorrente: Paulo Tadeu Guedes Estelita (054.321.894-53).
4. Entidade: Município de Vicência/PE.
5. Relator: Ministro Odair Cunha.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: Marcus Vinícius Alencar Sampaio (OAB-PE 29.528), entre outros, representando Paulo Tadeu Guedes Estelita.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este recurso de revisão interposto por Paulo Tadeu Guedes Estelita contra o acórdão 13306/2021-1ª Câmara.

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 nos arts. 32, III, e 35 da Lei 8443/1992 c/c o art. 288 do Regimento Interno, conhecer do recurso de revisão interposto por Paulo Tadeu Guedes Estelita para dar-lhe provimento parcial, a fim de reformar o acórdão 13306/2021 -1ª Câmara, nos seguintes termos:

9.1.1. alterar a tabela de ressarcimento constante do item 9.2, para nela registrar o crédito de R$ 125.492,18, com data de ocorrência em 19/12/2016, passando a tabela a vigorar nos seguintes termos:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
28/12/2012	63.739,30 (D)
6/8/2013	63.739,30 (D)
19/12/2016	125.492,18 (C)

9.1.2. reduzir o valor da multa cominada a Paulo Tadeu Guedes Estelita no item 9.3 de R$ 100.000,00 (cem mil reais) para R$ 7.000,00 (sete mil reais);

9.2. encaminhar cópia deste acórdão ao recorrente e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, informando-lhes que a íntegra da deliberação (relatório, voto e acórdão) estará disponível para consulta no dia seguinte ao de sua oficialização, no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.

10. Ata n° 33/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 26/8/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2340-33/26-P.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Odair Cunha (Relator).
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.
13.4. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
ODAIR CUNHA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE V – PLENÁRIO
TC 020.721/2023-4 [Apenso: TC 029.434/2022-0].
Natureza: Monitoramento.
Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Transportes Aquaviários; Governo do Estado do Amazonas; Secretaria Nacional de Portos e Transportes Aquaviários; Superintendência Estadual de Navegação Porto e Hidrovias – SNPH.
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: MONITORAMENTO. PORTO ORGANIZADO DE MANAUS. CONVENIO DE DELEGAÇÃO 07/1997-MT. VERIFICAÇÃO DO CUMPRIMENTO DAS MEDIDAS CONSTANTES DO ACÓRDÃO 371/2006-TCU-PLENÁRIO. SUSTAÇÃO DOS EFEITOS DO ACÓRDÃO MONITORADO POR DECISÃO JUDICIAL. SOBRESTAMENTO DO MONITORAMENTO DAS MEDIDAS ATÉ O DESFECHO DO PROCESSO JUDICIAL. CONTINUIDADE DO MONITORAMENTO APÓS O TÉRMINO DOS EFEITO SUSPENSIVO DETERMINADO JUDICIALMENTE, OU PELOS RECURSOS INTERPOSTOS. DILIGÊNCIAS. CUMPRIMENTO PARCIAL DAS MEDIDAS DETERMINADAS. PERDA DE OBJETO DE ALGUMAS DETERMINAÇÕES. DETERMINAÇÃO DA REALIZAÇÃO DE PLANO DE AÇÃO.

RELATÓRIO

Cuida-se do monitoramento do cumprimento das determinações constantes do Acórdão 371/2006-TCU-Plenário, proferido nos autos do TC-007.582/2002-1, em que examinada Solicitação do Congresso Nacional a respeito de possíveis irregularidades na integralização de capital da Sociedade de Navegação, Portos e Hidrovias do Estado do Amazonas (SNPH) junto à empresa privada Terminal Portuário Equatorial S.A., bem como outras cometidas em vista da Concorrência Pública 1/2001, administrada pela referida entidade pública, para a efetivação do Projeto de Revitalização do Porto de Manaus.

2. Inicialmente, após a autuação deste específico processo, anotou-se o seguinte histórico e proposições na análise empreendida na instrução de peça 3 destes autos:

"**INTRODUÇÃO**

1. Trata-se de monitoramento do atendimento das determinações exaradas no bojo do Acórdão 371/2006 – TCU – Plenário, relatoria do Min. Augusto Sherman.

2. Na origem, o TC 007.582/2002-1 tratou de Solicitação do Congresso Nacional a respeito de possíveis irregularidades na integralização de capital da Sociedade de Navegação, Portos e Hidrovias do Estado do Amazonas (SNPH) à empresa privada Terminal Portuário Equatorial S.A., bem como outras cometidas em vista da Concorrência Pública 1/2001, administrada pela referida entidade pública e levada a efeito para a efetivação do Projeto de Revitalização do Porto de Manaus. A propósito, o referido porto havia sido delegado ao Estado do Amazonas mediante Convênio 7/1997 do Ministério dos Transportes.

HISTÓRICO

3. Por meio do referido Convênio, a União transferiu ao Estado do Amazonas, por um prazo renovável de 25 anos, a administração e a exploração do Porto de Manaus e dos demais portos integrantes de sua estrutura, nos termos das Leis 9.277/1996 e 8630/1993, marco regulatório anterior do setor portuário.

4. O governo do Estado do Amazonas firmou compromisso de deixar de prestar diretamente os serviços de operação portuária do porto delegado, devendo restringir suas atividades às funções de autoridade portuária.

5. A Companhia Docas do Maranhão (Condomar), responsável pela administração do porto, foi então substituída pela SNPH, empresa pública estadual criada com a finalidade precípua de administrar e explorar os portos federais delegados que estivessem situados naquela unidade federativa, restando à União apenas as atribuições relativas ao acompanhamento, fiscalização e controle da execução do convênio firmado.

6. Nada obstante, o Governo do Estado do Amazonas decidiu, em 2001, transferir a atividade destinada à movimentação e armazenamento de carga para outra localidade, destinando o Porto Organizado de Manaus para transporte de passageiros e pequenas cargas e ainda empreendeu projeto de revitalização da área portuária de Manaus com o desenvolvimento de atividades comerciais e recreativas estranhas ao serviço público portuário de cargas, em detrimento deste.

7. Assim, mediante a Concorrência Pública 1/2001, arrendou-se áreas portuárias para a construção de restaurantes, estacionamentos, lojas e museu e ainda realocou a infraestrutura destinada ao transporte de passageiros e de pequenas cargas.

8. Por ocasião da Solicitação do Congresso Nacional (TC 007.582/2002-1), foi informado a este Tribunal que o aporte de capital ocorrido na SNPH era vedado pelo art. 33 da Lei 8.630/1993 e pelo Convênio 7/1997. Ademais, aduziu-se que a publicação do edital ocorreu apenas na cidade de Manaus/AM; havia ausência de comprovação de capacidade técnica, econômica e financeiras das licitantes vencedoras e teria ocorrido utilização de recursos oriundos de atividades portuárias, o que seria vedado pelo 2º Termo Aditivo do Convênio 7/1997.

9. O Tribunal julgou o mérito do processo pelo Acórdão 371/2006 – TCU – Plenário, que, além de julgar a responsabilidade dos gestores chamados em audiência – e aplicar-lhes multas – expediu diversas determinações ao Estado do Amazonas, delegatário do Convênio de Delegação 7/1997, à SNPH, entidade responsável pela administração doe Porto de Manaus, à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) e ao Ministérios do Transportes.

10. Determinou-se ainda que a unidade instrutora procedesse ao seguinte:

9.19.1 acompanhe o cumprimento das determinações constantes deste Acórdão, inclusive quanto aos prazos fixados, no próprio bojo deste processo de Solicitação, representando a este Tribunal em caso de descumprimento de determinação;

9.19.2 realize, se possível ainda neste 1º semestre de 2006, inspeção no Porto Organizado de Manaus, objetivando a coleta de informações acerca da situação atual do porto, das condições físicas e operacionais atuais do bem público federal delegado, dos melhoramentos efetuados e de eventuais degradações oriundas de desgaste por sobrecarga de uso ou falta de manutenção, colhendo, ainda, informações sobre se os serviços portuários estão sendo adequadamente prestados e sobre os potenciais riscos ou prejuízos que uma eventual anulação da Concorrência Pública 1/2001 e dos respectivos contratos de arrendamento poderão causar à operações portuárias, aos usuários, à população e à economia local, de forma a apontar a este Tribunal, quando da conclusão e remessa dos estudos referidos nesta deliberação, a solução mais consentânea ao interesse público na exploração dos serviços, se a repactuação dos contratos ou sua anulação.

11. Nada obstante, o referido Acórdão foi suspenso em seus efeitos tendo em vista liminar concedida pelo TRF da 1ª Região, nos autos do Agravo de Instrumento n. 0070765-79.2010.4.01.000 (peça 48, p. 3-8, do TC 007.582/2002-1). Em vista disso, determinou-se o sobrestamento dos autos até desfecho da decisão judicial que havia sustado os efeitos do Acórdão (peça 48, p. 14-17).

12. Nada obstante, consoante Despacho da Consultoria Jurídica do TCU (Conjur), de 18/9/2013 (peça 202 do TC 007.582/2002-1), o Tribunal Regional Federal da 1ª Região terminou por julgar prejudicado o Agravo de Instrumento 0070765-79.2010.4.01.0000/DF, interposto pela empresa Amazônia Operações Portuárias S.A. em face da União, em razão de ter havido prolação de sentença nos autos do 49542-55.2010.4.01.3400, julgando improcedente o pedido da inicial, de modo a não mais persistirem os efeitos da decisão que deferira a liminar.

13. Assim, considerando restar pendentes nos autos as medidas indicadas nos subitens 9.19.1 e 9.19.2, retromencionados, que determinam o monitoramento das determinações exaradas pelo Tribunal e que, no presente, novos marcos legais foram estabelecidos para o setor portuário, a exemplo da Lei 12.815/2013 e do Decreto 8.033/2013, bem assim da necessidade de adoção das providências em relação ao recolhimento das multas aplicadas, aos pedidos de parcelamento pendentes e à instauração de processos de cobrança executiva, o Ministro Relator, por meio do Despacho de 23/1/2018 (peça 424 do TC 007.582/2002-1) restituiu os autos à unidade instrutora para a adoção das seguintes providências:

28.1. informe a este Relator se o cumprimento da medida indicada no subitem 9.19.1 poderá ser melhor atendida mediante a autuação de processo específico de monitoramento, bem como acerca do planejamento de ação fiscalizatória correspondente;

28.2. informe acerca da possibilidade de atendimento ao disposto no subitem 9.19.2 mediante a realização da inspeção ali prevista ainda neste semestre, bem como sobre o planejamento de referida ação fiscalizatória, levando-se em consideração os reflexos dos marcos legais indicados no Acórdão 2655/2017 – Plenário sobre o objeto a ser inspecionado e sobre as determinações objeto de monitoramento, bem assim, sobre

a pertinência de tal medida em face da situação dos contratos, passados aproximadamente doze anos do Acórdão 371/2006 – Plenário (com a denúncia do convênio nesse período), como anteriormente ventilado em instrução de peça 294 pela então SeinfraHidroFerrovia, considerando que ainda resta pendente de exame pelo Tribunal a avaliação sobre a necessidade de repactuação ou anulação dos contratos, conforme constou da parte final do subitem 9.19.2 do Acórdão 371/2006-P;

28.3. adote as providências necessárias com vistas à realização das comunicações acerca do deferimento dos pedidos de parcelamento das multas aplicadas, bem como com vistas ao início da cobrança executiva referente aos valores das sanções não recolhidas após o transcurso do prazo fixado nas notificações.

29. Após essas providências, e nova instrução do feito, restituam-se os autos a este Gabinete para que este Relator possa decidir sobre as providências informadas e/ou alvitradas em decorrência dos questionamentos constantes dos itens 28.1 e 28.2 retro, ou em face de outras providências porventura julgadas necessárias pela unidade especializada.

EXAME TÉCNICO

14. No que tange ao subitem 28.3 do referido Despacho, as providências foram devidamente tomadas ao longo das peças 425 a 536 do TC 007.582/2002-1, tendo sido expedido despacho de encerramento (peça 537 do TC 007.582/2002-1) pelo Serviço de Cadastro de Cobrança Executiva (Scbex/Segecex).

15. No tocante aos subitens 28.1 e 28.2, detecta-se não ter sido desenvolvida, até a presente data, qualquer atividade fiscalizatória que pudesse vir a atender os comandos dos subitens 9.19.1 e 9.19.2 do referido Acórdão.

16. Assim, considerando diretrizes de organização processual da Resolução TCU 259/2014, entre outros, propõe-se informar ao Exmo. Sr. Ministro Relator que, em resposta ao subitem 28.1 do referido Despacho, que o monitoramento das determinações do Acórdão 371/2006 – TCU – Plenário será realizada no bojo do presente processo.

17. Ademais, sobre o subitem 28.2, tendo em vista ter se passado aproximadamente 17 anos desde o Acórdão 371/2006 – TCU – Plenário e, por isso, a Unidade Técnica desconhece da atual situação dos contratos anteriormente inquinados, bem assim do Convênio 7/1997 do Ministério dos Transportes, que delegou o Porto Organizado de Manaus ao Estado do Amazonas, propõe-se informar que, ao longo do monitoramento, serão levantadas informações a respeito dos contratos e do convênio de modo a se aferir se ainda há pertinência no exame pelo Tribunal da avaliação sobre a necessidade de repactuação ou anulação dos referidos ajustes.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

18. Ante o exposto, em resposta ao Despacho de 23/1/2018 (peça 424 do TC 007.582/2002-1), do Exmo. Sr. Ministro Relator, propõe-se:

a. informar que:

(i) o monitoramento das determinações do Acórdão 371/2006 – TCU – Plenário será realizada no bojo do presente processo; e

(ii) tendo em vista ter se passado aproximadamente 17 (dezessete) anos desde o Acórdão 371/2006 – TCU – Plenário e, por isso, a Unidade Técnica desconhece da atual situação dos contratos anteriormente inquinados no TC 007.582/2002-1, bem assim do Convênio 7/1997 do Ministério dos Transportes, que delegou o Porto Organizado de Manaus ao Estado do Amazonas, proceder-se-á, ao longo do monitoramento, ao levantamento de informações a respeito dos contratos e do referido convênio de modo a se aferir se ainda há pertinência no exame pelo Tribunal da avaliação sobre a necessidade de repactuação ou anulação dos referidos ajustes.

b. restituir os presentes autos a esta unidade especializada para o prosseguimento do feito."

3. Em 24/7/2023 despachei nos autos autorizando a unidade instrutiva o prosseguimento do monitoramento realizado nestes autos.

4. Em sequência, a unidade instrutiva realizou instrução preliminar com propostas de diligências saneadoras, cujos apontamentos foram os seguintes (peça 18):

"(...)

HISTÓRICO

TC 007.582/2002-1

2. O TC 007.582/2002-1 tratou de processo de solicitação do Congresso Nacional acerca de possíveis irregularidades na Sociedade de Navegação, Portos e Hidrovias do Estado do Amazonas (SNPH), relacionadas à Concorrência Pública 1/2001, que visava à efetivação do Projeto de Revitalização do Porto de Manaus, porto delegado ao Estado do Amazonas, e à SNPH, mediante o Convênio de Delegação 7/1997 do Ministério dos Transportes, e nos Contratos de arrendamento 1/2001 e 2/2001, firmados pela SNPH, respectivamente, com a Empresa de Revitalização do Porto de Manaus e a Estação Hidráulica do Rio Amazonas.

3. O processo foi julgado por meio do Acórdão 371/2006-TCU-Plenário (peça 6, cujo voto e relatório foram anexados às peças 7 e 8), e, considerando as diversas irregularidades configuradas, este Tribunal decidiu aplicar multas a nove responsáveis; expedir determinações ao Estado do Amazonas, à SNPH, à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), ao então Ministério dos Transportes e à antiga Secretaria de Fiscalização de Desestatização (Sefid), bem como que fosse dada ciência do referido acórdão, acompanhado de seu relatório e voto, à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), ao Ministério dos Transportes, ao Governo do Estado do Amazonas, à SNPH, ao Conselho Nacional de Desestatização (CND), ao Ministério Público do Estado do Amazonas, ao Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, ao Ministério Público Federal e aos denunciantes. O referido Acórdão (peça 6), com dez páginas, não será reproduzido por concisão textual.

4. No TC 007.582/2002-1, foram interpostos diversos recursos, com efeitos suspensivos, de acordo com os arts. 34, § 2º, e 48 da Lei 8.443/1992, elencados a seguir, os quais foram conhecidos, mantendo-se os termos das deliberações recorridas, à exceção dos subitens 9.6.2, 9.6.6.1 e 9.6.6.2 do Acórdão 371/2006-TCU-Plenário, que tratam de algumas das irregularidades atribuídas ao Senhor Antônio Machado Bastos, tornados insubsistentes pelo Acórdão 767/2006-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Sherman Cavalcanti:

Quadro 1 – Recursos interpostos em face de Acórdãos do TCU no TC 007.582/2002-1

Recurso	Acórdão recorrido	Acórdão que julgou o recurso
Embargos de declaração	371/2006-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Sherman Cavalcanti	Acórdão 767/2006-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Sherman Cavalcanti
Pedidos de reexame	371/2006-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Sherman Cavalcanti	Acórdão 1.379/2010-TCU-Plenário, de 16/6/2010, de relatoria do Ministro Augusto Nardes
Embargos de declaração	1.379/2010-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Nardes	Acórdão 2.934/2010-TCU-Plenário, de 3/11/2010, de relatoria do Ministro Augusto Nardes
Embargos de declaração	2.934/2010-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Nardes	Acórdão 2.363/2017-TCU-Plenário, de 18/10/2017, de relatoria do Ministro Augusto Nardes
Embargos de declaração	Acórdão 2.363/2017-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Nardes	Acórdão 2.655/2017-TCU-Plenário, 29/11/2017, de relatoria do Ministro Augusto Nardes

Nota: Elaboração própria, com base em consulta ao sistema Juris e ao TC 007.582/2002-1.

5. Mediante Despacho de 22/9/2011, o Ministro Augusto Nardes (peça 48, p. 14-17, do TC 007.582/2002-1) determinou o sobrestamento do TC 007.582/2002-1, tendo em vista que, conforme noticiado pela Consultoria Jurídica deste Tribunal, mediante o Memorando 291 (peça 48, p. 8-9, do TC 007.582/2002-1), de 15/7/2011, houve antecipação de tutela recursal no Agravo de Instrumento 0070765-79.2010.4.01.0000/DF do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, suspendendo os efeitos do Acórdão TCU 371/2006-TCU-Plenário.

6. No referido Despacho (peça 48, p. 14-17, do TC 007.582/2002-1), o Ministro Augusto Nardes declarou que a apreciação dos embargos opostos em face do Acórdão 2.934/2010-TCU-Plenário deveria aguardar decisão judicial solidificada no sentido de manutenção ou de possível

reforma ou anulação do Acórdão 371/2006-TCU-Plenário.

7. Posteriormente, por meio do Despacho Conjur/TCU de 18/9/2013 (peça 202, do TC 007.582/2002-1), informou-se a ineficácia da decisão que determinou a suspensão dos efeitos do Acórdão 371/2006-TCU-Plenário, razão pela qual aquela Consultoria Jurídica remeteu o aludido expediente à SefidTransp, para adoção das medidas cabíveis, bem como ao Gabinete do Ministro Relator Benjamin Zymler, e os embargos opostos contra o Acórdão 2.394/2010 puderam ser apreciados, o que ocorreu mediante o Acórdão 2.363/2017-TCU-Plenário, de 18/10/2017, em face do qual também foram opostos embargos julgados mediante o Acórdão 2.655/2017-TCU-Plenário, 29/11/2017.

8. Mediante o Despacho de 23/1/2018, o Ministro Relator Augusto Sherman, considerando que os autos deveriam ter prosseguimento na então SeinfraPortoFerrovia, em lugar da extinta Sefid, unidade destinatária dos comandos contidos no subitem 9.19, e tendo em vista que restavam pendentes as medidas indicadas nos subitens 9.19.1 (monitoramento do cumprimento das determinações), e 9.19.2 (inspeção no Porto Organizado de Manaus), bem assim, considerando a existência de novos marcos legais indicados no subitem 9.3 do Acórdão 2655/2017-TCU-Plenário, e ainda, considerando a necessidade de monitoramento das determinações exaradas por este Tribunal, em que pesasse passados à época aproximadamente doze anos da prolação da deliberação original, bem como a necessidade de adoção das providências em relação ao recolhimento das multas aplicadas, aos pedidos de parcelamento, e à instauração de processos de cobrança executiva, restituiu os autos à então SeinfraPortoFerrovia, para a adoção das providências a seguir transcritas da peça 424 do TC 007.582/2002-1:

28.1. informe a este Relator se o cumprimento da medida indicada no subitem 9.19.1 poderá ser melhor atendida mediante a autuação de processo específico de monitoramento, bem como acerca do planejamento de ação fiscalizatória correspondente;

28.2. informe acerca da possibilidade de atendimento ao disposto no subitem 9.19.2 mediante a realização da inspeção ali prevista ainda neste semestre, bem como sobre o planejamento de referida ação fiscalizatória, levando-se em consideração os reflexos dos marcos legais indicados no Acórdão 2655/2017 - Plenário sobre o objeto a ser inspecionado e sobre as determinações objeto de monitoramento, bem assim, sobre a pertinência de tal medida em face da situação dos contratos, passados aproximadamente doze anos do Acórdão 371/2006 – Plenário (com a denúncia do convênio nesse período), como anteriormente ventilado em instrução de peça 294 pela então SeinfraHidroFerrovia, considerando que ainda resta pendente de exame pelo Tribunal a avaliação sobre a necessidade de repactuação ou anulação dos contratos, conforme constou da parte final do subitem 9.19.2 do Acórdão 371/2006-P;

28.3. adote as providências necessárias com vistas à realização das comunicações acerca do deferimento dos pedidos de parcelamento das multas aplicadas, bem como com vistas ao início da cobrança executiva referente aos valores das sanções não recolhidas após o transcurso do prazo fixado nas notificações.

29. Após essas providências, e nova instrução do feito, restituam-se os autos a este Gabinete para que este Relator possa decidir sobre as providências informadas e/ou alvitradas em decorrência dos questionamentos constantes dos itens 28.1 e 28.2 retro, ou em face de outras providências porventura julgadas necessárias pela unidade especializada.

9. Em cumprimento ao referido despacho, foi autuado o presente processo, em que, na instrução inicial (peça 3), que contou com a concordância das chefias da Unidade Técnica (peças 4 e 5), em resposta ao Despacho do Exmo. Ministro Relator de 23/1/2018 (peça 424 do TC 007.582/2002-1):

I) informou-se que foram adotadas as providências necessárias com vistas à realização das comunicações acerca do deferimento dos pedidos de parcelamento das multas aplicadas por meio do Acórdão 371/2006-TCU-Plenário, bem como com vistas ao início da cobrança executiva referente aos valores das sanções não recolhidas após o transcurso do prazo fixado nas notificações, ao longo das peças 425 a 536 do TC 007.582/2002-1, tendo sido expedido despacho de encerramento (peça 537 do TC 007.582/2002-1) pelo Serviço de Cadastro de Cobrança Executiva (Scbex/Segecex);

II) propôs-se:

a. informar que:

(i) o monitoramento das determinações do Acórdão 371/2006 – TCU – Plenário será realizada no bojo do presente processo; e
(ii) tendo em vista ter se passado aproximadamente 17 (dezessete) anos desde o Acórdão 371/2006 – TCU – Plenário e, por isso, a Unidade Técnica desconhece da atual situação dos contratos anteriormente inquinados no TC 007.582/2002-1, bem assim do Convênio 7/1997 do Ministério dos Transportes, que delegou o Porto Organizado de Manaus ao Estado do Amazonas, proceder-se-á, ao longo do monitoramento, ao levantamento de informações a respeito dos contratos e do referido convênio de modo a se aferir se ainda há pertinência no exame pelo Tribunal da avaliação sobre a necessidade de repactuação ou anulação dos referidos ajustes.
b. restituir os presentes autos a esta unidade especializada para o prosseguimento do feito.

10. O Exmo. Ministro Relator Augusto Sherman Cavalcanti, mediante despacho de 24/7/2023 (peça 5), tendo em vista as considerações feitas na instrução inicial, restituiu os autos a esta Unidade Técnica.

EXAME TÉCNICO

11. Conforme já exposto, a AudPortoFerrovia sucedeu a Sefid no cumprimento da determinação contida no item 9.19 e subitens do Acórdão 371/2006-TCU-Plenário:

9 .19. determinar à Sefid que:
9.19.1. acompanhe o cumprimento das determinações constantes deste acórdão, inclusive quanto aos prazos fixados, no próprio bojo deste processo de Solicitação, representando a este Tribunal em caso de descumprimento de determinação;
9.19.2. realize, se possível ainda neste 1º semestre de 2006, inspeção no Porto Organizado de Manaus, objetivando a coleta de informações acerca da situação atual do porto, das condições físicas e operacionais atuais do bem público federal delegado, dos melhoramentos efetuados e de eventuais degradações oriundas de desgaste por sobrecarga de uso ou falta de manutenção, colhendo, ainda, informações sobre se os serviços portuários estão sendo adequadamente prestados e sobre os potenciais riscos ou prejuízos que uma eventual anulação da Concorrência Pública 1/2001 e dos respectivos contratos de arrendamento poderão causar às operações portuárias, aos usuários, à população e à economia local, de forma a apontar a este Tribunal, quando da conclusão e remessa dos estudos referidos nesta deliberação, a solução mais consentânea ao interesse público na exploração dos serviços, se a repactuação dos contratos ou sua anulação;

12. Com vistas a cumprir a determinação contida no **subitem 9.19.1** do Acórdão 371/2006-TCU-Plenário retro e monitorar o cumprimento das determinações expedidas ao Estado do Amazonas, à SNPH, à Antaq e ao Ministério de Portos e Aeroportos MPOR (antigo Ministério dos Transportes), foram adotadas as seguintes providências iniciais:

I) consultas a processos deste Tribunal correlacionados a assuntos tratados nestes autos: TC 007.582/2002-1 (solicitação do Congresso Nacional, processo em que foi prolatado o Acórdão monitorado); TC 014.142/2022-8 (processo de produção de conhecimento em que foram obtidas informações junto à SNPH sobre a guarda portuária do Porto Organizado de Manaus); e TC 029.434/2022-0 (representação acerca do descumprimento da determinação contida no subitem 9.11.3 do Acórdão 371/2006-TCU-Plenário, instruído com proposta de apensamento aos presentes autos);

II) pesquisas à internet, objetivando levantar informações sobre a vigência do Convênio 7/1997 (peça 1, p. 12-19, peça 25, p. 39-80), por meio do qual a União delegou a administração do Porto Organizado de Manaus e demais portos integrantes de sua estrutura ao Estado do Amazonas e à SNPH, empresa pública do Estado do Amazonas, os Contratos de Arrendamento 1/2001 e 2/2001 e os instrumentos que os sucederam ou alteraram; e

III) tendo em vista a grande quantidade de determinações a serem monitoradas, elencadas em cinco páginas do Acórdão 371/2006-TCU-Plenário (peça 6, p. 6-10) e com vistas a manter a concisão desta instrução, foram elaborados **quadros de análises (peça 17)** referentes a cada subitem das mencionadas determinações, analisando-as à luz dos novos marcos legais (Lei 12.815/2013, Decreto 8.033/2013 e Lei 14.133/2021) e de fatos ocorridos desde a prolação da referida deliberação, cujas conclusões motivarão **propostas de diligência ao Estado do Amazonas, à SNPH, à Antaq e ao MPOR**, consolidadas na Proposta de Encaminhamento desta instrução.

13. Foram anexados aos presentes autos os seguintes documentos, considerados de interesse para o monitoramento, sendo que os três primeiros foram obtidos do TC 007.582/2002-1 e os três últimos baixados do site da SNPH (http://transparencia.snph.am.gov.br/transparencia/porto-de-

manaus/ - peça 15):

I) Convênio de Delegação 7/1997 e anexos termos aditivos TA 1/1998 e TA 2/2001 (peça 9, cópia da peça 51, p. 6-22, do TC 007.582/2002-1);

II) Contrato de Arrendamento 1/2001 (peça 10, cópia da peça 50, p. 25-61, do TC 007.582/2002-1);

III) Contrato de Arrendamento 2/2001 (peça 11, cópia da peça 52, p. 10-47, do TC 007.582/2002-1);

IV) Convênio de Delegação 1/2019 (peça 12);

V) Primeiro Termo Aditivo ao Contrato de Arrendamento 1/2001 (peça 13); e

VI) Segundo Termo Aditivo ao Contrato de Arrendamento 2/2001 (peça 14).

14. Em relação ao **subitem 9.19.2** do Acórdão 371/2006-TCU-Plenário, referente à determinação para que fosse realizada inspeção no Porto Organizado de Manaus, conforme Despacho do Exmo. Ministro Relator Augusto Sherman Cavalcanti à peça 424 do TC 007.582/2002-1, cabe avaliar a pertinência de tal medida em face da situação atual, o que será oportunamente avaliado quando da análise das respostas de diligências propostas nesta instrução.

Suspensões dos efeitos do Acórdão 371/2006-TCU-Plenário

15. Os efeitos suspensivos dos recursos indicados no Quadro 1 retro desta instrução, bem como a medida liminar concedida no Agravo de Instrumento 0070765-79.2010.4.01.0000/DF do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, que suspendeu os efeitos do Acórdão 371/2006-TCU-Plenário, resultaram na impossibilidade de este Tribunal exigir o cumprimento do Acórdão monitorado até o trânsito em julgado dos respectivos julgamentos de mérito.

16. A medida liminar do TRF 1ª Região que suspendeu os efeitos do Acórdão 371/2006-TCU-Plenário perdeu sua eficácia com a sentença de 20/8/2013 proferida na ação popular 49542-55.2010.4.01.3400, que julgou a demanda improcedente.

17. Além disso, conforme relacionado no Quadro 1 anterior, os últimos embargos de declaração opostos no TC 007.582/2002-1 (Solicitação do Congresso Nacional), os quais possuem efeitos suspensivos, nos termos do art. 34, § 2º, foram julgados por meio do Acórdão 2.363/2017-TCU-Plenário, de 29/11/2017.

18. De outra banda, o Convênio de Delegação 7/1997, que delegou a administração do Porto Organizado de Manaus ao governo do Estado do Amazonas e à SNPH foi denunciado em 31/12/2010 (peça 48, p. 16) e a administração portuária voltou para a União, sendo delegada à Companhia Docas do Maranhão (Codomar), por meio do Convênio de Descentralização 1/2014. Por seu turno, a Codomar foi extinta em 2019.

19. Mediante o Convênio de Delegação 1/2019, a administração do Porto de Manaus retornou à SNPH e ao Estado do Amazonas.

20. Dessa forma, verifica-se que o cumprimento das determinações feitas mediante o Acórdão 371/2006-TCU-Plenário não era exigível até o trânsito em julgado do Acórdão 2.363/2017-TCU-Plenário, de 29/11/2017, quando a administração do Porto Organizado de Manaus estava a cargo da Codomar.

VII) Em 29/3/2018, época em que a Codomar geria a exploração do Porto Organizado de Manaus, foram celebrados o Primeiro Termo Aditivo ao Contrato de Arrendamento 1/2001 (peça 13) e o Segundo Termo Aditivo ao Contrato de Arrendamento 2/2001 (peça 14), os quais fazem remissão, em seus considerandos, ao Acórdão 371/2006-TCU-Plenário (peça 13, p. 2, e peça 14, p. 2), e são examinados nos Quadros à peça 17.

Alterações na legislação ocorridas após a prolação do Acórdão 371/2006-TCU-Plenário

21. À época da prolação do Acórdão 371/2006-TCU-Plenário, vigiam a antiga Lei de Portos e o Decreto de Porto anterior, Lei 8.630/1993 e Decreto 2.184/1997, respectivamente, revogados e substituídos pela Lei 12.815/2013 e pelo Decreto 8.033/2013.

22. Além disso, após a deliberação monitorada, foi promulgada a nova lei de licitações e contratos, Lei 14.133/2021, cujo art. 193, inciso II, na redação dada pela Lei Complementar 198/2023, dispõe que serão revogadas em 30/12/2023 as Leis 8.666/1993 e 10.520/2002 e Decreto 2.184/1997,

alterado pelos Decretos 2.247/1997 e 6.620/2008.

23. Por sua vez, o art. 190 da Lei 14.133/2021 estabelece que o contrato cujo instrumento tenha sido assinado antes da entrada em vigor da referida lei continuará a ser regido de acordo com as regras previstas na legislação revogada

24. Assim, inicialmente, caberia levantar se os Contratos de Arrendamento 1/2001 e 2/2002 ainda estão vigentes.

25. Mediante consulta ao site da SNPH (peça 15), verificou-se, no tópico 'Porto de Manaus', constam em 'Termos de Arrendamento', os termos aditivos aos Contratos de Arrendamento 1/2001 (peça 13) e 2/2001 (peça 14), celebrados em 29/3/2018, não havendo outros documentos acerca de arrendamentos, o que indicaria que esses contratos possivelmente estariam em vigor.

26. Por outro lado, é possível que os referidos contratos de arrendamento tenham expirado, pois, no 1º TA ao Contrato de Arrendamento 1/2001 e no 2º TA ao Contrato de Arrendamento 2/2001 consta que o vencimento original de ambos os ajustes era previsto para 25/11/2022 (peça 13, p. 1, e peça 14, p. 1) e não se identificou no site da SNPH prorrogação aos referidos contratos.

27. Caso os Contratos de Arrendamento 1/2001 e 2/2001 ainda estejam vigentes, seria aplicável a Lei 8.666/1993 e mantido o cabimento das determinações do Acórdão 371/2006-TCU-Plenário baseadas na referida lei, com fulcro no art. 190 da Lei 14.133/2021.

28. Dessa forma, será proposto realizar **diligência ao Estado do Amazonas e à SNPH** para que informem se os Contratos de Arrendamento 1/2001 e 2/2001, firmados pela SNPH, respectivamente, com a Empresa de Revitalização do Porto de Manaus e a Estação Hidráulica do Rio Amazonas, continuam em vigor ou foram revogados, apresentando a documentação que fundamenta a continuidade da vigência desses instrumentos ou sua substituição por outros contratos.

29. Ainda que a Lei 8.666/1993 venha a ser revogada em 30/12/2023, por força do art. 191 da Lei 14.133/2021, até o decurso do prazo de que trata o inciso II do *caput* do art. 193, a Administração poderá optar por licitar ou contratar diretamente de acordo com esta Lei ou de acordo com as leis citadas no referido inciso, e a opção escolhida deverá ser indicada expressamente no edital ou no aviso ou instrumento de contratação direta, vedada a aplicação combinada desta Lei com as citadas no referido inciso e, se a Administração optar por licitar de acordo com as Leis 8.666/1993 e 10.520/2002, o contrato respectivo será regido pelas regras nelas previstas durante toda a sua vigência.

30. Assim, na eventualidade de os Contratos de Arrendamento 1/2001 e 2/2001 terem sido substituídos por outros, haveria duas possibilidades:

I) caso até o decurso do prazo previsto no art. 193, inciso II, da referida lei (30/12/2023), no eventual edital de licitação houvesse opção expressa da Administração pela adoção da Lei 8.666/1993, nos termos do 191 da Lei 14.133/2021, seria aplicável a Lei 8.666/1993;

II) nos demais casos, seria aplicável a Lei 14.133/2021.

31. Mediante o Acórdão 507/2023-TCU-Plenário, de 22/3/2023, de relatoria do Ministro Augusto Nardes, este Tribunal firmou o entendimento de que:

9.2.1. os processos licitatórios e os de contratação direta nos quais houve a 'opção por licitar ou contratar' pelo regime antigo (Lei 8.666/1993, Lei 10.520/2002 e arts. 1º a 47-A da Lei 12.462/2011) até a data de 31/3/2023 poderão ter seus procedimentos continuados com fulcro na legislação pretérita, desde que a publicação do Edital seja materializada até 31/12/2023;

9.2.2. os processos que não se enquadrarem nas diretrizes estabelecidas no subitem anterior deverão observar com exclusividade os comandos contidos na Lei 14.133/21;

9.2.3. a expressão legal 'opção por licitar ou contratar' contempla a manifestação pela autoridade competente que opte expressamente pela aplicação do regime licitatório anterior (Lei nº 8.666/1993, Lei nº 10.520/2002 e Lei nº 12.462/2011), ainda na fase interna, em processo administrativo já instaurado.

32. Posteriormente ao Acórdão 507/2023-TCU-Plenário, foi promulgada a Lei Complementar 198, de 28/6/2023, que alterou o art. 193, inciso II, e prorrogou a validade do regime antigo até 30/12/2023.

33. Considera-se que, independentemente de os Contratos de Arrendamento 1/2001 e 2/2001 estarem vigentes ou terem sido substituídos pelo outros, há interesse público em verificar se cessaram

as irregularidades que motivaram as determinações.

34. Dessa forma, os quadros de análise à peça 17 consideram as alterações na legislação posteriores ao Acórdão 371/2006-TCU-Plenário, bem como o interesse público em se verificar não só o cumprimento das determinações feitas em relação aos Contratos de Arrendamento 1/2001 e 2/2001, mas a continuidade ou não das irregularidades atualmente.

Análises realizadas quanto ao atendimento às determinações do Acórdão 371/2006-TCU-Plenário

35. Não se verificou a adoção de medidas pela SNPH para o cumprimento das determinações monitoradas nem à época do Convênio de Delegação 7/1997, nem na vigência do Convênio de Delegação 1/2019.

36. Entretanto, por meio de consulta ao site da SNPH (http://transparencia.snph.am.gov.br/transparencia/porto-de-manaus/ - peça 15), verificou-se que, em 29/3/2018, à época em que a gestão do Porto Organizado de Manaus estava a cargo da Codomar, foram celebrados o Primeiro Termo Aditivo ao Contrato de Arrendamento 1/2001 (peça 13) e o Segundo Termo Aditivo ao Contrato de Arrendamento 2/2001 (peça 14), os quais foram examinados nos quadros de análise à peça 17, quanto ao cumprimento do Acórdão 371/2006-TCU-Plenário.

37. No TC 014.142/2022-8, apurou-se que, apesar de ter sido excluída, dos Contratos de Arrendamento 1/2001 e 2/2001, a atribuição de as arrendatárias organizarem e manterem a guarda portuária, atendendo formalmente ao subitem 9.11.3 do Acórdão 371/2006-TCU-Plenário, os serviços inerentes à vigilância e guarda desarmada das áreas e instalações portuárias permaneciam sendo feito pelas empresas arrendatárias, o que evidenciou que, na essência, o subitem 9.11.3 do Acórdão 371/2006-TCU-Plenário continuou sendo descumprido.

38. Por essa razão, entende-se que possa haver eventualmente mais casos de cumprimentos apenas formais às determinações feitas mediante o Acórdão 371/2006-TCU-Plenário, com risco de descumprimento material ao determinado por esta Corte.

39. Em vista desse risco, nos casos em que se identificou o cumprimento formal a subitens do Acórdão 371/2006-TCU-Plenário, mas com possibilidade de descumprimento material, haverá proposta de diligência para obtenção de informações adicionais.

40. Em síntese, ao examinar os Termos Aditivos aos Contratos de Arredamento 1/2001 (peça 13) e 2/2001 (peça 14), celebrados em 29/3/2018, foram constatadas as seguintes situações referentes ao cumprimento das determinações do Acórdão 371/2006-TCU-Plenário:

Quadro 2 – Levantamento inicial quanto ao cumprimento das determinações do Acórdão 371/2006-TCU-Plenário

Situações em relação ao cumprimento das determinações do Acórdão 371/2006-TCU-Plenário	**Subitens do Acórdão 371/2006-TCU-Plenário**
Subitens considerados atendidos formal e materialmente	9.11.9, 9.11.10.
Subitem considerado atendido formalmente, porém, descumprido na prática, conforme indicado nos TCs 014.142/2022-8 e 029.434/2022-0, o que enseja proposta de **diligência**	9.11.3.
Subitens considerados atendidos formalmente, porém, em relação aos quais se entende oportuno realizar **diligência** para obter mais informações quanto ao cumprimento efetivo ou a situação atual	9.11.1, 9.11.2, 9.11.5, 9.11.6 (cumprido formalmente quanto às alterações nas cláusulas segunda, terceira e sétima).
Subitens em relação aos quais não foi possível obter dados indicativos do cumprimento da determinação, demandando realização de **diligência**	9.11, 9.11.4, 9.11.6 (descumprido quanto às alterações nas cláusulas primeira, quarta e vigésima nona), 9.11.7, 9.11.8, 9.12 (subitens 9.12.1, 9.12.2), 9.13 e subitens 9.13.2, 9.13.2.1 a 9.13.2.7, 9.14 e subitens 9.14.1 a 9.14.6, 9.15 e subitens. 9.15.1 a 9.15.3, 9.16 e subitens 9.16.1, 9.16.2 e 9.17.2.

Subitens que se considera deverem ser tornados insubsistentes em razão de modificação na legislação aplicável, da revogação do Convênio de Delegação 7/1997 ou por comprometimento em decorrência do tempo transcorrido	9.13.1, 9.13.2.8, 9.16.3, 9.17.1 e subitens 9.17.1.1 a 9.17.1.4.

Nota: elaboração própria, com base nas análises realizadas nos Quadros à peça 17.

41. Ante todo o exposto nesta instrução e nos quadros de análise à peça 17, foram elaboradas propostas de diligência consolidadas no quadro constante no tópico Proposta de encaminhamento, ao final desta instrução.

42. Considera-se oportuno registrar que os desequilíbrios econômico-financeiros nos Contratos de Arrendamento 1/2001 e 2/2001, desfavoráveis à Superintendência Estadual de Navegação, Portos e Hidrovias (SNPH), não causaram dano ao erário federal, uma vez que a SNPH é uma empresa pública do Estado do Amazonas e que o referido Estado realizou aportes na empresa para equacionar os déficits da mencionada autoridade portuária, conforme exposto nos parágrafos 33 e 34 do voto condutor do Acórdão 371/2006-TCU-Plenário, do Exmo. Ministro Relator Augusto Sherman (peça 7, p. 5).

43. Conforme os parágrafos 180 a 182 do aludido voto (peça 7, p. 26), a Concorrência Pública 01/2001-SNPH foi conduzida unicamente no âmbito estadual, sem ouvir o Conselho Nacional de Desestatização (CND) e sem exame prévio do Poder concedente (à época, Ministério dos Transportes), que só foi comunicado depois de ultimado o procedimento. Portanto, se não houve participação alguma da União, esta não poderia ser demandada, eventualmente, por prejuízos que o Estado porventura tenha causado, até mesmo porque o convênio de delegação previa o dever de indenizar por parte daquele que promovesse o inadimplemento de quaisquer de suas cláusulas.

44. Assim, não se configurou naqueles autos (TC 007.582/2022-1) dano financeiro à União, mas prejuízos aos cofres públicos estaduais, tendo o Acórdão e seu relatório e voto sido remetidos ao Ministério Público do Estado do Amazonas e ao Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, para as providências que considerassem cabíveis.

CONCLUSÃO

45. Cuidam os autos de monitoramento autuado em cumprimento ao Despacho do Ministro Augusto Sherman Cavalcanti (peça 424 do TC 007.582/2002-1), de 23/1/2018, que determinou a esta Unidade Técnica a adoção de providências visando ao cumprimento das determinações exaradas no Acórdão 371/2006-TCU-Plenário, do mesmo relator, proferido no TC 007.582/2002-1.

46. Feitas análises preliminares nesta instrução e nos quadros à peça 17, levando em consideração as alterações na legislação, nos instrumentos de delegação da administração e exploração do Porto Organizado de Manaus e nos termos aditivos celebrados aos Contratos de Arrendamento 1/2001 e 2/2001, bem como o transcurso temporal desde a prolação da deliberação monitorada, haverá propostas de diligência ao Estado do Amazonas, à SNPH, à Antaq e ao MPOR para que apresentem informações e documentações consolidadas no tópico Proposta de Encaminhamento desta instrução, adiante, referentes aos subitens 9.11.1, 9.11.2, 9.11.3, 9.11.4, 9.11.5, 9.11.6, 9.11.7, 9.11.8, 9.12 (subitens 9.12.1, 9.12.2), 9.13 e subitens 9.13.2, 9.13.2.1 a 9.13.2.7), 9.14 e subitens 9.14.1 a 9.14.6, 9.15 e subitens 9.15.1 a 9.15.3, 9.16 e subitens 9.16.1 e 9.16.2, e 9.17.2.

Com base na referida análise (peça 17), considera-se desnecessário solicitar informações em diligência quanto aos subitens do Acórdão 371/2006-TCU-Plenário elencados a seguir, pelos motivos adiante:

I) subitens considerados atendidos formal e materialmente: 9.11.9 e 9.11.10;

II) subitens que devem ser tornados insubsistentes em razão de modificação na legislação aplicável, revogação do Convênio de Delegação 7/1997 ou por comprometimento em decorrência do tempo transcorrido: 9.13.1,9.13.2.8, 9.16.3, 9.17.1 e subitens 9.17.1.1 a 9.17.1.4.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior propondo:

1) realizar diligência, com fundamento no art. 157 do RI/TCU, ao governo do Estado do

Amazonas e à Superintendência Estadual de Navegação, Portos e Hidrovias (SNPH) do Estado do Amazonas, para que, no prazo de trinta dias, forneça os seguintes documentos/informações, relativos ao cumprimento do Acórdão 371/2006-TCU-Plenário:

I) informem se os Contratos de Arrendamento 1/2001 e 2/2001, firmados pela SNPH, respectivamente, com a Empresa de Revitalização do Porto de Manaus e a Estação Hidráulica do Rio Amazonas, continuam em vigor ou foram revogados, apresentando cópia dos documentos que os tiverem alterado ou substituído;

II) forneçam os seguintes documentos/informações, de modo detalhado e fundamentado, sobre o cumprimento do Acórdão 371/2006-TCU-Plenário:

Quadro de diligências propostas ao Estado do Amazonas e à SNPH

Subitem do Acórdão 371/2006-TCU-Plenário	Diligência
9.11. fixar, com fulcro no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal c/c o art. 45 da Lei 8.443/1992, o prazo de 45 (quarenta e cinco) dias, contados a partir da ciência deste Acórdão, para que o Estado do Amazonas, delegatário do Convênio de Delegação 07/1997 — MT, e a Sociedade de Navegação, Portos e Hidrovias do Estado do Amazonas — SNPH, entidade responsável pela Administração do Porto de Manaus, adotem as providências necessárias ao exato cumprimento das Leis 8.630/1993, 8.666/1993 e do Decreto 2.184/1997, alterado pelo Decreto 2.247/1997, promovendo os ajustes necessários aos contratos de arrendamento portuário, informando a este Tribunal, ao término do prazo estipulado, acerca das medidas adotadas, em especial, com o fim de declarar a nulidade das cláusulas contratuais que infringem dispositivos das mencionadas leis, conforme indicado nos subitens a seguir, observando-se o procedimento disposto no art. 49 da Lei 8.666/1993 e, em especial, o § 3° desse dispositivo, quanto ao estabelecimento do contraditório e ampla defesa, a fim de:	Esclareçam as medidas adotadas para o cumprimento do subitem 9.11 do Acórdão 371/2006-TCU-Plenário ou os motivos do descumprimento.
9.11.1. retirar a previsão de arrecadação, pelas arrendatárias Estação Hidroviária do Amazonas S.A. e Empresa de Revitalização do Porto de Manaus S.A., das receitas correspondentes à utilização do acesso aquaviário e/ou área de fundeio às Áreas 1 e 2, respectivamente, cobradas dos armadores ou de seus representantes legais, conforme valor homologado pelo Conselho de Autoridade Portuária, as quais constam do subitem 6.1 da Cláusula Sexta dos Contratos de Arrendamento 1/2001 e 2/2001, celebrados com essas empresas, tendo em vista que, por importarem na arrecadação de tarifa portuária de competência da Administração do Porto, referida disposição contratual infringe o disposto no art. 33, § 1°, inciso IV, da Lei 8.630/1993;	Informem se, além da retirada da previsão de arrecadação, pelas arrendatárias, das receitas correspondentes à utilização do acesso aquaviário e/ou área de fundeio às Áreas 1 e 2, as quais constavam do subitem 6.1 da Cláusula Sexta dos Contratos de Arrendamento 1/2001 e 2/2001, foram adotadas providências para o cumprimento efetivo do item 9.11.1 do Acórdão 371/2006-TCU-Plenário, esclarecendo se a autoridade portuária arrecada todas as tarifas portuárias relativas às suas atividades (art. 17, § 1º, inciso IV, da Lei 12.815/2013).
9.11.2. retirar a previsão de arrecadação, pela arrendatária Estação Hidroviária do Amazonas S.A., da receita correspondente ao controle de acesso de pessoas à Área 1 – passageiros ou não – bem como para a implantação e operação de logística de controle associada, de forma proporcional ao número de passageiros embarcados e em valor unitário homologado pelo Conselho de Autoridade Portuária como 'Tarifa de Utilização Portuária', constante do subitem 6.4 da Cláusula Sexta do Contrato de Arrendamento 01/2001, celebrado com essa empresa, tendo em vista que, por importar na arrecadação de tarifa portuária de competência da Administração do Porto, referida disposição contratual infringe o disposto no art. 33, § 1°, inciso IV, da Lei 8.630/1993;	Esclareçam se, além da exclusão da 'Tarifa de Utilização Portuária', constante do subitem 6.4 da Cláusula Sexta do Contrato de Arrendamento 01/2001, foram adotadas providências para o cumprimento efetivo do item 9.11.2 do Acórdão 371/2006-Plenário, comunicando se as receitas indicadas no subitem 9.11.2 do Acórdão 371/2006-TCU-Plenário estão sendo efetivamente arrecadadas e geridas pela autoridade portuária (art. 17, § 1º, inciso IV, da Lei 12.815/2013).
9.11.3. excluir, dos Contratos de Arrendamento 01/2001 e 02/2001, a obrigação de as arrendatárias organizarem e manterem a guarda portuária, conforme consta do item 18.16 da Cláusula Décima Oitava dos contratos, celebrados respectivamente com a Estação Hidroviária do Amazonas S.A. e a Empresa de Revitalização do Porto de Manaus S.A., vez que tal disposição infringe o disposto no art. 33, § 1°, inciso IX, da Lei 8.630/1993, que define ser essas atividades competência da	Expliquem se, além da exclusão da obrigação de as arrendatárias organizarem e manterem a guarda portuária, que constava do item 18.16 da Cláusula Décima Oitava dos Contratos de Arrendamento 01/2001 e 02/2001, a autoridade portuária adotou providência para exercer a competência de organizar a guarda

Subitem do Acórdão 371/2006-TCU-Plenário	Diligência
Administração do Porto;	portuária, prevista no art. 17, § 1º, inciso XV, da Lei 12.815/2013, informando quais foram elas e qual a situação da guarda portuária nas áreas sob sua jurisdição.
9.11.4. excluir a previsão contida na Cláusula Quarta, Meta 1, alínea 'b' dos Contratos de Arrendamento 01/2001 e 02/2001, celebrados respectivamente com a Estação Hidroviária do Amazonas S.A. e a Empresa de Revitalização do Porto de Manaus S.A., quanto à restrição de acesso de pessoas, veículos e embarcações por parte daquelas arrendatárias, mediante operação dos sistemas de controles de segurança e controle de acesso, de modo a adequar a referida cláusula contratual ao disposto no art. 33, § 1°, inciso IV, da Lei 8.630/1993, que confere à Administração do Porto a competência para 'autorizar, previamente, ouvidas as demais autoridades do porto, a entrada e a saída, inclusive atracação e desatracação, o fundeio e o tráfego de embarcação na área do porto, bem assim a movimentação de carga da referida embarcação', alterando-a, conforme necessário;	Informem se o subitem 9.11.4 do Acórdão 371/2006-TCU-Plenário foi cumprido formal e efetivamente e se a SNPH, na condição de autoridade portuária, está realizando as atividades de autorizar a entrada e saída, inclusive atracação e desatracação, o fundeio e o tráfego de embarcação na área do porto, ouvidas as demais autoridades do porto, conforme prescreve o 17, § 1º, VIII da Lei 12.815/2013.
9.11.5. excluir o poder conferido às arrendatárias para aplicarem aos usuários sanções de advertência, multa e suspensão temporária ou definitiva para usufruir das áreas do porto, constante do subitem 5.8 da Cláusula Quinta dos Contratos de Arrendamento 01/2001 e 02/2001, celebrados respectivamente com a Estação Hidroviária do Amazonas S.A. e a Empresa de Revitalização do Porto de Manaus S.A., considerando que, nos termos do art. 33, § 1°, inciso XIII, da Lei 8.630/1993 é da competência da Administração do Porto a lavratura de autos de infração e a instauração de processos administrativos, aplicando as penalidades previstas em lei, dentro dos limites das áreas do porto, cuja aplicação se encontra definida nos arts. 37 a 43 dessa mesma lei;	Esclareçam se o subitem 9.11.5 foi efetivamente cumprido, registrando se as atividades previstas no art. 17, § 1º, XI da Lei 12.815/2013, no sentido de reportar infrações e representar perante a Antaq, visando à instauração de processo administrativo e de aplicação das penalidades previstas em lei, em regulamento e nos contratos são exercidas exclusivamente pela SNPH, na condição de autoridade portuária.
9.11.6. excluir do objeto do Contrato de Arrendamento 02/2001, celebrado com a Empresa de Revitalização do Porto de Manaus, as Áreas 3 e 4 identificadas no edital e contrato, correspondentes às edificações e terrenos destinados anteriormente à residência do Administrador do Porto e ao antigo Anjuricaba Grêmio do Porto, referidas nas Cláusulas Primeira, Segunda, Terceira, Quarta, Sétima e Vigésima Nona desse contrato, uma vez que a Lei 8.630/1993 não prevê a possibilidade de arrendamento de áreas e instalações situadas fora do porto organizado para exploração não afeta às operações portuárias (art. 34, caput, combinado com os arts. 1°, inciso IV e 4°, inciso I, da Lei 8.630/1993);	Esclareça a razão de não terem sido feitas as alterações determinadas pelo subitem 9.11.6 do Acórdão 371/2006-TCU-Plenário nas cláusulas quarta e vigésima nona do Contrato de Arrendamento 2/2001, ou apresente documentação comprobatória de seu cumprimento e informação sobre se atualmente se abstém efetivamente de arrendar áreas fora do porto organizado, tendo em vista o disposto no art. 2º, inciso XI, da Lei 12.815/2013.
9.11.7. substituir a disposição contratual constante do subitem 11.1.1 da Cláusula Décima Primeira dos Contratos de Arrendamento 1/2001 e 2/2001, que impede a alteração unilateral do contrato por parte da Administração Pública contratante, em desacordo com o disposto no art. 65, inciso I, da Lei 8.666/1993, por outra que contemple as situações previstas no referido dispositivo legal;	Informem a razão do possível descumprimento ao subitem 9.11.7 do Acórdão 371/2006-TCU-Plenário, uma vez que não se identificou a substituição da 'disposição contratual constante do subitem 11.1.1 da Cláusula Décima Primeira dos Contratos de Arrendamento 1/2001 e 2/2001, que impede a alteração unilateral do contrato por parte da Administração Pública contratante, em desacordo com o disposto no art. 65, inciso I, da Lei 8.666/1993, por outra que contemple as situações previstas no referido dispositivo legal' e se existem outros ajustes em vigor que se abstém de prever a prerrogativa da Administração de alterar unilateralmente os contratos de arredamento nas situações previstas em lei (arts. 65, inciso I, e 78 da Lei 8.666/1993, arts. 104, I e II, e

Subitem do Acórdão 371/2006-TCU-Plenário	Diligência
	137 da Lei 14.133/2021) ou apresentem documentação comprobatório do atendimento à referida determinação.
9.11.8. promover alteração da Cláusula Vigésima Quarta dos Contratos de Arrendamento 01/2001 e 02/2001, as quais não contemplam as situações previstas no art. 78 da Lei 8.666/1993 para rescisão contratual, de forma a adequá-la a esse dispositivo e, em especial, de maneira a excluir a previsão contida no subitem 24.6 dessa cláusula, por inibir a faculdade prevista no inciso 79, inciso I, da referida lei, de a administração rescindir unilateralmente os contratos nos casos enumerados nos incisos I a XII e XVII do art. 78 da Lei 8.666/1993;	Expliquem a razão do possível descumprimento do subitem 9.11.8 do Acórdão 371/2006-TCU-Plenário, uma vez que não promoveram a alteração das Cláusulas Vigésima Quarta dos Contratos de Arrendamento 1/2001 e 2/2001, as quais não contemplam as situações previstas no art. 78 da Lei 8.666/1993 para rescisão contratual, de forma a adequá-la a esse dispositivo e, em especial, de não terem excluído a previsão contida no subitem 24.6 dessa cláusula, que inibia a faculdade prevista no inciso 79, inciso I, da referida lei, de a administração rescindir unilateralmente os contratos nos casos enumerados nos incisos I a XII e XVII do art. 78 da Lei 8.666/1993, bem assim indique se há outros contratos atualmente em vigor com o mesmo vício de restringirem a extinção unilateral dos contratos pela Administração nos casos previstos em lei.
9.12. determinar ao Estado do Amazonas e à Sociedade de Navegação, Portos e Hidrovias do Estado do Amazonas – SNPH que realizem, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias contados da ciência desta deliberação, novos estudos de viabilidade dos arrendamentos das áreas e instalações do Porto Organizado de Manaus, visando a avaliação dos empreendimentos, de forma a contemplar o seguinte: 9.12.1. a avaliação dos preços mínimos fixados para os arrendamentos, à época da Concorrência Pública SNPH 01/2001, de modo a indicar a razoabilidade e conformidade dos preços contratuais estipulados por ocasião daquele certame, levando-se em consideração as características dos empreendimentos e projetos previstos à época, cenários e premissas descritos pelo estudo denominado 'Avaliação Econômico-Financeira do Arrendamento das Atividades Portuárias e Áreas do Complexo Portuário de Manaus', elaborado na ocasião pelo Instituto Euvaldo Lodi/DF; 9.12.2. definição do preço mínimo atual para os arrendamentos, considerando a realidade presentemente evidenciada no Porto Organizado de Manaus quanto aos investimentos previstos e aos já realizados, que possa servir de base para a realização de nova licitação, caso venha a ser determinada a anulação da Concorrência SNPH 01/2001, ou para o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos atualmente em vigor, caso se determine futuramente a repactuação dos contratos;	Informem quais medidas foram adotadas para o cumprimento do item 9.12 e subitens do Acórdão 371/2006-TCU-Plenário, se os referidos estudos foram submetidos à Antaq e quais as conclusões da Agência reguladora ou os motivos pelos quais os estudos não foram realizados e/ou remetidos à Antaq, se os contratos decorrentes da Concorrência Pública SNPH 01/2001 estão vigentes ou quando e em que circunstâncias perderam a vigência; bem como os instrumentos mediante os quais eventualmente foram substituídos ou prorrogados.
9.13. determinar ao Estado do Amazonas e à Sociedade de Navegação, Portos e Hidrovias do Estado do Amazonas – SNPH que, na realização do estudo referido no subitem 9.12.2 retro: 9.13.2 levem em consideração a realidade atual dos empreendimentos e todo o conjunto de fatores que interferem ou interferirão no estabelecimento do preço mínimo do arrendamento, especialmente os investimentos porventura já realizados e as seguintes situações, entre outras porventura observadas por ocasião desses estudos: 9.13.2.1 a retirada das Áreas 3 e 4 do objeto do Contrato de Arrendamento 002/2001 — SNPH e receitas correspondentes, decorrentes da exploração das edificações ali existentes; 9.13.2.2. os investimentos realizados pela arrendatária das Áreas 3 e 4,	Informem quais medidas foram adotadas para o cumprimento do item 9.13.2 e subitens 9.13.2.1 a 9.13.2.7 do Acórdão 371/2006-TCU-Plenário

Subitem do Acórdão 371/2006-TCU-Plenário	Diligência
porventura ainda não amortizados, considerando a hipótese de repactuação dos contratos atualmente em vigor, já sem a exploração dessas áreas pela arrendatária; 9.13.2.3. a exclusão da área correspondente ao Terminal de Movimentação de Contêineres do objeto do Contrato de Arrendamento 02/2001, bem como a devolução da atividade de movimentação de contêineres e receitas correspondentes para a administração e exploração da SNPH, considerando que essa atividade não foi objeto da Concorrência 01/2001 e, portanto, na hipótese de repactuação dos contratos atualmente em vigor, essa atividade não poderá ser explorada pela arrendatária detentora do Contrato 02/2001; 9.13.2.4. a impossibilidade de realização dos investimentos previstos na área do Terminal de Contêineres, como a construção do complexo de edificações denominado 'Festival Center', previsto no estudo realizado pelo IEL, uma vez que essa área é destinada à movimentação de cargas e não poderá ser desativada ou transferida para outro porto, conforme se previa à época; 9.13.2.5. a exclusão, dos contratos, das tarifas portuárias pela utilização do acesso aquaviário e/ou área de fundeio e da Tarifa de Utilização Portuária, as quais foram transferidas indevidamente às arrendatárias, para formação de suas receitas; 9.13.2.6. o investimento realizado pelo Estado do Amazonas no empreendimento, mediante integralização do montante de R$ 35 milhões no capital social das arrendatárias Estação Hidroviária do Amazonas S.A. e Empresa de Revitalização do Porto de Manaus S.A., recursos esses que, nas condições atuais de devolução a longo prazo, caracterizam-se como financiamento estatal de baixo custo a ser considerado na estipulação do preço mínimo atual e no restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, devendo ser computado nos novos estudos de viabilidade econômico-financeira do arrendamento, para a hipótese de permanência das arrendatárias na exploração das áreas arrendadas; 9.13.2.7. os investimentos previstos nas áreas arrendadas, referentes ao Projeto de Revitalização do Porto de Manaus, realizados ou por realizar, e respectivas fontes geradoras de receitas estimadas em decorrência da exploração das edificações e melhoramentos introduzidos por esse projeto pelas arrendatárias, considerando as atuais perspectivas e possibilidades de implantação, a exclusão das Áreas 3 e 4 e, futuramente, da área correspondente às operações com contêineres;	
9.14. determinar ao Estado do Amazonas e à Sociedade de Navegação, Portos e Hidrovias do Estado do Amazonas – SNPH que:	
9.14.1. encaminhem à Agência Nacional de Transportes Aquaviários – Antaq, imediatamente após o término do prazo estipulado subitem 9.11 supra, os contratos de arrendamento ajustados nos termos da legislação federal e deste Acórdão, e, imediatamente após o término do prazo estipulado subitem 9.12 supra, os estudos ali referidos, inclusive em meio magnético, para exames daquela Agência, que ficará responsável pelo envio de toda a documentação correspondente, acompanhada das análises técnicas pertinentes, analogamente ao que prevê o art. 7° do Decreto 4.391/2002, a este Tribunal;	Informem se cumpriram o subitem 9.14.1 do Acórdão 371/2006-TCU-Plenário, apresentando documentação comprobatória, ou justifiquem o descumprimento.
9.14.2. encaminhem, a esta Corte, imediatamente após o término do prazo estipulado subitem 9.12 supra, cópia dos estudos referidos naquele subitem, inclusive em meio magnético, mantendo este Tribunal informado sobre a remessa da documentação correspondente para exame da Antaq e, imediatamente após o término do prazo estipulado no subitem 9.11 supra, os contratos de arrendamento devidamente ajustados à legislação federal que os rege, nos termos	Esclareçam se cumpriram o subitem 9.14.2 do Acórdão 371/2006-TCU-Plenário, apresentando documentação comprobatória, ou justifiquem o descumprimento.

Subitem do Acórdão 371/2006-TCU-Plenário	Diligência
determinados por este Acórdão;	
9.14.3. abstenham-se de transferir áreas ou operações do Porto Organizado de Manaus para outro local diferente daquele previsto no Convênio de Delegação 07/1997, sem que haja previsão legal, anuência do órgão delegante e autorização prévia no instrumento de delegação.	Informem as medidas que adotaram para cumprir o subitem 9.14.3 do Acórdão 371/2006-TCU-Plenário e se estão se abstendo de transferir áreas ou operações do Porto Organizado de Manaus para outro local diferente daquele previsto no ajuste atualmente vigente, no caso, o Convênio de Delegação 1/2019.
9.14.4. adotem providências, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias contados da ciência deste Acórdão, no sentido de manter os seguros exigidos pela Cláusula Sexta do Convênio de Delegação 07/1997, informando a este Tribunal acerca das medidas adotadas ao término desse prazo;	Informem se mantém os seguros exigidos pela cláusula sexta, item 6.2, inciso XXIII, do Convênio de Delegação 1/2019.
9.14.5. fixem e arrecadem as tarifas portuárias de sua competência, imediatamente após os ajustes contratuais determinados no item 9.11 ou imediatamente após o término do prazo estabelecido no subitem 9.11 supra para adequação dos contratos aos termos do art. 33, § 1°, inciso IV, da Lei 8.630/1993, o que vier a ocorrer primeiro, cuidando para que não conste dos contratos de arrendamento atualmente em vigor qualquer previsão de arrecadação de receitas portuárias que se incluam nas competências definidas por lei à Administração do Porto;	Informem se, em cumprimento ao art. 17, § 1º, inciso IV, da Lei 12.815/2013, e ao subitem 9.14.5 do Acórdão 371/2006-TCU-Plenário, arrecadam os valores das tarifas relativas às suas atividades, abstendo-se de atribuir às arrendatárias a arrecadação de receitas portuárias que se incluam nas competências da Autoridade Portuária.
9.14.6. observem, doravante, na celebração dos contratos de arrendamento de áreas e instalações portuárias, além das cláusulas previstas no art. 4°, § 4°, da Lei 8.630/1993, todas aquelas que a Lei de Licitações impõe aos contratos administrativos da espécie, observando, ainda, o que dispõe a 'Norma sobre arrendamento de áreas e instalações portuárias destinadas à movimentação e armazenagem de cargas e ao embarque e desembarque de passageiros', aprovada pela Resolução Antaq n. 55/2002, o que prescreve o art. 9° do Decreto 4.391/2002;	Informem se os contratos de arrendamento do Porto Organizados de Manaus atualmente em vigor contêm todas as cláusulas obrigatórias previstas no art. 5º, incisos I a XVIII, da Lei 12.815/2013.

2) realizar diligência, com fundamento no art. 157 do RI/TCU, à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), para que, no prazo de trinta dias:

I) explique a razão pela qual foram celebrados o 1º Termo Aditivo ao Contrato de Arrendamento 1/2001 e o 2º Termo Aditivo ao Contrato de Arrendamento 2/2001, sem exigir os ajustes necessários para que fossem corrigidas as seguintes possíveis falhas dos Contratos de Arrendamento 1/2001 e 2/2001:

a) infringência ao art. 65, inciso I, da Lei 8.666/1993, e descumprimento ao subitem 9.11.7 do Acórdão 371/2006-TCU-Plenário, por meio do qual foi determinado ao governo do Estado do Amazonas e à Superintendência Estadual de Navegação, Portos e Hidrovias (SNPH) do Estado do Amazonas 'substituir a disposição contratual constante do subitem 11.1.1 da Cláusula Décima Primeira dos Contratos de Arrendamento 1/2001 e 2/2001, que impede a alteração unilateral do contrato por parte da Administração Pública contratante, em desacordo com o disposto no art. 65, inciso I, da Lei 8.666/1993, por outra que contemple as situações previstas no referido dispositivo legal';

b) infringência aos arts. 78 e 79, inciso I, da Lei 8.666/1993, e infringência ao subitem 9.11.8 do Acórdão 371/2006-TCU-Plenário, mediante o qual este Tribunal determinou ao Estado do Amazonas e à SNPH que promovessem alteração da Cláusula Vigésima Quarta dos Contratos de Arrendamento 1/2001 e 2/2001, as quais não contemplavam as situações previstas no art. 78 da Lei 8.666/1993 para rescisão contratual, de forma a adequá-la a esse dispositivo e, em especial, de maneira a excluir a previsão contida no subitem 24.6 dessa cláusula, por inibir a faculdade prevista no inciso 79, inciso I, da referida lei, de a administração rescindir unilateralmente os contratos nos casos enumerados nos incisos I a XII e XVII do art. 78 da Lei 8.666/1993;

II) forneça os seguintes documentos/informações, de forma detalhada e fundamentada, sobre o cumprimento do Acórdão 371/2006-TCU-Plenário:

Quadro de diligências propostas à Antaq

Subitem do Acórdão 371/2006-TCU-Plenário	Diligência
9.15. determinar à Agência Nacional de Transportes Aquaviários — Antaq que:	
9.15.1. ao receber a documentação correspondente aos estudos mencionados no subitem 9.12 deste Acórdão, encaminhe-os a este Tribunal, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, acompanhados de manifestação sobre a adequabilidade e correção dos estudos elaborados, bem como sobre sua aderência à legislação federal que trata dos arrendamentos, em especial, tendo em vista os elementos apontados no art. 4°, § 4°, da Lei 8.630/1993, no art. 6° do Decreto 4.391/2002 e nos regulamentos editados pela Agência;	Apresente informações sobre o cumprimento do subitem 9.15.1 do Acórdão 371/2006-TCU-Plenário, e cópia da documentação comprobatória, se houver.
9.15.2. oriente e fiscalize, com maior frequência e intensidade, as atividades da Sociedade de Navegação, Portos e Hidrovias do Estado do Amazonas - SNPH, exercidas na condição de Autoridade Portuária, bem como em relação aos contratos de arrendamento por ela celebrados, de modo a garantir o cumprimento dos regulamentos, normas e leis que regem o exercício dessas atividades, nos limites de sua competência estabelecida pela Lei 10.233/2001, informando ao Tribunal, em sessenta dias, como executará essa determinação;	Informe quais as fiscalizações realizadas na SNPH e na Codomar desde a notificação do Acórdão 371/2006-TCU-Plenário até o momento e se houve fiscalizações em relação aos contratos de arrendamento atualmente em vigor, de forma a garantir o cumprimento dos regulamentos, normas e leis que regem o exercício dessas atividades, quais os resultados desses trabalhos e se há previsão de fiscalizações futuras na SNPH e em contratos de arrendamento sob sua responsabilidade e com qual objeto.
9.15.3. adote as providências consideradas pertinentes junto à Sociedade de Navegação, Portos e Hidrovias do Estado do Amazonas - SNPH e à Prefeitura Municipal de Manaus, no sentido de resolver definitivamente os problemas de uso indevido da área em frente a Manaus Moderna para atracação de embarcações com fuga às ações fiscalizatórias regulares das autoridades aduaneira e portuária, informando ao Tribunal, em sessenta dias, as medidas adotadas;	Informe sobre o cumprimento do subitem 9.15.3 do Acórdão 371/2006-TCU-Plenário, as medidas adotadas para cessar o uso indevido da área portuária adjacente ao porto organizado, conhecida como Manaus Moderna, e se a questão foi solucionada.
9.16. determinar ao Ministério dos Transportes e à Agência Nacional de Transportes Aquaviários - Antaq que:	
9.16.1. manifestem-se, no prazo de sessenta dias, contados da ciência desta deliberação, acerca da conveniência de manter a execução do Projeto de Revitalização do Porto de Manaus, uma vez que esse projeto não constou do Convênio de Delegação 07/1997, não foi contemplado no Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de Manaus, e não foi submetido ao Conselho Nacional de Desestatização, por ocasião dos arrendamentos realizados pela Sociedade de Navegação, Portos e Hidrovias do Estado do Amazonas, tendo constado, todavia, como objeto da licitação para o arrendamento e exploração das áreas do Porto de Manaus;	Informe as medidas adotadas para o cumprimento da determinação contida no subitem 9.16.1 do Acórdão 371/2006-TCU-Plenário, encaminhando documentação pertinente acerca da manifestação/decisão sobre a conveniência de manter a execução do Projeto de Revitalização do Porto de Manaus, qual seu estágio atual e se ele atualmente está contemplado no Convênio de Delegação 1/2019.
9.16.2. caso entendam conveniente que se dê continuidade ao Projeto de Revitalização do Porto de Manaus, no âmbito do programa de arrendamento das áreas e instalações previsto pelo delegatário, avaliem os reflexos da execução desse	Informe quais as medidas adotadas para o cumprimento do subitem 9.16.2 do Acórdão 371/2006-TCU-Plenário.

Subitem do Acórdão 371/2006-TCU-Plenário	Diligência
projeto em relação ao Convênio de Delegação, cuja implantação já ocorreu parcialmente, de modo que, na hipótese de permanecer o porto delegado, sejam estabelecidas no convênio as condições de implantação das obras restantes, porventura ainda não realizadas, a fim de impedir que haja descaracterização do bem federal ou qualquer modificação que contrarie, eventualmente, os interesses da União, ou, ainda, de forma a acompanhá-lo oportunamente, promovendo os ajustes necessários nos termos do Convênio de Delegação 07/1997;	

3) realizar diligência, com fundamento no art. 157 do RI/TCU, ao Ministério de Portos e Aeroportos (MPOR), para que, no prazo de trinta dias:

I) explique a razão pela qual foram celebrados o 1º Termo Aditivo ao Contrato de Arrendamento 1/2001 e o 2º Termo Aditivo ao Contrato de Arrendamento 2/2001, sem exigir os ajustes necessários para que fossem corrigidas as seguintes possíveis falhas dos Contratos de Arrendamento 1/2001 e 2/2001:

a) infringência ao art. 65, inciso I, da Lei 8.666/1993, e descumprimento ao subitem 9.11.7 do Acórdão 371/2006-TCU-Plenário, por meio do qual foi determinado ao governo do Estado do Amazonas e à Superintendência Estadual de Navegação, Portos e Hidrovias (SNPH) do Estado do Amazonas 'substituir a disposição contratual constante do subitem 11.1.1 da Cláusula Décima Primeira dos Contratos de Arrendamento 1/2001 e 2/2001, que impede a alteração unilateral do contrato por parte da Administração Pública contratante, em desacordo com o disposto no art. 65, inciso I, da Lei 8.666/1993, por outra que contemple as situações previstas no referido dispositivo legal';

b) infringência aos arts. 78 e 79, inciso I, da Lei 8.666/1993, e infringência ao subitem 9.11.8 do Acórdão 371/2006-TCU-Plenário, mediante o qual este Tribunal determinou ao Estado do Amazonas e à SNPH que promovessem alteração da Cláusula Vigésima Quarta dos Contratos de Arrendamento 1/2001 e 2/2001, as quais não contemplavam as situações previstas no art. 78 da Lei 8.666/1993 para rescisão contratual, de forma a adequá-la a esse dispositivo e, em especial, de maneira a excluir a previsão contida no subitem 24.6 dessa cláusula, por inibir a faculdade prevista no inciso 79, inciso I, da referida lei, de a administração rescindir unilateralmente os contratos nos casos enumerados nos incisos I a XII e XVII do art. 78 da Lei 8.666/1993;

II) forneça os seguintes documentos/informações, de forma detalhada e fundamentada, sobre o cumprimento do Acórdão 371/2006-TCU-Plenário:

Quadro de diligências propostas ao MPOR

Subitem do Acórdão 371/2006-TCU-Plenário	Diligência
9.16. determinar ao Ministério dos Transportes e à Agência Nacional de Transportes Aquaviários - Antaq que:	
9.16.1. manifestem-se, no prazo de sessenta dias, contados da ciência desta deliberação, acerca da conveniência de manter a execução do Projeto de Revitalização do Porto de Manaus, uma vez que esse projeto não constou do Convênio de Delegação 07/1997, não foi contemplado no Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de Manaus, e não foi submetido ao Conselho Nacional de Desestatização, por ocasião dos arrendamentos realizados pela Sociedade de Navegação, Portos e Hidrovias do Estado do Amazonas, tendo constado, todavia, como objeto da licitação para o arrendamento e exploração das áreas do Porto de Manaus;	Informe as medidas adotadas para o cumprimento da determinação contida no subitem 9.16.1 do Acórdão 371/2006-TCU-Plenário, encaminhando documentação pertinente acerca da manifestação/decisão sobre a conveniência de manter a execução do Projeto de Revitalização do Porto de Manaus, qual seu estágio atual e se ele atualmente está contemplado no Convênio de Delegação 1/2019.
9.16.2. caso entendam conveniente que se dê continuidade ao Projeto de Revitalização do Porto de Manaus, no âmbito	Informe quais as medidas adotadas para o cumprimento do subitem 9.16.2 do Acórdão 371/2006-

Subitem do Acórdão 371/2006-TCU-Plenário	Diligência
do programa de arrendamento das áreas e instalações previsto pelo delegatário, avaliem os reflexos da execução desse projeto em relação ao Convênio de Delegação, cuja implantação já ocorreu parcialmente, de modo que, na hipótese de permanecer o porto delegado, sejam estabelecidas no convênio as condições de implantação das obras restantes, porventura ainda não realizadas, a fim de impedir que haja descaracterização do bem federal ou qualquer modificação que contrarie, eventualmente, os interesses da União, ou, ainda, de forma a acompanhá-lo oportunamente, promovendo os ajustes necessários nos termos do Convênio de Delegação 07/1997;	TCU-Plenário.
9.17. determinar ao Ministério dos Transportes que:	
9.17.2. exerça de forma satisfatória o acompanhamento, controle e fiscalização da execução do Convênio de Delegação 07/1997, nos termos previstos na Cláusula Sétima do referido instrumento, de forma a evitar que a delegação seja exercida com extrapolação dos limites previstos no convênio ou em desconformidade com a legislação federal que rege os portos delegados e informe, a este Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, contados da ciência deste Acórdão, as medidas programadas e as providências adotadas com vistas à efetiva implementação dessas ações;	Informe se tem exercido o acompanhamento, controle e fiscalização do Convênio de Delegação 1/2019, nos termos previstos na sua cláusula quinta, item 5.1, inciso II (peça 12, p. 4), de forma a evitar que a delegação seja exercida com extrapolação dos limites previstos no convênio ou em desconformidade com a legislação federal que rege os portos delegados, as medidas programadas e as providências adotadas com vistas à efetiva implementação dessas ações.

4) encaminhar cópia da presente instrução e da peça 17 destes autos ao governo do Estado do Amazonas, à Superintendência Estadual de Navegação, Portos e Hidrovias (SNPH) do Estado do Amazonas, à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) e ao Ministério de Portos e Aeroportos (MPOR), a fim de subsidiar as respostas às diligências."

5. Após a realização das medidas saneadoras pertinentes à coleta de informações necessárias ao procedimento, a Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia) elaborou instrução de peça 67 dos autos. Essa instrução, em razão de conter nova determinação, foi submetida aos gestores para comentários, nos termos do art. 7º, § 3º, da Resolução TCU 315/2020.

6. Cumprida com a medida saneadora, elaborou-se a derradeira instrução, à peça 98, datada de 26/6/2026, vazada nos seguintes termos, com os quais se manifestaram de acordo os seus dirigentes em pronunciamentos seguintes de peças 99/100:

"**INTRODUÇÃO**

1. Cuidam os autos de monitoramento autuado em cumprimento ao Despacho do Ministro Augusto Sherman Cavalcanti (peça 424 do TC 007.582/2002-1), de 23/1/2018, que determinou a esta Unidade Técnica a adoção de providências visando ao cumprimento das determinações exaradas no Acórdão 371/2006-TCU-Plenário, do mesmo relator, proferido no TC 007.582/2002-1, relacionadas ao arrendamento de áreas e instalações do Porto Organizado de Manaus.

HISTÓRICO

2. Análise empreendida em 30/11/2023 concluiu pela necessidade de se realizar diligência ao Estado do Amazonas, à SNPH, à Antaq e ao MPOR nos termos propostos na peça 18, p. 9-16.

3. Anuída pelo pronunciamento à peça 19, as diligências se materializaram do seguinte modo:

Ofício (peça)	**Destino**	**Data recebimento**
60779/2023 (peça 20)	Antaq	04/12/2023 (peça 21)
60782/2023 (peça 22)	Ministério de Portos e Aeroportos	07/12/2023 (peça 25)
60781/2023 (peça 23)	SNPH	Não entregue (peça 27)
60780/2023 (peça 24)	Estado do Amazonas	13/12/2023 (peça 26)
13724/2024 (peça 50)	SNPH	16/04/2024 (peça 51)

4. Após pedidos de vista (peças 28-32) e solicitações de prorrogação de prazo (peças 33-38), as seguintes respostas foram apresentadas: a) Ministério de Portos e Aeroportos (peça 39); b) Antaq (peças 40-45); c) Estado do Amazonas (peças 46-48); e SNPH (peças 52-53).

5. Em exame preliminar, o Pronunciamento da Unidade Técnica, de 14/03/2025 (peça 55), registrou que a determinação objeto do subitem 9.14.4 do Acórdão 371/2006-TCU-Plenário não foi cumprida, ou seja, não foram mantidos os seguros exigidos pela cláusula sexta do Convênio de Delegação 07/1997. O pronunciamento lembrou que o convênio 07/1997 foi substituído pelo Convênio de Delegação 01/2019, que também manteve a obrigação da contratação de seguros, conforme sua cláusula sexta, inciso XXIII. Lembrou, ainda, que a falta de contratação do seguro também seria um descumprimento do art. 33, inciso XVII, da Resolução-Antaq 75/2022.

6. Assim, o pronunciamento formulou diligência à Antaq para que, no prazo de 15 dias:

a) informe se há procedimento autuado na Agência para apurar eventual descumprimento do Convênio de Delegação 1/2019, celebrado com o Estado do Amazonas, no tocante à falta de contratação dos seguros exigidos na Clausula Sexta, inciso XXIII, do respectivo convênio;
b) encaminhe, se houver, os respectivos pareceres, notas técnicas, decisões e outros documentos que forem considerados importantes para a elucidação da matéria;
c) alternativamente, justifique a ausência de procedimento para a apuração da eventual irregularidade, tendo em vista o disposto no art. 33, inciso XVII, da Resolução-Antaq 75/2022.

7. A medida materializou-se por meio do ofício 8/2025, de 14/3/2025 (peça 56), entregue à Agência Reguladora em 17/3/2025 (peça 57). A resposta foi apresentada em 28/3/2025 (peças 58-65).

8. A Antaq informou que há três procedimentos instaurados visando a verificação das obrigações relacionadas à contratação de seguros: um referente à empresa EHA, outro referente à empresa ERPM e o terceiro, referente à SNPH (peça 60). Os processos resultaram em autos de infração motivados pela ausência de coberturas específicas nas apólices de seguro contratadas pelas arrendatárias relacionadas a danos ambientais e contra o patrimônio público, conforme exigência expressa da Portaria SEP 111/2013. A Autoridade Portuária, por seu turno, foi autuada pela omissão no dever de fiscalização. Atualmente os processos encontram-se na fase de análise dos recursos administrativos interpostos (peça 60, p. 2).

9. A Agência Reguladora juntou: a) a apólice de seguro da empresa ERPM, válida até 26/9/2025, com cobertura de até um milhão de reais para responsabilidade civil ampla, por evento e ocorrência, e no agregado anual (peça 61), e de cinco milhões para danos físicos a bens móveis e imóveis, por evento e ocorrência, e no agregado anual (peça 64); b) o contrato 1/2001, firmado em 8/6/2001, entre a SNPH e a empresa EHA (peça 62, p. 1-37), e seu primeiro termo aditivo, celebrado em 28/03/2018 (peça 62, p. 39-61); c) o contrato 2/2001, firmado em 8/6/2001, entre a SNPH e a empresa ERPM (peça 63, p. 1-36), e seu segundo termo aditivo (peça 63, p. 37-48); e d) o convênio de delegação 01/2019, firmado em 1º/8/2019 entre a SNPTA e a SNPH (peça 65).

10. Em instrução à peça 67, após a realização das medidas saneadoras descritas, a Unidade Técnica juntou instrução com propostas de encaminhamento endereçadas ao Ministério de Portos e Aeroportos e que, por isso, foi submetida a comentário dos gestores nos termos da Resolução-TCU 315/2020.

11. Após a juntada dos comentários pertinentes (peças 75-85) a Unidade Técnica lavrou outra instrução à peça 88. Na ocasião, considerando o teor da Portaria-MPor 584/2025, avaliou-se que o encaminhamento proposto merecia novos ajustes de redação e a inclusão da Superintendência Estadual de Navegação, Portos e Hidrovias do Amazonas. Portanto, em obediência à Resolução-TCU 315/2020, os autos foram submetidos aos comentários da superintendência. Não foi considerado necessário novo envio dos autos para comentários do MPor, haja vista que o conteúdo da determinação no que lhe cabia pouco houvera se alterado em relação à instrução anterior.

12. A seguir, apresenta-se o exame técnico da matéria acompanhado da síntese dos comentários dos gestores.

EXAME TÉCNICO

13. Conforme análise empreendida na instrução à peça 18, ainda não restou demonstrado o

cumprimento das seguintes determinações contidas no Acórdão 371/2006-TCU-Plenário (peça 6, p. 78-88), as quais foram objeto de diligência nestes autos:

a) Estado do Amazonas e SNPH: subitens 9.11.1 a 9.11.8, subitens 9.12.1 e 9.12.2, subitens 9.13.2.1 a 9.13.2.7, e subitens 9.14.1 a 9.14.6;

b) Antaq: subitens 9.15.1 a 9.15.3, e subitens 9.16.1 e 9.16.2;

c) MPOR: subitens 9.16.1 e 9.16.2, e subitem 9.17.2.

14. Passa-se ao exame das respostas de diligências promovidas nos autos.

Resposta - Ministério Portos e Aeroportos (peça 39)

15. O Ministério de Portos apresentou a Nota Informativa 1/2024, de 29/1/2024, da Coordenação Geral de Arrendamentos Portuários (peça 39, p. 6-10); e a Nota Informativa 2/2024, de 16/1/2024, da Coordenação Geral de Delegações e Convênios (peça 39, p. 11-13).

16. Por meio da Nota Informativa 1/2024, informou que atualmente tramitam dois processos pendentes de decisão a respeito dos contratos de arrendamento 1/2001 (firmado em 8/6/2001, entre a SNPH e a empresa EHA, correspondente à área 1) e 2/2001 (firmado em 8/6/2001, entre a SNPH e a empresa ERPM, correspondente à área 2): a) o processo administrativo 50600.014173/2011-85, que trata do pleito de reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos de arrendamento decorrente dos eventos pretéritos; e b) o processo administrativo 50000.002157/2022-61, que trata do pleito de prorrogação ordinária (peça 39, p. 8-9).

17. A Nota Informativa 1/2024 frisou que é atribuição da Antaq a análise dos EVTEAs de reequilíbrio contratual, e que a quantificação de eventual desequilíbrio econômico-financeiro a ser apurado pela Antaq no processo 50600.014173/2011-85 não vincula a decisão do Poder Concedente em prosseguir com os trâmites da prorrogação contratual (peça 39, p. 9).

18. A Nota também acrescentou que ainda não houve manifestação definitiva da SNPTA acerca da prorrogação ordinária dos Contratos de arrendamento 1/2001 e 2/2001 (peça 39, p. 9).

19. O processo de reequilíbrio econômico-financeiro se encontra em análise na Antaq. A Nota Informativa destacou que o fato desta análise não estar concluída não impede que o Poder Concedente prossiga com os trâmites da prorrogação, pois caso se confirme o alegado desequilíbrio em favor das arrendatárias, o Poder Concedente pode optar, como forma de recomposição, por uma das medidas elencadas no art. 82 da Portaria 530/2019 (peça 39, p. 9).

20. Juntou excerto de resposta apresentada pela Antaq à consulta formulada pela SNPTA questionando acerca da atual situação do processo de reequilíbrio econômico-financeiro. Neste, a Antaq destacou que o EVTEA foi apresentado em 23/6/2022, porém, com carência de documentos comprobatórios. Assim, a Antaq enviou ofícios à Autoridade Portuária e às empresas requisitando informações. O resultado não foi satisfatório.

21. Em seguida, a Antaq solicitou informações às operadoras portuárias, as quais foram apresentadas em 45 peças, totalizando mais de 1.000 páginas, em 17/10/2023 (peça 39, p. 9).

Resposta – Antaq (peças 40-45)

22. A Antaq apresentou: a) Despacho da Superintendência de Outorgas (SOG), de 22/2/2024 (peça 41); b) Despacho da Superintendência de Fiscalização e Coordenação das Unidades Regionais (SFC), de 26/2/2024 (peça 42); c) Anúncio Público 1/2022, de 3/2/2022, visando a construção e exploração de instalação portuária na região geográfica do município de Manaus/AM (peça 43); d) Portaria 1.306/2021, delimitando a área do Porto Organizado de Manaus numa área de 96.562,90 m² (peça 44); e e) Nota Técnica 27/2019, de 6/6/2019 (peça 45).

23. Por meio do Despacho de 26/02/2024, a SFC, a fim de comprovar o atendimento aos subitens 9.15.2 e 9.15.3 do Acórdão 371/2006-TCU-Plenário, juntou rol de processos de fiscalização e respectiva situação atual, argumentando que vem fiscalizando com frequência e intensidade, de forma ordinária e extraordinária, as atividades da SNPH e dos contratos de arrendamento 1/2001 e 2/2001 (peça 42, p. 1-3).

24. No tocante ao subitem 9.15.3, argumentou que lavrou diversos autos de infração referente à Manaus Moderna. Sugeriu que, com a retirada da área da ‘Manaus Moderna’ da Poligonal do Porto Organizado de Manaus (Portaria 1.306/2021), fosse avaliada a perda do objeto deste subitem (peça 42,

p. 1-3).

25. O Despacho SOG, de 22/2/2024 (peça 41, p. 6), registrou a data de 30/6/2024 como provável prazo de análise do processo 50300.015950/2019-41, que trata dos pedidos de Análise dos Planos de Investimentos, dos Relatórios de Desequilíbrio Contratual e dos pleitos de autorização para realização de investimentos, em caráter emergencial, apresentados pelas arrendatárias EHA e ERPM, titulares dos contratos de arrendamento 1/2001 e 2/2001, respectivamente.

26. No mencionado processo consta a informação de que os contratos de arrendamento estão sendo mantidos por decisão judicial até que se concluam os procedimentos relacionados ao reequilíbrio em curso na Antaq, e posteriormente, na SNPTA, na qualidade de Poder Concedente (peça 41, p. 3-4).

27. A Nota Técnica 27/2019, de 6/6/2019, teve por objeto a análise dos Planos de Investimento, dos Relatórios de Desequilíbrio Contratual e dos Pleitos de autorização para realização de investimentos, em caráter emergencial, apresentados pelas arrendatárias Estação Hidroviária do Amazonas Ltda. EHA e Empresa de Revitalização do Porto de Manaus Ltda.-ERPM, titulares dos contratos de arrendamento portuário 1/2001 e 2/2001, no Porto Organizado de Manaus-AM, respectivamente.

28. Em relação ao Plano de Investimentos, apresentado inicialmente em 26/7/2018, a Coordenação de Gestão de Contratos da SNPTA propôs, por meio da mencionada Nota Técnica, seu indeferimento, por não apresentar elementos mínimos que possibilitassem sua aprovação, ainda que parcial (peça 45, p. 24).

29. No tocante ao Relatório de Desequilíbrio Contratual, a Coordenação recomendou sua aprovação parcial, uma vez que o referido documento: a) contemplou investimentos que, no entendimento da setorial, caracterizam-se como obrigações contratuais; b) está incompleto e omitiu diversos fatos ensejadores que desequilibram o contrato em favor da União (peça 45, p. 24).

Resposta – Estado do Amazonas (peças 46-48)

30. O Estado do Amazonas apresentou resposta aos subitens do Acórdão 371/2006-TCU-Plenário, nos seguintes termos (peça 46, p. 2-12):

31. Subitem 9.11.1 – informou que a SNPH arrecada os valores da Infraestrutura de Acostagem. Acrescentou que a cobrança de Tarifa da Infraestrutura Aquaviária foi suspensa por determinação da Antaq, de acordo com o ofício 257/2015.

32. Subitem 9.11.2 – informou que a administração e exploração do porto são exercidas pelas arrendatárias das áreas 1 e 2, a EHA e a ERPM, respectivamente. Cabe às arrendatárias, por obrigação contratual, a manutenção das instalações e infraestruturas portuárias, cabendo à SNPH o gerenciamento dos valores na manutenção da sua sede provisória.

33. Subitem 9.11.3 – o processo para contratação da guarda portuária foi instaurado, com o intuito de iniciar a licitação, porém o órgão estadual responsável pelos procedimentos licitatórios emitiu nota técnica pela inviabilidade de prosseguimento por ausência de disponibilidade orçamentária para a contratação. O quadro permanente da SNPH não dispõe de recursos humanos para desenvolver as atividades inerentes à Administração do Porto Organizado.

34. Subitem 9.11.4 – considerando que o Porto de Manaus possui 2 áreas arrendadas, o controle e autorização são realizados pela SNPH, por meio de informações repassadas pelas arrendatárias (a EHA e a ERPM). Quando navios cargueiros irão aportar nos TUPs, as arrendatárias requisitam autorização da SNPH, a qual utiliza-se do sistema automatizado ‘Porto Sem Papel’. As informações são prestadas aos órgãos intervenientes por meio do preenchimento do Documento Único Virtual (DUV).

35. Subitem 9.11.5 – registrou que em caso de descumprimentos de normas e de previsões contratuais pelas empresas arrendatárias, a SNPH informa a Antaq, prestando informações sobre a qualidade geral dos serviços prestados, prevenindo e afastando, dessa forma, eventual responsabilização perante a agência.

36. Subitem 9.11.6 – consignou que não existem áreas fora do Porto Organizado locadas ou arrendadas. As áreas 3 e 4, originalmente constantes do Contrato de Arrendamento 2/2001, foram

entregues à Secretaria de Patrimônio da União em 22/02/2008, sendo atualmente utilizadas pelo Ibama e pela Justiça Federal.

37. Subitem 9.11.7 – informou que os contratos foram sub-rogados à União, na condição de Poder Concedente, de modo que cabe ao Ministério de Portos e Aeroportos a alteração dos contratos. Ademais há previsão expressa de alteração unilateral por iniciativa do Poder Concedente, conforme cláusula 9ª do Termo Aditivo.

38. Subitem 9.11.8 – mencionou que a SNPH não esclareceu acerca desse subitem.

39. Subitem 9.12 – informou que a empresa Estação Hidroviária do Amazonas SA. (EHA) e a empresa de Revitalização do Porto de Manaus SA. (ERPM) sagraram-se vencedoras e celebraram, respectivamente os contratos de arrendamento 1/2001 e 2/2001, para exploração das áreas 1 e 2, com prazo final de vigência estabelecido em 25/11/2022.

40. Os contratos tiveram suas vigências interrompidas em decisão administrativa proferida pelo DNIT em 20/11/2012. Tal decisão foi suspensa pelo Supremo Tribunal Federal (STF). A devolução das áreas às arrendatárias ocorreu em 28/3/2018, com o 1º termo aditivo ao Contrato 1/2001, firmado com a EHA, e com o 2º termo aditivo ao Contrato 2/2001, firmado com a ERPM.

41. As empresas protocolaram pedido de reequilíbrio econômico-financeiro, o qual está em análise na Antaq desde 5/9/2019, por meio do processo 50300.015950/2019-41.

42. Em 24/1/2022 as empresas protocolaram no então Ministério da Infraestrutura pedido de prorrogação de prazo, em trâmite perante o processo 50000.002157/2022-61. Na ocasião, as empresas apresentaram plano de investimentos da ordem de 60 milhões de reais.

43. Acrescentou que, face à ausência de análise do pedido de reequilíbrio e do pedido de renovação ordinária dos contratos, as arrendatárias acionaram o Poder Judiciário em desfavor da União e da Antaq. Decisão liminar no bojo dos autos 1074866-10.2022.4.01.3400 deferiu o pedido das arrendatárias, de modo que os contratos foram prorrogados por determinação judicial até finalização do processo na Antaq que versa sobre o pedido de reequilíbrio contratual.

44. Subitem 9.13 – as questões referentes aos investimentos a serem realizados pelas arrendatárias estão sendo tratadas no processo de pedido de reequilíbrio econômico-financeiro e no processo de pedido de prorrogação ordinária.

45. Subitem 9.14.1 e 9.14.2 – questão tratada no subitem 9.12.

46. Subitem 9.14.3 – após determinação judicial e enquanto houve movimentação de cargas no Porto, estas foram realizadas nas instalações do Porto Público, não havendo transferência para outros locais.

47. Subitem 9.14.4 – as arrendatárias possuem seguro de responsabilidade, mas este não abrange: a) equipamentos; b) instalações; e c) acostagem.

48. Subitem 9.14.5 – a Autoridade Portuária arrecada os valores da Infraestrutura de Acostagem. Já a Tarifa da Infraestrutura Aquaviária foi suspensa por determinação da Antaq.

49. Subitem 9.14.6 – informou que os aditivos aos contratos tiveram o objetivo de adequar os contratos à Lei 12.815/2013, principalmente em relação às cláusulas obrigatórias. Combinando-se o contrato originário com seus aditivos tem-se o cumprimento do art. 5º da Lei 12.815/2013.

50. Juntou documentação acostada à peça 48, contendo, entre outros documentos: a) contrato de arrendamento 1/2001 e seu 1º Termo Aditivo (peça 48, 114-150 e 90-101); b) contrato de arrendamento 2/2001 e seu 2º Termo Aditivo (peça 48, p. 40-76 e 78-89); c) ofício 257/2015 e respectivo auto de infração (peça 48, p. 27-28); d) convênio de delegação 1/2019 (peça 48, p. 102-112 e 252-262); e e) apólice de seguro (peça 48, p. 153-192).

Resposta – SNPH (peças 52-53)

51. A Superintendência Estadual de Navegação, Portos e Hidrovias (SNPH) informou que apresentou respostas às diligências por meio da Procuradoria Geral do Estado (peça 52). Juntou a manifestação da Procuradoria do Estado (peça 53, p. 3-18), com o mesmo conteúdo apresentado pelo Estado do Amazonas à peça 46.

Análise da resposta do Ministério de Portos e Aeroportos

52. Em relação ao descumprimento do subitem 9.11.7, conforme análise da resposta

apresentada pelo Estado do Amazonas, os termos aditivos referentes aos contratos 1/2001 e 2/2001 incluíram cláusula permitindo a alteração unilateral do contrato por parte da Administração, de modo que a determinação restou atendida.

53. No tocante ao descumprimento do subitem 9.11.8 do Acórdão 371/2006-TCU-Plenário, não houve comprovação de alteração da cláusula vigésima quarta dos contratos de arrendamento 1/2001 e 2/2001, de modo que a determinação, a princípio, não foi atendida. No entanto, observa-se que no 2º TA ao contrato 2/2001 (peça 48, p. 89) e no 1º TA ao contrato 1/2001 (peça 48, p. 100) constam, respectivamente, as cláusulas vigésima quarta e vigésima terceira, por meio das quais ficam ratificadas todas as demais cláusulas e condições dos contratos de arrendamento 2/2001 e 1/2001 e seus aditivos anteriores, **no que não conflitarem com as disposições legais vigentes** (grifo nosso). Desse modo, eventual ilegalidade presente na cláusula vigésima quarta, em especial seu subitem 24.6, que trata da hipótese de rescisão unilateral do contrato pela Administração, resta superada por força das cláusulas vigésima quarta e vigésima terceira acima mencionadas. Entende-se, portanto, que a determinação ao subitem 9.11.8 restou parcialmente atendida, não demandando maior atuação do TCU.

54. No tocante aos itens 9.16.1 e 9.16.2, entende-se que houve a perda do objeto da determinação, uma vez que as obras de revitalização do Cais das Torres e da Plataforma Malcher foram concluídas e a área denominada Manaus Moderna, na poligonal atual, editada pela Portaria 1.306/2021, foi excluída e já não se encontra na jurisdição do Porto de Manaus. Consequentemente, também houve a perda de objeto do item 9.16.3, o qual demandava que se informasse ao TCU acerca dos resultados advindos das providências referidas nos subitens 9.16.1 e 9.16.2 (peça 39, p. 12-13).

55. Quanto ao item 9.17.2, relembre-se que o Convênio de Delegação 7/1997, que delegou a administração do Porto de Manaus ao governo do Estado do Amazonas e à SNPH, foi denunciado. Registra-se que, atualmente, a delegação da administração do Porto de Manaus à SNPH e ao Estado do Amazonas é disciplinada por meio do Convênio de Delegação 1/2019 e aparentemente tem sido fiscalizado. Como exemplo dessa fiscalização, o Ministério de Portos mencionou multa aplicada pela Antaq devido ao descumprimento da cláusula terceira do mencionado Convênio, que estabeleceu o prazo para constituição pelo Delegatário de uma Sociedade de Propósito Específico para exercer a administração e exploração do porto (peça 39, p. 13). Assim, deve-se considerar o item atendido.

Análise da resposta da Antaq

56. No tocante aos itens 9.11.7 e 9.11.8, conforme análise da resposta ofertada pelo Ministério de Portos e Aeroportos (itens 52 e 53 desta instrução), entende-se que foram atendidos.

57. Por meio do item 9.15.1 do Acórdão 371/2006-TCU-Plenário, a Antaq deveria se manifestar sobre a adequabilidade e correção dos estudos de viabilidade dos arrendamentos das áreas e instalações do Porto Organizado de Manaus, visando a avaliação dos empreendimentos.

58. As arrendatárias acionaram o Poder Judiciário em desfavor da União e da Antaq. Decisão liminar no bojo dos autos 1074866-10.2022.4.01.3400 deferiu o pedido das arrendatárias, de modo que os contratos foram prorrogados por determinação judicial até finalização do processo na Antaq que versa sobre o pedido de reequilíbrio contratual.

59. A Antaq fixou a data de 30/06/2024 como provável prazo de análise do processo 50300.015950/2019-41, que trata dos pedidos de Análise dos Planos de Investimentos, dos Relatórios de Desequilíbrio Contratual e dos pleitos de autorização para realização de investimentos, em caráter emergencial, apresentados pelas arrendatárias EHA e ERPM, titulares dos contratos de arrendamento 1/2001 e 2/2001, respectivamente. Nota-se, portanto, que o cumprimento ao subitem 9.15.1 restou prejudicado, uma vez que o item 9.12 (avaliação e definição de preços mínimos) perdeu o objeto, conforme será visto adiante, na análise das respostas apresentadas pelo Estado do Amazonas.

60. Por meio do Despacho de 26/02/2024, a SFC, a fim de comprovar o atendimento ao subitem 9.15.2 do Acórdão 371/2006-TCU-plenário, juntou um rol de processos de fiscalização acompanhados das situações em que se encontram, o que demonstra a atuação da agência reguladora (peça 42).

61. No tocante ao cumprimento do item 9.14.4, referente à contratação, por parte das

arrendatárias, de seguro de responsabilidade, a Antaq informou que instaurou procedimentos para verificar o cumprimento das obrigações relacionadas à contratação dos seguros. Em decorrência desses procedimentos, as empresas EHA e ERPM, bem como a Superintendência Estadual de Navegação, Portos e Hidrovias (SNPH), foram autuadas. Atualmente, os processos encontram-se em fase recursal. Nota-se, portanto, que a Agência adotou as medidas cabíveis para a apuração dos fatos e responsabilização dos autores. Desse modo, a fim de evitar superposição de esforços, e considerando a jurisprudência do TCU, no sentido de que o controle externo da Corte de Contas nos serviços regulados é de segunda ordem, entende-se desnecessário continuar monitorando o cumprimento do item, sem prejuízo de que no futuro, em caso de irregularidade, o TCU volte a atuar.

62. Em relação ao item 9.15.3, entende-se que houve a perda do objeto com a retirada da área 'Manaus Moderna' da poligonal do Porto Organizado de Manaus (peça 42). Portanto, entende-se que ambos os itens foram atendidos.

63. Em relação aos itens 9.16.1 e 9.16.2 a Antaq argumentou que compete ao Poder Concedente decidir se é conveniente ou não a manutenção da execução do Projeto de Revitalização do Porto de Manaus. No entanto, considerando-se que as obras de revitalização foram concluídas, entende-se que houve a perda do objeto da determinação (peça 39, p. 13), conforme análise efetuada no item 54 desta instrução.

Análise das respostas do Estado do Amazonas e da SNPH

64. Resumidamente, tem-se dois contratos de arrendamento, 1/2001 e 2/2001, firmados em 8/6/2001, entre a SNPH e as empresas EHA e ERPM, para a exploração das áreas 1 e 2, respectivamente.

65. A vigência originária dos contratos era 25/11/2022. As empresas protocolaram dois pedidos que ainda não foram analisados integralmente: a) pedido de reequilíbrio econômico-financeiro, em análise na Antaq desde 5/9/2019, por meio do processo 50300.015950/2019-41; e b) pedido de prorrogação de prazo, protocolado no Ministério da Infraestrutura em 24/01/2022, por meio do 50000.002157/2022-61, no qual se insere um plano de investimentos da ordem de 60 milhões de reais.

66. Atualmente os contratos encontram-se vigentes por força de decisão liminar proferida no bojo dos autos 1074866-10.2022.4.01.3400, até que a Antaq finalize o processo que versa sobre o pedido de reequilíbrio contratual.

67. Quanto ao atendimento aos subitens do Acórdão 371/2006 TCU-Plenário, de Relatoria do Ministro Augusto Sherman, tem-se, em relação às respostas fornecidas pelo Estado do Amazonas e pela SNPH:

68. Subitem 9.11.1 – a cláusula 6.1 do contrato 2/2001 (peça 48, p. 53), que previa o pagamento pela utilização do acesso aquaviário à área 2 diretamente à arrendatária, restou revogada pelo 2º Termo Aditivo desse Contrato (peça 48, p. 83). Informou, ainda, que a cobrança de Tarifa foi suspensa por determinação da Antaq, conforme ofício 257/2015 (peça 48, p. 27) e que a SNPH arrecada os valores da Infraestrutura de Acostagem. Considera-se, portanto, que a determinação foi atendida.

69. Subitem 9.11.2 – a cláusula 6.4 do contrato 1/2001 (peça 48, p. 128), que previa o pagamento pelo acesso de pessoas à área 1 diretamente à arrendatária, restou revogada pela cláusula sexta do 1º Termo Aditivo desse Contrato (peça 48, p. 94). Informou, ainda, que cabe à SNPH o gerenciamento dos valores na manutenção da sua sede provisória. Considera-se, portanto, que a determinação foi atendida.

70. Subitem 9.11.3 – as cláusulas que impunham a obrigação das arrendatárias organizarem a guarda portuária no contrato 1/2001 (peça 48, p. 136) e no contrato 2/2001 (peça 48, p. 65), foram revogadas pelos termos aditivos 1º (peça 48, p. 96) e 2º (peça 48, p. 84). No entanto, a contratação da guarda portuária ainda não aconteceu por inviabilidade técnica e ausência de disponibilidade orçamentária para a contratação, conforme Nota Técnica de 7/4/2021 (peça 48, p. 384-387). O governo do Estado acrescentou que o quadro permanente da SNPH não dispõe de recursos humanos para desenvolver as atividades inerentes à Administração do Porto Organizado. Excluiu-se a obrigação das

arrendatárias organizarem e manterem a guarda portuária.

71. No entanto, a princípio, o porto encontra-se desprovido de guarda portuária, em oposição ao que estabelece o art. 17, §1º, inciso XV, da Lei 12.815/2013. Nos termos da Cláusula 6.2 do convênio de delegação de competências, é obrigação do delegatário (grifamos) 'Exercer as atividades de administração do PORTO e as funções de Autoridade Portuária por intermédio da INTERVENIENTE DO DELEGATÁRIO, **nos termos da Lei n° 12.815, de 2013**, e demais normas aplicáveis'. Por outro lado, o mesmo convênio, na Cláusula 5.1, III, estabelece ser obrigação do delegante 'intervir, sempre que necessário, para garantir a prestação de serviços adequados'.

72. Não se ignora que as dificuldades técnicas e de caixa da delegatária dificultam a correção da questão referente à guarda portuária e o art. 22 da LINDB pontua que o controle precisa sopesar, na 'interpretação de normas sobre gestão pública, [...] os obstáculos e as dificuldades reais do gestor'. Por essa razão, entende-se que cabe ao MPor atuar junto à SNPH para garantir a regularização do problema. Tal medida, no contexto apresentado, mostra-se mais eficiente do que uma mera determinação para que o delegatário contrate guardas portuários, haja vista que o Ministério poderá ponderar as reais dificuldades da autoridade portuária e as particularidades do caso concreto na regularização desse problema e o TCU poderá acompanhar o deslinde das ações adotadas.

73. Portanto, nos termos do art. 7º, § 3º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020 propõe-se determinar ao Ministério de Portos e Aeroportos que elabore plano de ação para a regularização da contratação da guarda portuária pela SNPH e apresente o resultado ao TCU no prazo de 60 dias, indicando as etapas, metas pactuadas e os respectivos responsáveis pelo acompanhamento das ações.

74. Subitem 9.11.4 – a despeito de não serem encontradas as revogações expressas da cláusula 4ª, meta 1, alínea 'b', o Estado do Amazonas informou que o controle e autorização de acesso são realizados pela SNPH, por meio de informações repassadas pelas arrendatárias (a EHA e a ERPM), utilizando-se de sistema informatizado. Entende-se que a determinação foi atendida.

75. Subitem 9.11.5 – as cláusulas 5.8 dos contratos 1/2001 e 2/2001 (peça 48, p. 127 e 52-53, respectivamente), foram revogadas pelos termos aditivos 1 e 2 (peça 48, p. 92 e 81, respectivamente). O governo do Estado reforçou que a SNPH, em caso de descumprimentos de normas e de previsões contratuais pelas empresas arrendatárias, atua junto à Antaq. Entende-se que a determinação foi atendida.

76. Subitem 9.11.6 – O Estado do Amazonas esclareceu que não há áreas locadas ou arrendadas fora do Porto Organizado, e que as áreas 3 e 4 foram entregues à Secretaria de Patrimônio da União em 22/2/2008. Entende-se que a determinação foi atendida.

77. Subitem 9.11.7 – a cláusula nona do 1º Termo Aditivo do contrato 1/2001 (peça 48, p. 95) e a cláusula 10ª do 2º Termo Aditivo ao contrato 2/2001 (peça 48, p. 84) asseguram o direito do Poder Concedente de alterar unilateralmente e modificar as condições contratuais, de modo que, uma vez revogadas disposições contrárias, eventualmente presentes nos contratos 1 e 2/2001, entende-se que a determinação foi atendida.

78. Subitem 9.11.8 – conforme justificativa apresentada pelo Ministério de Portos (item 53 desta instrução), entende-se que, no tocante a esse item, a determinação restou atendida.

79. Subitem 9.12, 9.13, 9.14.1, 9.14.2 e 9.15.1 – conforme explicação fornecida (peça 46, p. 7-9), embora os contratos de arrendamento 1/2001 e 2/2001, para exploração das áreas 1 e 2, tivessem prazo final de vigência estabelecido em 25/11/2022, continuam ativos por determinação judicial, até que a Antaq finde a análise dos pedidos de reequilíbrio formulados pelas arrendatárias. Além disso, segue em trâmite no Ministério de Portos e Aeroportos o pedido de prorrogação de prazo feito pelas contratadas, o qual contém plano de investimento de 60 milhões de reais. Nota-se que, face à retirada da área 'Manaus Moderna' da poligonal do Porto Organizado de Manaus, por meio da Portaria 1.306/2021 do Ministério da Infraestrutura, aliada à permanência das arrendatárias no local, o longo tempo decorrido, e estudos de reequilíbrio e prorrogação de prazo pendentes de análise, o cumprimento das determinações dos subitens 9.12, 9.13, 9.14.1, 9.14.2 e 9.15.1 restou prejudicado devido à perda do objeto.

80. Subitem 9.14.3 – conforme relatado pelo governo do Estado, não houve transferência de

áreas ou operações para local diferente daquele previsto no Convênio de Delegação 7/1997, de modo que se considera atendida a determinação.

81. Subitem 9.14.4 – mencionou que as arrendatárias possuem seguro de responsabilidade, mas este não abrange: a) equipamentos; b) instalações; e c) acostagem. Justificou que as empresas seguradoras não realizam seguro de bens tombados pelo patrimônio histórico, não dispondo de meios de identificar valores para lançar nas apólices. Apresentou a apólice 172 0000200007, válida até 26/09/2024, tendo por segurado a empresa ERPM no valor de 1 milhão de reais para responsabilidade civil ampla. Nota-se que o Convênio de Delegação 1/2019, que sucedeu o Convênio 7/1997, manteve a exigência do delegatário (Estado do Amazonas) contratar e manter seguro patrimonial de todos os equipamentos e instalações da União sob sua gestão, conforme cláusula sexta, item 6.2, inciso XXIII do Convênio 1/2019 (peça 48, p. 252-262 e peça 65, p. 6). Conforme mencionado, a Antaq adotou providências com vistas a verificar o cumprimento do subitem 9.14.4, de modo que se proporá o arquivamento dos autos, sem prejuízo de atuação futura do TCU quanto a este subitem, caso necessário.

82. Subitem 9.14.5 – o Estado do Amazonas informou que a Autoridade Portuária arrecada os valores da Infraestrutura de Acostagem, e que a Tarifa da Infraestrutura Aquaviária foi suspensa por determinação da Antaq, nos termos do ofício 257/2015, de 3/11/2015 (peça 48, p. 27). Entende-se que a determinação foi atendida.

83. Subitem 9.14.6 – o Estado do Amazonas informou que os aditivos aos contratos tiveram o objetivo de adequar os contratos à Lei 12.815/2013, que revogou a Lei 8.630/1993, e ao Decreto 8.033/2013, que revogou o Decreto 4.391/2002, principalmente em relação às cláusulas obrigatórias (peça 46, p. 11-12). Com a finalidade de adequação contratual às cláusulas obrigatórias do art. 5º, incisos I a XVIII, da Lei 12.815/2013, o termo aditivo do contrato de arrendamento 1/2001 alterou a redação da cláusula 31ª e revogou a cláusula 33ª. Devido à alteração na legislação, entende-se que a determinação perdeu o objeto.

84. As justificativas para o cumprimento dos itens 9.11.9 e 9.11.10 encontram-se à peça 17, p. 14-16, abaixo reproduzidas:

Subitem 9.11.9 do Acórdão 371/2006-TCU-Plenário:

9.11.9. alterar as disposições constantes da Cláusula Vigésima Sétima dos Contratos de Arrendamento 01/2001 e 02/2001, que, ao vedarem a assunção imediata do objeto do contrato pela Administração Pública contratante, proclamando a possibilidade de intervenção somente se autorizada judicialmente, contraria o art. 32 da Lei 8.987/1995 e o art. 58, inciso V, da Lei 8.666/1993.

Normas vigentes à época do Acórdão monitorado:

Art. 32 da Lei 8.987/1995 e o art. 58, inciso V, da Lei 8.666/1993:

Art. 32. O poder concedente poderá intervir na concessão, com o fim de assegurar a adequação na prestação do serviço, bem como o fiel cumprimento das normas contratuais, regulamentares e legais pertinentes.

Art. 58. O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de: (...)

V - nos casos de serviços essenciais, ocupar provisoriamente bens móveis, imóveis, pessoal e serviços vinculados ao objeto do contrato, na hipótese da necessidade de acautelar apuração administrativa de faltas contratuais pelo contratado, bem como na hipótese de rescisão do contrato administrativo.

Normas correspondentes atualmente vigentes:

Art. 139 da Lei 14.133/2021.

Art. 139. A extinção determinada por ato unilateral da Administração poderá acarretar, sem prejuízo das sanções previstas nesta Lei, as seguintes consequências:

I - assunção imediata do objeto do contrato, no estado e local em que se encontrar, por ato próprio da Administração;

II - ocupação e utilização do local, das instalações, dos equipamentos, do material e do pessoal empregados na execução do contrato e necessários à sua continuidade;

Análise:

O art. 32 da Lei 8.987/1995 continua vigente.

Ademais, o art. 190 da Lei 14.133/2021 estabelece que o contrato cujo instrumento tenha sido assinado antes da entrada em vigor da referida lei continuará a ser regido de acordo com as regras previstas na legislação revogada, no caso, a Lei 8.666/1993.

Assim, tendo em vista o art. 32 da Lei 8.987/1995 continua vigente, assim como o art. 190 da Lei 14.133/2021 c/c o art. 78 e 79, inciso I, da Lei 8.666/1993, mantém-se a prerrogativa de a Administração Pública de assunção imediata do objeto do contrato pela Administração Pública.

A cláusula décima terceira do 1º TA ao Contrato de Arrendamento 1/2001 (peça 13, p. 9) e a cláusula décima quarta do 2º TA ao Contrato de Arrendamento 2/2001 (peça 14, p. 9-10) alteraram a cláusula vigésima sétima dos Contratos de Arrendamento 1/2001 e 2/2001, prevendo:

'DA INTERVENÇÃO

CLÁUSULA VIGÉSIMA SÉTIMA

27.1 O Poder Concedente poderá intervir na ARRENDATÁRIA com o fim de assegurar a adequação na prestação das Atividades, bem como o fiel cumprimento das normas contratuais, regulamentares e legais pertinentes.

27.2 A intervenção se fará por decreto do Poder Concedente, devidamente publicado no DOU, que conterá a designação do interventor, o prazo da intervenção, os objetivos e os limites da medida.

27.3 Decretada a intervenção, o Poder Concedente, no prazo de 30 (trinta) dias, instaurará processo administrativo que deverá estar concluído no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, para comprovar as causas determinantes da intervenção e apurar as respectivas responsabilidades, assegurado à ARRENDATÁRIA direito à ampla defesa.

27.4 Cessada a intervenção, se não for extinto o Arrendamento, as Atividades objeto do CONTRATO voltarão à responsabilidade da ARRENDATÁRIA, devendo o interventor prestar contas de seus atos.

27.5 A ARRENDATÁRIA se obriga a disponibilizar ao Poder Concedente o Arrendamento e os demais Bens do Arrendamento imediatamente após a decretação da intervenção.

27.6 As receitas obtidas durante o período da intervenção serão utilizadas para a cobertura dos investimentos, custos e despesas necessários para restabelecer o normal funcionamento das Atividades do Arrendamento'.

Ante o exposto, considera-se que não é necessária diligência quanto a esse ponto, cabendo, quando do julgamento de mérito, considerar cumprido o subitem 9.11.9 do Acórdão 371/2006-TCU-Plenário.

Subitem 9.11.10 do Acórdão 371/2006-TCU-Plenário:

9.11.10. alterar a ordem das formas de interpretação previstas na Cláusula Trigésima Primeira dos Contratos de Arrendamento 01/2001 e 02/2001, cuja hierarquia ali prevista eleva o edital e anexos à primeira fonte de interpretação, em caso de divergências acerca da aplicação de cláusulas contratuais, em detrimento das demais leis ordinárias citadas, como as Leis 8.630/1993, 8.897/1995 e 8.666/1993.

Análise:

A cláusula trigésima primeira dos Contratos de Arrendamento 1/2001 e 2/2001 dispunham sobre o regime jurídico e fiscal (peça 10, p. 33-34, e peça 11, p. 34-35), sendo que a clausula trigésima terceira dos referidos instrumentos contratuais elevava o edital e anexos à primeira fonte de interpretação (peça 10, p. 34-35, e peça 35-36).

O 1º TA ao Contrato de Arrendamento 1/2001 e o 2º TA ao Contrato de Arrendamento 2/2001 revogaram a cláusula trigésima terceira, que tratava da interpretação do contrato e elevava o edital e anexos à fonte primeira de interpretação, razão pela qual se considera que a questão foi regularizada. Ademais, a cláusula trigésima primeira passou a fazer remissão aos novos marcos legais, como Lei 12.815/2013, Decreto 8.033/2013, dentre outros (peça 13, p. 9-10, e peça 14, p. 10).

Ante o exposto, considera-se que não é necessária diligência quanto a esse ponto, cabendo, quando do julgamento de mérito, considerar cumprido o subitem 9.11.10 do Acórdão 371/2006-TCU-Plenário.

85. Por sua vez, as justificativas para a perda do objeto dos itens 9.17.1.1 a 9.17.1.4 encontram-se à peça 17, p. 30-32, abaixo reproduzidas:

Subitem 9.17.1.1 do Acórdão 371/2006-TCU-Plenário:

9.17.1.1. adote providências no sentido de adequar as modificações introduzidas pelo 2° Termo Aditivo ao Convênio de Delegação 07/1997 aos termos do Decreto 2.184/1997, alterado pelo Decreto 2.247/1997, de forma a excluir a possibilidade de participação da Sociedade de Navegação, Portos e Hidrovias do Estado do Amazonas no capital de sociedades públicas ou privadas, uma vez que, nos termos do art. 4° do referido decreto, bem como do convênio celebrado, a delegação exercida por essa entidade compreende o desempenho exclusivo das atribuições de Autoridade Portuária.

Análise:

O art. 4º do Decreto 2.184/1997, que dispõe que o delegatário se obriga a desempenhar exclusivamente as atribuições de autoridade portuária, devendo constituir entidade de administração indireta, estadual ou municipal, específica para esta finalidade, continua vigente, porém, o Convênio de Delegação 7/1997 foi denunciado em 31/12/2010 (peça 48, p. 16) e atualmente vige o Convênio de Delegação 1/2019 (peça 12).

Conforme a Cláusula terceira, subitem 3.3, do Convênio de Delegação 1/2019 (peça 12, p. 3), o delegatário é obrigado a constituir empresa pública sob forma de sociedade anônima, da qual seja o único sócio, e 'cujo objeto social se limite à administração e exploração do Porto Organizado de Manaus', sob pena de rescisão antecipada do convênio, sem prejuízo de aplicação de multa. Dessa forma, o ajuste atual prevê o desempenho exclusivo das atribuições de autoridade portuária à SNPH, não havendo necessidade de se realizar diligência quanto a esse ponto.

Tendo em vista que o Convênio de Delegação 7/1997 não está em vigor, considera-se que, quando do julgamento de mérito, caberá propor julgar insubsistente o subitem 9.17.1.1 do Acórdão 371/2006-TCU-Plenário.

Subitem 9.17.1.2 do Acórdão 371/2006-TCU-Plenário:

9.17.1.2. reveja, junto ao delegatário, o prazo estipulado na Cláusula Terceira do Convênio de Delegação 07/1997 quanto à retirada da Sociedade de Navegação, Portos e Hidrovias do Estado do Amazonas das operações portuárias, considerando a possibilidade de retomada, ainda que temporária, de parte ou de toda a atividade desempenhada no Porto de Manaus por essa empresa e, consequentemente, de a estatal se ver novamente à frente de operações portuárias, especialmente as relativas a movimentação de contêineres.

Análise:

Tendo em vista que o Convênio de Delegação 7/1997 não está em vigor, considera-se que, quando do julgamento de mérito, caberá propor julgar insubsistente o subitem 9.17.1.2 do Acórdão 371/2006-TCU-Plenário.

Subitem 9.17.1.3 do Acórdão 371/2006-TCU-Plenário:

9.17.1.3. faça incluir no Convênio de Delegação 07/1997 a obrigação de apresentação de prestação de contas anual pelo delegatário, considerando que nele consta, tão-somente, a previsão de realização de tomada de contas anuais pelo órgão delegante (Cláusula Sétima, item III), de modo que fique clara essa obrigação ao delegatário.

Análise:

O Convênio de Delegação 7/1997 não está em vigor.

Atualmente, vige o Convênio de Delegação 1/2019, que prevê que a SNPH apresente prestação de contas anual ao TCE/AM e encaminhe cópia da referida prestação à Antaq (peça 12, p. 9):

'CLAUSULA DECIMA PRIMEIRA - DA PRESTAÇÃO DE CONTAS

11.1. A INTERVENIENTE DO DELEGATÁRIO fará sua prestação de contas anual diretamente ao Tribunal de Contas do Estado, consoante as normas vigentes, encaminhando cópia da referia prestação de contas à ANTAQ - Agência Nacional de Transportes Aquaviários.

11.2. Após o julgamento das contas, a INTERVENIENTE DO DELEGATÁRIO se obriga a encaminhar a ANTAQ - Agência Nacional de Transportes Aquaviários, o respectivo ato editado pelo Tribunal de Contas do Estado do Amazonas.

11.3. A prestação de contas ao Tribunal de Contas do Estado não exclui a obrigação da DELEGATÁRIA e da INTERVENIENTE DA DELEGATÁRIA de se submeterem a supervisão e fiscalização da ANTAQ e/ou da DELEGANTE, conforme previsto na legislação de regência'

Ademais, são obrigações do Delegatário, segundo o Convênio 1/2019 (peça 12, p. 6):

'6.2. São obrigações do DELEGATÁRIO: (...)

XXV - Elaborar relatórios circunstanciados de todos os contratos de arrendamento de instalações portuárias localizadas no PORTO, conforme normas estabelecidas pelo Poder Concedente e pela ANTAQ, bem corno atualizá-lo periodicamente;

XXVI - Prestar mensalmente à ANTAQ informações sobre a natureza, tipo, quantidade e peso do total de cargas movimentadas, bem como a quantidade de movimentação de passageiros, os dados temporais de embarcações desatracadas no mês de referência, considerando as datas e horas registradas no momento do fundeio até a respectiva desatracação, e as receitas tarifarias faturadas no mês de referência;

XX VII - Prestar mensalmente à ANTAQ informações sobre a execução dos planos e programas, destacando os de arrendamentos, obras de melhoramentos e cumprimento das metas de exploração do PORTO;

XXIII - Apresentar anualmente à ANTAQ relatório contendo Balanço Patrimonial e Demonstrações financeiras que servirão de base para aferição de contas do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas;

XXIX - Divulgar mensalmente, no sítio eletrônico da entidade encarregada da administração do porto, os dados relativos ao volume de movimentação de cargas e de passageiros, por terminal e segmento, bem corno as linhas regulares de navegação que frequentaram os terminais arrendados no âmbito do PORTO e a relação atualizada dos operadores portuários pré-qualificados;

XXX - Recolher aos cofres públicos todos os tributos e contribuições incidentes ou que venham a incidir sobre bens e atividades objeto da delegação;

XXXI - Divulgar mensalmente, no sítio eletrônico da entidade encarregada da administração do porto, as pautas e atas das reuniões do CAP - Conselho de Autoridade Portuária, bem corno do CONSAD - Conselho de Administração, CONFIS - Conselho Fiscal, quando for a caso;'

Assim, considera-se que o atual Convênio de Delegação 1/2019 prevê a prestação de contas ao TCE/SP e a prestação de informações para a Antaq.

Tendo em vista que o Convênio de Delegação 7/1997 não está mais em vigor, considera-se que, quando do julgamento de mérito, caberá propor julgar insubsistente o subitem 9.17.1.3 do Acórdão 371/2006-TCU-Plenário.

Subitem 9.17.1.4 do Acórdão 371/2006-TCU-Plenário:

9.17.1.4. informe a este Tribunal acerca das medidas adotadas em cumprimento das providências determinadas nos subitens 9.17.1.1 a 9.17.1.3 retro;

Análise:

Não haverá proposta de diligência quanto a esse ponto, considerando que o Convênio de Delegação 7/1997 foi denunciado em 31/12/2010. Quando do julgamento de mérito, entende-se pertinente propor tornar esse item insubsistente.

86. Quanto ao item 9.17.2, conforme mencionado anteriormente, entende-se que o Convênio de Delegação 7/1997, que delegou a administração do Porto de Manaus ao governo do Estado do Amazonas e à SNPH, está sendo fiscalizado. Registra-se que, atualmente, a delegação da administração do Porto de Manaus à SNPH e ao Estado do Amazonas é disciplinada por meio do convênio de delegação 1/2019. Como exemplo dessa fiscalização, o Ministério de Portos mencionou multa aplicada pela Antaq devido ao descumprimento da cláusula terceira do mencionado Convênio (peça 39, p. 13). Assim, deve-se considerar o item atendido.

Subitem 9.19.2 do Acórdão 371/2006-TCU-Plenário:

87. As informações apresentadas pela Sociedade de Navegação, Portos e Hidrovias do Estado do Amazonas (SNPH), pelo Estado do Amazonas, pela Antaq e pelo Ministério de Portos e Aeroportos fornecem uma visão geral da situação do Porto Organizado de Manaus, onde duas arrendatárias (EHA e ERPM) atuam, por força de determinação judicial, nas áreas 1 e 2 do Porto, respectivamente, sendo que se encontram pendentes de avaliação os pedidos de reequilíbrio contratual e de prorrogação de prazo.

88. A decisão judicial garante a atuação das arrendatárias nas áreas até que a Antaq se manifeste, de modo definitivo, acerca do pedido de reequilíbrio e de prorrogação de prazo. Desde a prolação do Acórdão 371/2006-TCU-Plenário, em 22/3/2006, de relatoria do Ministro Augusto Sherman, ocorreram diversas alterações normativas. O Convênio de Delegação 7/1997 foi substituído pelo Convênio de Delegação 1/2019, a Lei 8.630/1993 foi revogada pela Lei 12.815/2013, e o Decreto 4.391/2002 foi revogado pelo Decreto 8.033/2013. O 2º Termo Aditivo ao Contrato de Arrendamento 2/2001, firmado com a empresa ERPM, e o 1º Termo Aditivo ao Contrato de Arrendamento 1/2001, firmado com a empresa EHA, tiveram por objetivo adequar-se às legislações subsequentes. Considerando-se que, apesar de suspensas por longo período, as determinações do Acórdão 371/2006-TCU-Plenário foram cumpridas ou perderam o objeto, à exceção do item 9.14.4, entende-se desnecessária a inspeção mencionada no item 9.19.2 da mencionada deliberação.

Comentários dos Gestores do MPor sobre a proposta de determinação

89. As análises dispostas nos itens 67 a 70 da presente instrução tiveram como conclusão a necessidade de proposta de determinação ao Ministério de Portos e Aeroportos, para elaboração de plano de ação com vistas ao saneamento da falha apurada.

90. Nos termos do art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, a proposta de determinação foi encaminhada aos gestores do MPor para que apresentassem seus comentários sobre as consequências

práticas da implementação das propostas e eventuais alternativas. O teor da proposta estabelecia:

a) Determinar, nos termos do art. 7º, § 3º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, ao Ministério de Portos e Aeroportos que elabore plano de ação para a regularização da contratação da guarda portuária pela Superintendência Estadual de Navegação, Portos e Hidrovias - SNPH e apresente o resultado ao TCU no prazo de 60 dias, indicando as etapas, metas pactuadas e os respectivos responsáveis pelo acompanhamento das ações.

91. Em resposta, foram juntados aos autos diversos documentos, a saber:

- Peça 75 – Ofício 341/2025/AECI-MPOR, da Chefe da Assessoria Especial de Controle Interno, datado de 8/10/2025;
- Peça 76 – Ofício 760/2025/SNP-MPOR, do Secretário Nacional de Portos do MPor, datado de 7/10/2025;
- Peça 77 – Despacho 477/2025/CGAR-DNOP-MPOR/DNOP-SNP-MPOR/SNP-MPOR, do Coordenador-Geral de Arrendamentos Portuários do MPor, datado de 6/10/2025;
- Peça 78 – Despacho 616/2025/DNOP-SNP-MPOR/SNP-MPOR, do Diretor do Departamento de Novas Outorgas e Políticas Regulatórias Portuárias do MPor, datado de 6/10/2025;
- Peça 79 – Nota Informativa 15/2025/CGDC-DGMP-MPOR/DGMP-SNP-MPOR/SNP-MPOR, do Coordenador-Geral de Delegações e Convênios do MPor, datada de 6/10/2025;
- Peça 80 – Despacho 479/2025/DGMP-SNP-MPOR/SNP-MPOR, da Diretora de Gestão e Modernização Portuária do MPor, datado de 6/10/2025;
- Peça 81 – cópia do 1º termo aditivo ao contrato 01/2001, de 28/3/2018 (entre SNPH e EHA);
- Peça 82 – cópia do 2º termo aditivo ao contrato 02/2001, de 3/2018 (entre SNPH e ERPM);
- Peça 83 – cópia do contrato 02/2001, de 8/6/2001 (entre SNPH e ERPM);
- Peça 84 – cópia do contrato 01/2001, de 8/6/2001 (entre SNPH e EHA);
- Peça 85 – cópia do 1º termo aditivo ao contrato 02/2001, de 9/10/2007 (entre SNPH e ERPM).

92. Os dois primeiros documentos são ofícios de resposta e encaminhamento de documentos, os quatro documentos seguintes são despachos e nota informativa com avaliação sobre a proposta de determinação apresentada ao Ministério, e as cinco últimas peças constituem anexos – os contratos e termos aditivos que tratam dos dois arrendamentos portuários ativos no Porto de Manaus. Portanto, a manifestação apresentada abrange as principais áreas técnicas do Ministério de Portos e Aeroportos.

93. Quanto ao conteúdo das manifestações, verifica-se que há convergência de entendimento nos diferentes pareceres, sendo que muitos dos documentos apenas reproduzem informações de outros. A Nota Informativa 15/2025 (peça 79) é o parecer mais detalhado entre as manifestações, com o seguinte teor:

II. DA ANÁLISE

4. Como já mencionado no relatório do TCU, as versões originais dos contratos de arrendamento existentes no Porto Organizado de Manaus, às empresas Estação Hidroviária do Amazonas Ltda. (Contrato nº 01/2001) e Empresa de Revitalização do Porto de Manaus Ltda. (Contrato nº 02/2001), previam como obrigações para as arrendatárias: cláusula 18.16 – Organizar e manter Guarda Portuária, em atendimento à exigência da Lei nº 8.630/93. À época, o porto era administrado e explorado pelo governo do Estado do Amazonas, mediante Convênio e Delegação nº 7/1997, o qual, em 2010, veio a ser denunciado pelo Poder Concedente.

5. Ocorre que, em 2018, aditamentos realizados em ambos os contratos excluíram a dita obrigação para os arrendatários. Em 2019, um novo Convênio de Delegação (nº 001/2019) foi celebrado com o governo do Estado do Amazonas, no qual figura como Interveniente do Delegatário a Sociedade de Navegação, Portos e Hidrovias do Estado do Amazonas – SNPH, autarquia estadual, a quem compete exercer o papel de Autoridade Portuária, e, como tal, sujeita a cumprir o que estabelece a Lei nº 12.815, de 2013, ou seja:

'Art. 17. A administração do porto é exercida diretamente pela União, pela delegatária ou pela entidade concessionária do porto organizado.

§ 1º Compete à administração do porto organizado, denominada autoridade portuária:

(...)

XV – organizar a guarda portuária, em conformidade com a regulamentação expedida pelo poder concedente.'.

6. Portanto, é inequívoco que tal obrigação foi transferida para a SNPH, atendendo ao item 9.11.3 do referido Acórdão, não havendo disposições legais relacionadas à atuação do Ministério de Portos e Aeroportos, exceto àquelas correlatas à norma de regulamentação da Guarda Portuária e do acompanhamento do respectivo Convênio de Delegação, ressalvadas as competências da Agência Nacional de Transportes Aquaviários, enquanto Interveniente da Delegante, observadas as atribuições da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001.

7. Nessa perspectiva, é relevante destacar que, no que concerne à regulamentação da Guarda Portuária, segundo entendimento da Advocacia-Geral da União deste Ministério, permanece em vigor a Portaria nº 84, de 1º de julho de 2021, a qual determina:

'CAPÍTULO I

DAS ATIVIDADES DE SEGURANÇA E VIGILÂNCIA

Art. 2º **A administração do porto deve adotar as medidas necessárias para, direta ou indiretamente, promover a segurança e vigilância no porto organizado**, em conformidade com a Lei nº 7.102, de 20 de junho de 1983, bem como em observância ao Estudo de Avaliação de Riscos, ao Plano de Segurança Portuária e às determinações da Comissão Nacional de Segurança Pública nos Portos, Terminais e Vias Navegáveis - Conportos.

Art. 3º **Aos arrendatários de instalações portuárias cabe prover a segurança e a vigilância nos limites da área arrendada.**

Parágrafo único. O disposto no caput se aplica aos demais casos de exploração de áreas dos portos organizados por terceiros em caráter de exclusividade.

... CAPÍTULO II

DA ORGANIZAÇÃO E ESTRUTURAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SEGURANÇA E VIGILÂNCIA

Art. 5º A administração do porto deverá contar com uma unidade administrativa responsável por exercer ou supervisionar a execução das atividades de guarda portuária.

Parágrafo único. Caberá à administração do porto definir a denominação, a posição hierárquica e a estruturação da unidade administrativa de que trata o caput.

Art. 6º Respeitadas as determinações da Conportos, cabe à administração do porto definir os requisitos mínimos necessários para ocupar a função de chefe da unidade administrativa incumbida de exercer ou supervisionar a execução das atividades da guarda portuária.

Art. 7º As atividades de segurança e vigilância a serem executadas pela administração do porto poderão ser desempenhadas por empregados do quadro próprio ou por intermédio de empresa especializada.

Parágrafo único. As atividades de guarda portuária poderão ser terceirizadas no todo ou em parte.

Art. 4º Compete à administração do porto:

I - **cumprir e fazer cumprir o Estudo de Avaliação de Risco - EAR, o Plano de Segurança Portuária - PSP**, aprovados pela Conportos, e suas recomendações para atendimento ao Código Internacional para a Proteção de Navios e Instalações Portuárias (Código ISPS), enquanto o Brasil for signatário e as normas relativas ao alfandegamento de áreas;

II - **zelar pela observância dos procedimentos de segurança das áreas do porto organizado, inclusive nas instalações portuárias exploradas indiretamente,** garantindo o cumprimento do Estudo de Avaliação de Riscos - EAR e do Plano de Segurança Portuária - PSP;'

8. Em análise à regulamentação vigente para estabelecimento da organização da Guarda Portuária, verifica-se que a proposta pretendida pela determinação do Acórdão, para intervir na regularização da contratação da guarda portuária pela Superintendência Estadual de Navegação, Portos e Hidrovias – SNPH, não encontra atualmente suporte legal ou aplicabilidade, encontrando-se defasada, uma vez que nos arrendamentos existentes, que contemplam integralmente a área do Porto Organizado, é permitida a promoção da vigilância por meio de empresa terceirizada. Além disso, destaca-se que a Autoridade Portuária necessita manter uma Unidade de Segurança, sendo aplicável nestes casos o uso de cargos e funções para o estabelecimento da referida Unidade, sem quaisquer obrigações de constituição de quadro próprio de empregados, caso no qual a SNPH se enquadra atualmente.

9. Em relação ao cumprimento dos aspectos de segurança e proteção da instalação portuária, aos quais a Autoridade Portuária (SNPH) e os arrendatários estão sujeitos, devem observar os normativos vigentes, cabendo citar aqui a regulamentação dada pelo Decreto nº 9.861, de 25 de junho de 2019 e a Resolução nº 53, de 4 de setembro de 2020, conforme normas do Código Internacional para a Proteção de Navios e Instalações Portuárias (Código ISPS, da sigla em inglês), ressaltamos que este MPOR tem fomentado aos portos e terminais o seu cumprimento por meio de medidas institucionais.

10. Contudo, permanece sendo uma atribuição exclusiva dos portos e terminais portuários nacionais tal atribuição, cabendo destacar, neste ponto, que já existem outras iniciativas em andamento para adequação dos portos brasileiros ao ISPS Code, a exemplo do Acórdão 1431/2021 – Plenário, que trata de auditoria dessa Corte de Contas que teve por objeto as ações adotadas para prevenir e reprimir ilícitos praticados em portos, terminais e vias navegáveis.

11. No mesmo sentido, o MPOR, conjuntamente com a Controladoria-Geral da União (CGU) e a Agência Nacional

de Transportes Aquaviários (ANTAQ), estão desenvolvendo ações no âmbito da Auditoria CGU 1748377, que trata de avaliação do modelo de delegações portuárias, sendo uma das medidas em análise a possibilidade de celebração de Termo de Ajustamento de Conduta entre as partes para, dentre outras não-conformidades, incluir o cumprimento do ISPS Code do Porto de Manaus nas obrigações da Autoridade Portuária. Mesmo assim, cabe aqui informar que tal medida, embora tenha o intuito de fortalecer a segurança do porto e o cumprimento das normas internacionais, não se associa diretamente com o objeto da determinação do Acórdão 371/2006 relacionado à ausência de controle da Guarda Portuária e sua correlação com operadores e arrendatárias.

12. Tendo em vista tratar-se de assunto que excede as competências desta CGDC, já que aborda tema relativo à segurança e a vigilância da área e dos bens afetos aos portos, consultamos a Coordenação-Geral de Gestão Portuária-CGGP, a qual o tema está afeto, e esta informou que se encontra em exame na Consultoria Jurídica da Pasta proposta de alteração do normativo da Guarda Portuária, atualmente estabelecido na Portaria nº 84, de 1º de julho de 2021. Preliminarmente, é importante informar que a revisão mantém a possibilidade de emprego de quadros próprios de empregados públicos, bem como a terceirização para serviços de vigilância patrimonial, além da responsabilização dos arrendatários pela promoção da vigilância em sua área de gestão, o que retorna ao ponto de desconexão do apontamento do Acórdão 371/2006 em relação às normas aplicáveis.

(...)

III. CONCLUSÃO

13. Portanto, quanto a determinação dirigida ao Poder Concedente, têm-se a sugerir que o MPOR faça gestão junto ao TCU para que a 'determinação' seja desconsiderada e removida do acompanhamento, em razão da perda de objeto e das motivações e constatações apresentadas nesta análise, especialmente em razão do objeto resultante do Acórdão derivar da ausência de controle da Autoridade Portuária em relação à Guarda Portuária e sua correlação com operadores e arrendatárias, a qual já foi alterada formalmente.

14. Destacamos que tal constatação sofreu impactos diretos do seu objeto inicial pela alteração contratual (Termos Aditivos CA 01/2001 e 02/2001); já contemplada, também, na Cláusula Sexta, XII, para a Autoridade Portuária promover a segurança das instalações; além de desconsiderar as determinações da Portaria nº 84, de 1º de julho de 2021 e da Resolução nº 53, de 4 de setembro de 2020, normas as quais permitem a terceirização da segurança e vigilância, atribui responsabilidade direta pelas arrendatárias nos limites de suas áreas, bem como atribui aos Estudos de Avaliação de Risco (EAR) e Planos de Segurança Portuária (PSP) a responsabilidade por avaliar os riscos das instalações e planejar os efetivos e medidas técnicas para o cumprimento do ISPS Code, não identificando oportunidade de intervenção deste MPOR em atribuições legais e técnicas próprias das autoridades portuárias.

Análise da AudPortoFerrovia

94. A proposta de determinação desta Unidade Técnica do Tribunal é no sentido de que o Ministério de Portos e Aeroportos elabore plano de ação para a regularização da contratação da guarda portuária pela SNPH e apresente o resultado ao TCU indicando as etapas, metas pactuadas e os respectivos responsáveis pelo acompanhamento das ações.

95. Em resumo, as alegações do MPor são no sentido de que os contratos originais que previam como obrigação das arrendatárias a organização e manutenção da guarda portuária não mais existem (desde 2018), com os aditamentos realizados em ambos os contratos excluindo tal encargo. Assim, as obrigações quanto à guarda portuária teriam sido transferidas para a SNPH, não havendo disposições legais relacionadas à atuação do Ministério de Portos e Aeroportos nesse particular, exceto àquelas correlatas à norma de regulamentação da Guarda Portuária e do acompanhamento do respectivo Convênio de Delegação.

96. Defendem que o entendimento da Advocacia-Geral da União do Ministério é de que as atividades de segurança e vigilância a serem executadas pela administração do porto podem ser desempenhadas por empregados do quadro próprio ou por intermédio de empresa especializada e que a proposta pretendida pela determinação do Acórdão, para intervir na regularização da contratação da guarda portuária pela SNPH não encontraria atualmente suporte legal ou aplicabilidade. Acrescentam, ao final, que os aspectos de segurança e proteção da instalação portuária, em especial quanto às normas ISPS, são de atribuição exclusiva dos portos e terminais portuários nacionais, apontando uma auditoria da CGU que teria resultado em tratativas com o MPor e Antaq para incluir o ISPS Code do Porto de Manaus nas obrigações da Autoridade Portuária.

97. Adentrando na análise desta instrução quanto à deliberação pretendida, cumpre preliminarmente considerar o dilatado decurso de tempo desde a celebração do contrato original, cujas versões originais dos contratos de arrendamento que previam como obrigações para as arrendatárias a organização e manutenção de Guarda Portuária datavam de 2001, e também a data em que houve a prolação do Acórdão 371/2006-TCU-Plenário, em sessão ocorrida em 22/3/2006, portanto, há mais de 20 anos em relação ao momento atual.

98. Assim, desde a publicação do acórdão, ocorreram diversas alterações contratuais e normativas ao longo do tempo, com interferência direta na matéria discutida, entre elas a denúncia do Poder Concedente do Convênio de Delegação 7/1997 verificada em 2010 (instrumento que atribuía a administração e exploração do porto ao governo do Estado do Amazonas), os aditamentos realizados em 2018 nos dois contratos com exclusão da dita obrigação aos arrendatários para manutenção de guarda portuária, a celebração em 2019 do novo instrumento regulatório – Convênio de Delegação 001/2019 (peça 65), entre a União/SNPTA e o Estado do Amazonas, com interveniência da Sociedade de Navegação, Portos e Hidrovias do Estado do Amazonas – SNPH, autarquia estadual que passou a exercer o papel de Autoridade Portuária.

99. Portanto, é natural que haja necessidade de atualização e/ou ajustes na análise de mérito e de encaminhamento de adoção de medidas para resolução da pendência. Nesse sentido, a instrução técnica que avaliou as questões atinentes à guarda portuária teceu considerações e ponderações que balizaram as conclusões alcançadas, conforme tratado nos itens 67 a 69 desta instrução, sendo interessante sua reprodução neste local:

> 67. Subitem 9.11.3 – as cláusulas que impunham a obrigação das arrendatárias organizarem a guarda portuária no contrato 1/2001 (peça 48, p. 136) e no contrato 2/2001 (peça 48, p. 65), foram revogadas pelos termos aditivos 1º (peça 48, p. 96) e 2º (peça 48, p. 84). No entanto, a contratação da guarda portuária ainda não aconteceu por inviabilidade técnica e ausência de disponibilidade orçamentária para a contratação, conforme Nota Técnica de 7/4/2021 (peça 48, p. 384-387). O governo do Estado acrescentou que o quadro permanente da SNPH não dispõe de recursos humanos para desenvolver as atividades inerentes à Administração do Porto Organizado. Excluiu-se a obrigação das arrendatárias organizarem e manterem a guarda portuária.
>
> 68. No entanto, a princípio, o porto encontra-se desprovido de guarda portuária, em oposição ao que estabelece o art. 17, §1º, inciso XV, da Lei 12.815/2023. Nos termos da Cláusula 6.2 do convênio de delegação de competências, é obrigação do delegatário (grifamos) 'Exercer as atividades de administração do PORTO e as funções de Autoridade Portuária por intermédio da INTERVENIENTE DO DELEGATÁRIO, **nos termos da Lei n° 12.815, de 2013**, e demais normas aplicáveis'. Por outro lado, o mesmo convênio, na Cláusula 5.1, III, estabelece ser obrigação do delegante 'intervir, sempre que necessário, para garantir a prestação de serviços adequados'.
>
> 69. Não se ignora que as dificuldades técnicas e de caixa da delegatária dificultam a correção da questão referente à guarda portuária e o art. 22 da LINDB pontua que o controle precisa sopesar, na 'interpretação de normas sobre gestão pública, [...] os obstáculos e as dificuldades reais do gestor'. Por essa razão, entende-se que cabe ao MPor atuar junto à SNPH para garantir a regularização do problema. Tal medida, no contexto apresentado, mostra-se mais eficiente do que uma mera determinação para que o delegatário contrate guardas portuários, haja vista que o Ministério poderá ponderar as reais dificuldades da autoridade portuária e as particularidades do caso concreto na regularização desse problema e o TCU poderá acompanhar o deslinde das ações adotadas.

100. Sobre a manifestação do Ministério de Portos e Aeroportos, reconhece-se que as obrigações referentes à Autoridade Portuária foram, de fato, transferidas para a SNPH. No entanto, esse fato não implica concluir que não haveria mais 'disposições legais relacionadas à atuação do Ministério', como defendido. Aliás, a própria manifestação ressalta que permanecem vigentes as atribuições 'correlatas à norma de regulamentação da Guarda Portuária e do acompanhamento do respectivo Convênio de Delegação'.

101. Quanto ao entendimento da Advocacia-Geral da União do Ministério de que permanecia em vigor a Portaria 84, de 1º de julho de 2021 sobre regulamentação da Guarda Portuária, faz-se necessário uma atualização da informação. Veja-se que tal manifestação foi juntada aos presentes autos em 9/10/2025, entretanto, logo em seguida, houve a revogação expressa de tal regulamento por meio da Portaria 584, de 13 de outubro de 2025 (peça 87). Observa-se que essa pretensão do MPor de

alteração normativa já havia sido ventilada na manifestação da Coordenação-Geral de Delegações e Convênios (peça 79, p. 2), *verbis*:

12. Tendo em vista tratar-se de assunto que excede as competências desta CGDC, já que aborda tema relativo à segurança e a vigilância da área e dos bens afetos aos portos, consultamos a Coordenação-Geral de Gestão Portuária-CGGP, a qual o tema está afeto, e esta informou que **se encontra em exame na Consultoria Jurídica da Pasta proposta de alteração do normativo da Guarda Portuária**, atualmente estabelecido na Portaria nº 84, de 1º de julho de 2021. Preliminarmente, é importante informar que a revisão mantém a possibilidade de emprego de quadros próprios de empregados públicos, bem como a terceirização para serviços de vigilância patrimonial, além da responsabilização dos arrendatários pela promoção da vigilância em sua área de gestão, o que retorna ao ponto de desconexão do apontamento do Acórdão 371/2006 em relação às normas aplicáveis. (grifou-se)

102. Por sua vez, a mencionada Portaria MPor 584/2025 trouxe os seguintes dispositivos que interessam diretamente à presente avaliação:

Art. 5º Compete à Autoridade Portuária estruturar a Guarda Portuária, observadas as normas estabelecidas pelas autoridades marítima, aduaneira e de polícia marítima.

(...)

Art. 11. A Autoridade Portuária terá o prazo de até 24 (vinte e quatro) meses, contado da publicação desta Portaria, para adequar-se às suas disposições.

Parágrafo único. Esta Portaria não se aplica às Autoridades Portuárias que possuam unidades de segurança estruturadas de forma integralmente terceirizada, desde que observados o EAR e o PSP aprovados pela CONPORTOS, e respeitadas as qualificações exigidas nos § 2º do art. 5º desta Portaria.

103. Pelo conteúdo acima, constata-se a efetivação da medida noticiada na manifestação da CGDC/MPor, sendo mantida a possibilidade de emprego de quadro próprio para a guarda portuária (com prazo de adequação à norma estabelecido em 24 meses), mas instituindo-se a alternativa de terceirização para serviços de vigilância patrimonial, preservada a responsabilização dos arrendatários pela promoção da vigilância em sua área de gestão.

104. A medida revela maior flexibilidade ao gestor para implementar as decisões necessárias à regularização da falha sobre ausência de guarda portuária, sendo necessário, consequentemente, ajuste na determinação encaminhada para sua regularização, quanto à forma a ser adotada pela autoridade portuária (quadro próprio ou terceirização).

105. Sobre a responsabilidade pela gestão junto à autoridade portuária como forma de efetivação da determinação proposta, entende-se não haver elementos para excluir o Ministério como destinatário da medida pretendida. O Ministério de Portos e Aeroportos representa a União e é titular do serviço delegado à SNPH, é o autor da Portaria MPor 584/2025 que estabelece as obrigações da autoridade portuária delegatária sobre instituição da guarda portuária e, principalmente, detém expressamente os poderes tanto sobre a edição de norma de regulamentação da Guarda Portuária, quanto do acompanhamento do respectivo Convênio de Delegação.

106. Ademais, o próprio MPor trouxe em suas considerações a informação de que, em conjunto com a Controladoria-Geral da União (CGU) e a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), estão desenvolvendo ações no âmbito da Auditoria CGU 1748377, para avaliação do modelo de delegações portuárias. Inclusive, uma das medidas em análise consiste na possibilidade de celebração de Termo de Ajustamento de Conduta entre as partes para incluir o cumprimento do ISPS Code do Porto de Manaus nas obrigações da Autoridade Portuária. Ou seja, essa auditoria/avaliação poderia constituir-se como instrumento adequado para cuidar das questões relativas à viabilização da guarda portuária do Porto de Manaus.

107. De todo modo, levando-se em consideração a alteração legislativa que flexibilizou a exigência de implementação de guarda portuária e, por conseguinte, possibilitou a terceirização desses serviços, como acima noticiado, cumpre acatar parcialmente o pleito ministerial, no sentido de que a autoridade portuária estadual (por delegação) passe a constar como destinatária da determinação de regularização proposta, medida que tem por objetivo aproximar o poder delegante (MPor) e a delegatária (SNPH) na busca de uma solução que regularize essa pendência em caráter definitivo.

108. Diante do exposto, considerando-se o novo normativo expedido pelo Ministério de

Portos e Aeroportos, cabe propor a adequação da determinação a ser encaminhada, que passaria a constar da seguinte forma:

Determinar ao Ministério de Portos e Aeroportos que, em conjunto com a Superintendência Estadual de Navegação, Portos e Hidrovias, elabore plano de ação para a regularização da **estruturação** da guarda portuária pela SNPH, nos moldes estabelecidos na Portaria MPor 584/2025, e apresente o resultado ao TCU no prazo de 60 dias, indicando as etapas, metas pactuadas e os respectivos responsáveis pelo acompanhamento das ações.

109. Entende-se que a substituição do termo 'contratação' pelo termo 'estruturação' amplia as possibilidades de ação do MPor (em conjunto com a SNPH), com vistas a abarcar a possibilidade de se optar pela terceirização do serviço. O assunto é relevante e ganha relevo frente às notícias de aumento das ações de facções do crime organizado no País e do interesse de atuação nos terminais portuários, variável que contribui para a necessidade de participação do Ministério na solução a ser adotada para deslinde da questão.

110. Diante dessa situação, tendo em vista que, em cumprimento ao art. 14, da Resolução-TCU 315/2020, a determinação já havia sido previamente submetida ao MPor para apresentação de comentários, e que a alteração procedida decorre de inovação normativa que constou das manifestações apresentadas pela área técnica do Ministério, revela-se desnecessário encaminhar o assunto novamente ao Ministério para comentários sobre a medida almejada.

111. Por outro lado, a adequação pretendida no texto da determinação passou a incluir a Superintendência Estadual de Navegação, Portos e Hidrovias como destinatária do comando para resolução da pendência. A problemática de ausência de guarda portuária no Porto de Manaus vem sendo rotineiramente cobrada da SNPH desde a prolação do Acórdão 371/2006-TCU-Plenário, sendo o assunto de amplo conhecimento da entidade estadual, a qual, inclusive, já se manifestou nos autos sobre a situação irregular e eventual medida para solução. Não obstante, nos termos do art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, considerou-se cabível o encaminhamento da instrução para apresentação de comentários da SNPH sobre a proposta de determinação, solicitando informações quanto às consequências práticas da implementação da medida aventada e eventuais alternativas.

112. O envio do relatório preliminar foi regularmente autorizado em pronunciamento da Unidade (peça 89) e teve o ofício de encaminhamento expedido em 13/4/2026 (peça 92).

Comentários dos Gestores da SNPH sobre a proposta de determinação

113. Por meio de expediente não numerado, datado de 10/6/2026, o Diretor-Presidente da SNPH, Sr. Renato Aroucha Sena, protocolou resposta nos autos (peça 94), com o seguinte conteúdo:

DA PRELIMINAR DE TRANSIÇÃO ADMINISTRATIVA

Inicialmente, cumpre informar a essa Corte de Contas que a SNPH atravessa um período de transição em sua alta gestão. O então Diretor-Presidente, Sr. Jorge de Almeida Barroso, foi exonerado de suas funções em 13 de maio de 2026. Na mesma data, o atual subscritor assumiu a Presidência desta Autoridade Portuária, comprometendo-se com a continuidade administrativa e a celeridade no atendimento às demandas desse Tribunal.

Ressalta-se que tal transição não impactou o fluxo de análise técnica, tendo a nova gestão priorizado o levantamento de dados necessários para subsidiar a presente resposta, reafirmando o compromisso institucional com a transparência e a legalidade.

DA ANÁLISE DAS DETERMINAÇÕES

Após detida análise técnica desse Tribunal de Contas da União das respostas enviadas pelo Estado do Amazonas e pela própria SNPH, esta presidência confirma que os subitens das determinações contidas no Acórdão 371/2006-TCU-Plenário foram em sua grande maioria devidamente atendidos. As evidências documentais acostadas aos autos demonstram que as medidas saneadoras foram implementadas, restando superadas as inconformidades apontadas anteriormente.

No que tange ao ponto referente à regularização da Guarda Portuária, esta Autoridade Portuária manifesta total concordância com a proposta formulada pela equipe técnica desse Tribunal, especificamente sobre a proposta de que o Ministério de Portos e Aeroportos (MPor) elabore um plano de ação, no prazo de 60 (sessenta) dias, para a regularização da Guarda Portuária, mostra-se a medida mais adequada e estratégica para o caso concreto. Entendemos que a atuação direta do Ministério é dotada de maior eficiência do que uma determinação isolada de contratação imediata.

Tal entendimento fundamenta-se na premissa de que o MPor possui a competência técnica e institucional para ponderar as dificuldades reais, as limitações orçamentárias e as particularidades logísticas da região amazônica.

Um plano de ação estruturado permitirá uma transição segura e juridicamente hígida, evitando soluções paliativas que não atendam aos requisitos de segurança portuária exigidos pela legislação vigente.

Por fim, informamos que, após o exame integral do monitoramento, esta SNPH não apresenta sugestões ou ressalvas quanto aos demais itens e conclusões ali expostos. O diagnóstico realizado por esse Tribunal reflete com precisão o cenário atual e as necessidades de aprimoramento desta entidade.

Análise da AudPortoFerrovia

114. Ao tempo em que o gestor informa a troca de gestão da entidade, restou demonstrado pelo novo Presidente da Superintendência uma iniciativa de atender às demandas do Tribunal, com compromisso institucional e priorização para levantamento de dados e subsídios necessários para a resposta.

115. Portanto, relevante destacar a boa vontade do gestor na busca por solução que resolva as pendências sob exame.

116. No que se refere à proposta de determinação, a SNPH manifesta 'total concordância com a proposta formulada pela equipe técnica desse Tribunal', ressaltando que 'a atuação direta do Ministério é dotada de maior eficiência do que uma determinação isolada de contratação imediata', por possuir 'a competência técnica e institucional para ponderar as dificuldades reais, as limitações orçamentárias e as particularidades logísticas da região amazônica'.

117. Dessa forma, tendo sido considerados os argumentos apresentados pelo MPor em relação à proposta de determinação, e com a concordância da SNPH sobre a adequação do encaminhamento e do conteúdo da determinação conjunta, considera-se que as manifestações corroboram o entendimento pela proposta elaborada.

CONCLUSÃO

118. Cuidam os autos de monitoramento autuado em cumprimento ao Despacho do Ministro Augusto Sherman Cavalcanti (peça 424 do TC 007.582/2002-1), de 23/1/2018, que determinou a esta Unidade Técnica a adoção de providências visando ao cumprimento das determinações exaradas no Acórdão 371/2006-TCU-Plenário, do mesmo relator, proferido no TC 007.582/2002-1.

119. A partir da análise da documentação apresentada, verifica-se que quase todos os subitens do Acórdão foram atendidos ou perderam objeto. Quanto ao cumprimento do item 9.14.4, conforme demonstrado, a Antaq adotou as providências cabíveis, de modo que resta desnecessário continuar monitorando o cumprimento do item, sem prejuízo de eventual atuação ulterior desta Corte. Tal providência vai ao encontro da jurisprudência desta Corte, segundo a qual o controle externo exercido sobre a área fim de agências reguladoras é de segunda ordem.

120. As empresas EHA e ERPM protocolaram em 24/01/2022, no Ministério da Infraestrutura, pedido de prorrogação de prazo dos contratos 1/2001 e 2/2001, em trâmite perante o processo 50000.002157/2022-61. Na ocasião, as empresas apresentaram plano de investimentos da ordem de 60 milhões de reais (peça 46, p. 8-9). No entanto, tais contratos expiraram em 25/11/2022 (peça 48, p. 58 e 133).

121. Nada obstante, os contratos encontram-se vigentes por força de decisão judicial nos autos 1074866-10.2022.4.01.3400 (peça 48, p. 193-206) até que a Antaq decida a respeito do processo 50300.015950/2019-41, que versa sobre os pedidos de Análise dos Planos de Investimentos, dos Relatórios de Desequilíbrio Contratual e dos pleitos de autorização para realização de investimentos, em caráter emergencial, apresentados em 5/9/2019 pelas arrendatárias EHA e ERPM, titulares dos contratos de arrendamento 1/2001 e 2/2001, respectivamente.

122. De acordo com o Despacho SOG, de 22/02/2024 (peça 41, p. 6), a data provável de conclusão da análise do processo 50300.015950/2019-41 era 30/6/2024, ou seja, já expirou.

123. Conforme noticiou o Ministério de Portos e Aeroportos por meio da Nota Informativa 1/2024, tramitavam naquele momento dois processos pendentes de decisão a respeito dos contratos de arrendamento 1/2001 (firmado em 8/6/2001, entre a SNPH e a empresa EHA, correspondente à área 1) e 2/2001 (firmado em 8/6/2001, entre a SNPH e a empresa ERPM, correspondente à área 2): a) o processo administrativo 50600.014173/2011-85, que trata do pleito de reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos de arrendamento decorrente dos eventos pretéritos, em trâmite na Antaq sob o

número 50300.015950/2019-41; e b) o processo administrativo 50000.002157/2022-61, que trata do pleito de prorrogação ordinária (peça 39, p. 8-9).

124. Assim, tem-se: a) a ausência de indícios de irregularidade, o que afasta eventual responsabilização; b) a perda de objeto dos itens 9.12.1, 9.12.2, 9.13.1, 9.13.2.1 a 9.13.2.8, 9.14.1, 9.14.2, 9.14.6, 9.15.1, 9.15.3, 9.16.1, 9.16.2 e 9.16.3, 9.17.1.1 a 9.17.1.4; e c) o cumprimento dos itens 9.11.1 a 9.11.10 (excluindo-se o item 9.11.3), 9.14.3, 9.14.5, 9.15.2 e 9.17.2.

125. No tocante ao item 9.14.4, embora não tenha sido cumprido tempestivamente, a Antaq adotou as medidas cabíveis para a apuração dos fatos e responsabilização dos autores. Portanto, conforme mencionado, a fim de evitar superposição de esforços, e considerando a jurisprudência do TCU, no sentido de que o controle externo da Corte de Contas nos serviços regulados é de segunda ordem, privilegiando-se a atuação das agências reguladoras, entende-se desnecessário continuar monitorando o cumprimento do item, sem prejuízo de que no futuro, em caso de irregularidade, o TCU volte a atuar.

126. Dessa forma, cabe acrescentar à presente proposta de encaminhamento a análise já empreendida na instrução à peça 18, com as seguintes conclusões/propostas: a) considerar cumpridos os itens 9.11.9 e 9.11.10, considerados atendidos formal e materialmente; e b) considerar que houve a perda de objeto dos itens 9.16.3, e 9.17.1.1 a 9.17.1.4.

127. Em suma, tem-se o seguinte quadro resumo, conforme Portaria Segecex 27/2009:

Grau de implementação das deliberações – Estado do Amazonas e Sociedade de Navegação, Portos e Hidrovias do Estado do Amazonas (SNPH)					
Item do Acórdão 371/2006-TCU-Plenário	Cumprida ou implementada	Em cumprimento ou em implementação	Parcialmente cumprida ou parcialmente implementada	Não cumprida ou não implementada	Não aplicável
9.11.1 a 9.11.10 (excluindo 9.11.3)	9.11.1 a 9.11.10 (excluindo 9.11.3)				
9.12.1 a 9.12.2					Perda objeto
9.13.1 e 9.13.2.1 a 9.13.2.8					Perda objeto
9.14.1 a 9.14.2 e 9.14.6					Perda objeto
9.14.3 a 9.14.5	9.14.3 e 9.14.5	9.14.4			

Grau de implementação das deliberações – Antaq					
Item do Acórdão 371/2006-TCU-Plenário	Cumprida ou implementada	Em cumprimento ou em implementação	Parcialmente cumprida ou parcialmente implementada	Não cumprida ou não implementada	Não aplicável
9.15.1					Perda objeto
9.15.2	9.15.2				
9.15.3					Perda

					objeto
Grau de implementação das deliberações – Ministério dos Transportes e Antaq					
Item do Acórdão 371/2006-TCU-Plenário	Cumprida ou implementada	Em cumprimento ou em implementação	Parcialmente cumprida ou parcialmente implementada	Não cumprida ou não implementada	Não aplicável
9.16.1 a 9.16.3					Perda objeto

Grau de implementação das deliberações – Ministério dos Transportes					
Item do Acórdão 371/2006-TCU-Plenário	Cumprida ou implementada	Em cumprimento ou em implementação	Parcialmente cumprida ou parcialmente implementada	Não cumprida ou não implementada	Não aplicável
9.17.1.1 a 9.17.1.4					Perda objeto
9.17.2	9.17.2				

128. No tocante ao item 9.11.3 do referido *decisum*, a análise da instrução precedente resultou em proposta de determinação para a correção da impropriedade. Após cumprimento do art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, no sentido de envio ao Ministério de Portos e Aeroportos da medida pretendida, para comentários sobre as consequências práticas da implementação da proposta e eventuais alternativas, a análise concluiu pela manutenção da proposta de determinação com pequenos ajustes.

129. Ademais, tendo em vista que a adequação pretendida no texto da determinação passou a incluir a Superintendência Estadual de Navegação, Portos e Hidrovias como destinatária do comando para resolução da pendência, fez-se necessário, nos termos do art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, encaminhar a instrução preliminar à SNPH para apresentação de comentários sobre a proposta de determinação, solicitando informações quanto às consequências práticas da implementação da medida aventada e eventuais alternativas.

130. A manifestação da SNPH foi no sentido da adequação do encaminhamento e do conteúdo da determinação conjunta.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

131. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) considerar cumpridas as determinações contidas nos itens 9.11.1 a 9.11.10 (excluindo-se o item 9.11.3), 9.14.3, 9.14.5, 9.15.2 e 9.17.2 do Acórdão 371/2006-TCU-Plenário;

b) considerar em cumprimento a determinação contida no item 9.14.4 do Acórdão 371/2006-TCU-Plenário, sem necessidade de dar continuidade ao monitoramento quanto ao integral cumprimento da medida pelo Tribunal;

c) considerar não aplicáveis, por perda de objeto, as determinações contidas nos itens 9.12.1, 9.12.2, 9.13.1, 9.13.2.1 a 9.13.2.8, 9.14.1, 9.14.2, 9.14.6, 9.15.1, 9.15.3, 9.16.1, 9.16.2 e 9.16.3, 9.17.1.1 a 9.17.1.4 do Acórdão 371/2006-TCU-Plenário;

d) determinar, nos termos do art. 7º, § 3º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, ao Ministério de Portos e Aeroportos que, em conjunto com a Superintendência Estadual de Navegação, Portos e Hidrovias, elabore plano de ação para a regularização da estruturação da guarda portuária do Porto de Manaus, **em observância à Portaria Mpor 584/2025** (item 9.11.3 do Acórdão 371/2006-TCU-Plenário), e apresente o resultado ao TCU no prazo de 60 dias, indicando as etapas, metas pactuadas e os respectivos responsáveis pelo acompanhamento das ações;

e) informar a Superintendência Estadual de Navegação, Portos e Hidrovias (SNPH) do Governo do Estado do Amazonas, a Secretaria Nacional de Portos e Transportes Aquaviários (SNPTA) do Ministério de Portos e Aeroportos (MPOR) e a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordao;

f) retornar os autos à AudPortoFerrovia para monitoramento da determinação."

É o relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Trata-se de monitoramento do cumprimento das determinações constantes do Acórdão 371/2006-TCU-Plenário.

2. A deliberação foi adotada nos autos do TC-007.582/2002-1, no qual foi examinada Solicitação do Congresso Nacional a respeito de possíveis irregularidades na integralização de capital da Sociedade de Navegação, Portos e Hidrovias do Estado do Amazonas (SNPH) junto à empresa privada Terminal Portuário Equatorial S.A. À ocasião foram examinadas também outras irregularidades cometidas na realização da Concorrência Pública 1/2001, conduzida pela referida entidade pública para a efetivação do Projeto de Revitalização do Porto de Manaus.

3. O referido acórdão foi suspenso por determinação judicial, bem assim, pelos efeitos dos recursos interpostos contra o *decisum*. Essas medidas postergaram a adoção providências determinadas e o monitoramento do seu cumprimento por este Tribunal, conforme detalhado no relatório precedente, o que só foi possível em oportunidade mais recente, sendo agora conduzido a exame deste Plenário.

4. Retomados os trabalhos pertinentes ao monitoramento, ao levantamento de informações a respeitos dos contratos e ao convênio de delegação portuária ao Estado do Amazonas, vigente à época, produziu-se instrução sobre o cumprimento das medidas do acórdão, reproduzida no relatório precedente.

5. Em breve histórico, o TC-007.582/2002-1 tratou de Solicitação do Congresso Nacional a respeito de possíveis irregularidades na integralização de capital da Sociedade de Navegação, Portos e Hidrovias do Estado do Amazonas (SNPH) junto à empresa privada Terminal Portuário Equatorial S.A., bem como outras cometidas na realização da Concorrência Pública 1/2001, administrada pela SNPH e levada a efeito para a efetivação do Projeto de Revitalização do Porto de Manaus, o qual havia sido delegado ao Estado do Amazonas mediante Convênio 7/1997 do Ministério dos Transportes.

6. Por meio do referido Convênio, a União transferiu ao Estado do Amazonas, por um prazo de 25 anos, com possibilidade de renovação, a administração e a exploração do Porto de Manaus e dos demais portos integrantes de sua estrutura, nos termos das Leis 9.277/1996 e 8.630/1993, marco regulatório do setor portuário vigente à época.

7. Na oportunidade, o governo do Estado do Amazonas firmou compromisso de deixar de prestar diretamente os serviços de operação portuária do porto delegado, restringindo suas atividades às funções de autoridade portuária. A Companhia Docas do Maranhão (Condomar), responsável pela administração do porto, foi então substituída pela SNPH, empresa pública estadual criada com a finalidade precípua de administrar e explorar os portos federais delegados que estivessem situados naquela unidade federativa, restando à União apenas as atribuições relativas ao acompanhamento, fiscalização e controle da execução do convênio firmado.

8. Entretanto, o Governo do Estado do Amazonas decidiu, em 2001, transferir a atividade destinada à movimentação e armazenamento de carga para outra localidade, destinando o Porto Organizado de Manaus para transporte de passageiros e pequenas cargas. Lançou, em sequência, projeto de revitalização da área portuária de Manaus com o desenvolvimento de atividades comerciais e recreativas estranhas ao serviço público portuário de cargas, e em detrimento deste. Mediante a Concorrência Pública 1/2001, arrendou áreas portuárias para a construção de restaurantes,

estacionamentos, lojas e museu e realocou a infraestrutura destinada ao transporte de passageiros e de pequenas cargas.

9. Em peça inaugural da Solicitação do Congresso Nacional (TC 007.582/2002-1) foi informado a este Tribunal que o aporte de capital ocorrido na SNPH seria vedado pelo art. 33 da Lei 8.630/1993 e pelo Convênio 7/1997. Ademais, aduziu-se que a publicação do edital ocorreu apenas na cidade de Manaus/AM e que havia ausência de comprovação de capacidade técnica, econômica e financeiras das licitantes vencedoras. Por fim, noticiou-se que teria ocorrido utilização de recursos oriundos de atividades portuárias, o que seria vedado pelo 2º Termo Aditivo do Convênio 7/1997.

10. A matéria foi conduzida a exame de mérito, sendo apreciada pelo Acórdão 371/2006 – TCU–Plenário, que, além de aplicar sanções, expediu diversas determinações ao Estado do Amazonas, delegatário do Convênio de Delegação 7/1997, à SNPH, entidade responsável pela administração do Porto de Manaus, à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) e ao Ministérios do Transportes, as quais são objeto deste monitoramento, ultrapassado o obstáculo de ordem judicial à eficácia da decisão e vencidos os prazos recursais próprios, relativos à deliberação monitorada.

11. Consoante exposto no relatório precedente, desde a prolação do Acórdão 371/2006-TCU-Plenário, em 22/3/2006, ocorreram diversas alterações normativas no tocante à matéria. Evidencia-se que: a) o Convênio de Delegação 7/1997 foi substituído pelo Convênio de Delegação 1/2019; b) a Lei 8.630/1993 foi revogada pela Lei 12.815/2013; c) o Decreto 4.391/2002 foi revogado pelo Decreto 8.033/2013; c) houve celebração do 2º Termo Aditivo ao Contrato de Arrendamento 2/2001, firmado com a empresa ERPM, e do 1º Termo Aditivo ao Contrato de Arrendamento 1/2001, firmado com a empresa EHA, para que houvesse adequação às legislações subsequentes.

12. Apesar de suspensas por longo período, parte das determinações do Acórdão 371/2006-TCU-Plenário foram consideradas cumpridas por parte da unidade instrutiva. De outro lado, um conjunto significativo de determinações perdeu o objeto, em razão das alterações legais, normativas e contratuais.

13. Merece destaque, no entanto, o não cumprimento do item 9.14.4 do referido acórdão, no qual foi dirigida determinação ao Estado do Amazonas e à SNPH com vistas a que adotassem providências, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias contados da ciência do acórdão, no sentido de manter os seguros exigidos pela Cláusula Sexta do Convênio de Delegação 07/1997, informando a este Tribunal acerca das medidas adotadas ao término desse prazo. Como se sabe, dado o risco envolvido, a atividade portuária deve ser empreendida mediante a devida securitização.

14. Apesar do não cumprimento das medidas, verificou-se que o órgão responsável pela adoção do devido acompanhamento, fiscalização e controle da execução do convênio firmado, qual seja, a Antaq, informou que instaurou procedimentos para verificar o cumprimento das obrigações relacionadas à contratação dos seguros e que, em decorrência desses procedimentos, as empresas Estação Hidroviária do Amazonas Ltda. (EHA) e Empresa de Revitalização do Porto de Manaus Ltda. (ERPM), bem como a Superintendência Estadual de Navegação, Portos e Hidrovias (SNPH), foram autuadas, encontrando-se os processos atualmente em fase recursal.

15. Os processos resultaram em autos de infração motivados pela ausência de coberturas específicas nas apólices de seguro contratadas pelas arrendatárias relacionadas a danos ambientais e contra o patrimônio público, conforme exigência expressa da Portaria SEP 111/2013. A Autoridade Portuária, por seu turno, foi autuada pela omissão no dever de fiscalização.

16. Dessarte, a adoção das medidas pertinentes de fiscalização e *enforcement* dispensam a adoção de providências desta Corte, no prosseguimento do monitoramento dessa determinação.

17. Em relação aos contratos celebrados, o monitoramento realizado revela que as empresas EHA e ERPM protocolaram em 24/01/2022, no Ministério da Infraestrutura, pedido de prorrogação de prazo dos contratos 1/2001 e 2/2001 (processo 50000.002157/2022-61). Na ocasião, as empresas apresentaram plano de investimentos da ordem de 60 milhões de reais. No entanto, tais contratos expiraram em 25/11/2022. Apesar disso, encontram-se vigentes por força de decisão judicial nos autos 1074866-10.2022.4.01.3400 até que a Antaq decida a respeito do processo 50300.015950/2019-41, que versa sobre os pedidos de Análise dos Planos de Investimentos, dos Relatórios de Desequilíbrio

Contratual e dos pleitos de autorização para realização de investimentos, em caráter emergencial, apresentados em 5/9/2019 pelas arrendatárias EHA e ERPM, titulares dos contratos de arrendamento 1/2001 e 2/2001, respectivamente.

18. Reporta-se ainda, no relatório de monitoramento, que a determinação relativa ao subitem 9.11.3 do acordão monitorado, a qual determinava a exclusão, dos Contratos de Arrendamento 01/2001 e 02/2001, da obrigação de as próprias arrendatárias organizarem e manterem a guarda portuária, disposição essa que infringia o disposto no art. 33, § 1°, inciso IX, da Lei 8.630/1993 (atividades competência própria da Administração do Porto) foram revogadas mediante a celebração de termos aditivos.

19. Em que pese o saneamento formal da irregularidade, constatou-se que o porto se encontrava desprovido de guarda portuária, de maneira que se conduziu ao diligenciamento aos órgãos envolvidos, com vistas à apresentação de justificativas.

20. Colhidas as justificativas, incluindo construção participativa de eventual deliberação desta Corte no sentido da expedição de nova determinação, com vistas ao saneamento dessa importante lacuna na administração do porto, entendeu a unidade instrutiva que caberia de fato determinar, nos termos do art. 7º, § 3º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, ao Ministério de Portos e Aeroportos que, em conjunto com a Superintendência Estadual de Navegação, Portos e Hidrovias, elabore plano de ação para a regularização da estruturação da guarda portuária do Porto de Manaus, em observância à Portaria Mpor 584/2025 (item 9.11.3 do Acórdão 371/2006-TCU-Plenário), com a apresentação do resultado a este Tribunal no prazo de 60 dias. Essa medida contou com manifestação favorável da atual administração da SNPH, conforme aludido no item 116 da derradeira instrução transcrita no relatório precedente, órgão esse a quem competirá a realização das medidas concretas no sentido de guarnecer a área portuária sob delegação.

21. Assim, além dessa determinação, a unidade instrutiva propõe declarar o cumprimento parcial das medidas, considerar não aplicáveis algumas das determinações do acórdão monitorado, por perda de objeto, transcorrido grande lapso temporal desde o acordão e considerando as modificações legais, normativas e contratuais desde então, com ciência aos órgãos envolvidos.

22. Feito esse panorama acerca do monitoramento realizado, consigno que incorporo a estas razões de decidir a análise e proposições alvitradas pela unidade instrutiva.

23. Sem embargo, faço um único ajuste na proposição da unidade especializada, concernente ao prazo previsto na determinação, sugerido em 60 dias. Entendo que esse prazo deva ser elastecido, de maneira a ser fixado em 90 dias, haja vista que a elaboração do plano de ação será conjunta entre ministério e SNPH.

24. O prazo foi inicialmente encetado com vistas à expedição de determinação unicamente ao órgão federal, a ser cumprido nos 60 dias iniciais. Posteriormente, com a remessa dos comentários dos gestores, e em razão das considerações daquele ministério, foi incluída na proposição a participação da SNPH na adoção da providência sugerida, conforme restou assente nos itens 105 a 107 da derradeira instrução, de maneira que entendo ser esse prazo mais razoável aos esforços de cumprimento que os 60 dias inicialmente propostos, haja vista a necessária articulação entres os níveis federal e estadual para o perfeito cumprimento da medida.

Dessarte, acolhendo o pronunciamento da unidade instrutiva, com o ajuste retro, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 26 de agosto de 2026.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

ACÓRDÃO Nº 2341/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 020.721/2023-4.

1.1. Apenso: 029.434/2022-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Monitoramento.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Transportes Aquaviários; Governo do Estado do Amazonas; Secretaria Nacional de Portos e Transportes Aquaviários; Superintendência Estadual de Navegação Porto e Hidrovias - SNPH.
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de monitoramento do cumprimento das determinações constantes do Acórdão 371/2006-TCU-Plenário,

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

9.1. considerar cumpridas as determinações contidas nos itens 9.11.1, 9.11.2, 9.11.4 a 9.11.10, 9.14.3, 9.14.5, 9.15.2 e 9.17.2 do Acórdão 371/2006-TCU-Plenário;

9.2. considerar em cumprimento a determinação contida no item 9.14.4 do Acórdão 371/2006-TCU-Plenário, sem necessidade de dar continuidade ao monitoramento quanto ao integral cumprimento da medida pelo Tribunal;

9.3. considerar não aplicáveis, por perda de objeto, as determinações contidas nos itens 9.12.1, 9.12.2, 9.13.1, 9.13.2.1 a 9.13.2.8, 9.14.1, 9.14.2, 9.14.6, 9.15.1, 9.15.3, 9.16.1, 9.16.2 e 9.16.3, 9.17.1.1 a 9.17.1.4 do Acórdão 371/2006-TCU-Plenário;

9.4. determinar, com fulcro no art. 7º, § 3º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, ao Ministério de Portos e Aeroportos que, em conjunto com a Superintendência Estadual de Navegação, Portos e Hidrovias, elabore plano de ação para a regularização da estruturação da guarda portuária do Porto de Manaus, em observância à Portaria Mpor 584/2025 (item 9.11.3 do Acórdão 371/2006-TCU-Plenário), e apresente o resultado a este Tribunal, no prazo de 90 dias, indicando as etapas, metas pactuadas e os respectivos responsáveis pelo acompanhamento das ações;

9.5. dar ciência desta deliberação à Superintendência Estadual de Navegação, Portos e Hidrovias (SNPH) do Governo do Estado do Amazonas, à Secretaria Nacional de Portos e Transportes Aquaviários (SNPTA) do Ministério de Portos e Aeroportos (MPOR) e à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq); e

9.6. restituir os autos à AudPortoFerrovia para monitoramento da determinação.

10. Ata n° 33/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 26/8/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2341-33/26-P.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, 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)
JORGE OLIVEIRA

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI

Vice-Presidente, no exercício da Presidência Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE IV – PLENÁRIO
TC 039.742/2019-9.
Natureza: Tomada de Contas Especial.
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 Consórcio Aterpa-Ebate (empresa líder Construtora Aterpa S.A. – CNPJ 17.162.983/0001-65).
Representação legal: Alexandre Aroeira Salles (OAB/DF 28.108) e outros, representando o Consórcio Aterpa-Ebate.

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 1S 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 PELO CONSÓRCIO, COM APROVEITAMENTO EM FAVOR DO GERENTE-GERAL DAS OBRAS. CONTAS REGULARES. QUITAÇÃO PLENA.

RELATÓRIO

A AudPortoFerrovia elaborou a instrução de mérito à peça 62, transcrita a seguir, a qual recebeu a aprovação dos dirigentes daquela unidade técnica.

“INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada em cumprimento ao subitem 9.2. do Acórdão 2.885/2018-TCU-Plenário (peça 7), de 5/12/2018, rel. Augusto Sherman, em razão de sobrepreço nos serviços de execução de estruturas em concreto utilizando composições de custos inapropriadas no Contrato 64/2010, referente ao Lote 1S da Extensão Sul da Ferrovia Norte-Sul (FNS), pactuado entre a Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A (Valec) e o Consórcio Aterpa-Ebate, tendo como representante a empresa líder Construtora Aterpa S.A. (CNPJ 17.162.983/0001-65).

2. Cumpre informar que a Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A., em 24/5/2022, por meio do Decreto 11.081/22, incorporou a Empresa de Planejamento e Logística (EPL) e deu origem à 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 64/2010 (peça 8) foi celebrado em 15/12/2010 com objetivo de executar as obras de infraestrutura, superestrutura ferroviária e obras de arte especiais do Lote 1S da Extensão Sul da FNS, referente ao trecho compreendido entre Ouro Verde (km 0 + 000) e a Rodovia GO-156 (km 111 + 219), com extensão de 111,2 km, pelo valor inicial de R$ 387.767.087,76 (ref. set/2009). Após os aditivos, o valor contratual alcançou o montante de R$ 475.234.424,19.

4. As obras objeto do referido contrato, no período entre 2010 e 2014, foram fiscalizadas no âmbito do plano de fiscalização anual de obras (Fiscobras) do Tribunal de Contas da União (TCU),

quando foram evidenciadas diversas irregularidades, entre elas o sobrepreço no "pagamento de serviços de execução de concreto, que deveriam ser executados em usina, como se fossem executados em betoneira" (item 9.2.1.2. do Acórdão 3.133/2014-TCU-Plenário, rel. Augusto Sherman – peça 6) que, por força do subitem 9.2 do Acórdão 2.885/2018-TCU-Plenário, rel. Augusto Sherman (peça 7), originou a presente TCE.

5. O Acórdão 3.133/2014-TCU-Plenário, rel. Augusto Sherman, determinou à Valec que:

9.2. determinar à Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A, que, relativamente aos contratos de construção 64/2010 (lote 1S), 65/2010 (lote 2S), 66/2010 (lote 3S) e 67/2010 (lote 4S) da Extensão Sul da Ferrovia Norte Sul:

9.2.1. apure, no prazo de cento e vinte dias, a ocorrência de eventuais danos aos cofres da Valec, bem como os seus eventuais responsáveis, inclusive, se for o caso, a empresa supervisora das obras, em razão de (a):

9.2.1.1. realização de estudos geotécnicos (sondagens diretas complementares e geofísica) em trechos das obras em que as obras de terraplenagem já se haviam iniciado;

9.2.1.2. pagamento de serviços de execução de concreto, que deveriam ser executados em usina, como se fossem executados em betoneira;

6. Em cumprimento ao item 9.2.1.2 do Acórdão 3.133/2014-TCU-Plenário, a Valec encaminhou a Nota Técnica 54/15-SUCON-BSB (peça 10), contendo as novas composições de custos unitários dos serviços de concreto (peça 10, p. 20-41) e os cálculos dos preços para o Lote 1S (peça 10, p. 132-151).

7. Na referida Nota Técnica 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 com os valores referenciais; 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 OAEs (peça 10, p. 4).

8. Como resultados das análises, os valores acumulados dos serviços de concreto para o Lote 1S foram: situação 1, com os preços contratuais, valor total de R$ 2.824.278,33; situação 2, valor total de R$ 2.751.736,55 (sobrepreço de 2,57%); e situação 3, valor total de R$ 3.573.010,98 (subpreço de 26,51%) (peça 10, p. 6-7).

9. A partir dos cálculos, a Valec validou as premissas do cenário 2, ou seja, considerar as DMTs contratuais para o transporte de insumos e DMTs reais para a etapa de aplicação e lançamento do concreto e, consequentemente, concluiu pela existência de sobrepreço em todos os lotes analisados, como informado na Nota Técnica 54/15-SUCON-BSB, de 2/9/2015 (peça 10, p. 14).

10. Por fim, apresentou o Ofício 3.044/2015 convocando o consórcio contratado a negociar os preços dos serviços do Lote 1S (peça 10, p. 285).

11. Posteriormente, alterando sua posição inicial, a Valec encaminhou novo documento, Memorando 169/2019/Diren (peça 5, p. 1-2), reconsiderando a análise anterior e concluindo que, nos cálculos dos preços, deveriam ser utilizadas as DMTs reais, conforme dados do cenário 3, e não os cálculos considerados no cenário 2.

12. Após análise da documentação, o presente processo foi instruído, adotando superfaturamento de 2,57% nos serviços de execução de concreto como inicialmente indicado pela Valec (cenário 2), identificando os responsáveis e propondo, ao final, a citação deles (peça 18).

13. Encaminhado os autos ao Ministro Relator, foi proferido despacho determinando o retorno do processo à unidade técnica para análise da prescrição intercorrente (peça 21). Em nova instrução, para homogeneizar a metodologia de cálculo utilizada nos demais lotes do trecho Sul da FNS, foi reanalisado o débito, propondo o arquivamento dos autos (peça 22).

14. Encaminhado os autos ao Ministro Relator, foram identificadas duas operações não aderentes em tabela de cálculo do superfaturamento e, assim, retornaram à Unidade Técnica para avaliar o possível equívoco (peça 26).

15. Os autos foram novamente instruídos (peça 33) e, diante da verificação de prejuízo ao

erário, encaminhou-se a proposta de citação dos responsáveis, 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 Aterpa S.A., líder do consórcio, em razão de sobrepreço nos serviços de execução de concreto com composições de custos mais onerosas, no valor de R$ 726.132,51 (atualizado em 7/12/2023– peça 32).

16. Por meio de Pronunciamento à peça 35, mediante delegação de competência do Ministro Relator, a Unidade Técnica determinou a citação dos responsáveis.

17. Devidamente citados, os responsáveis encaminharam suas respostas que serão analisadas a seguir.

EXAME TÉCNICO

18. Por meio do Pronunciamento da Unidade Técnica (peça 35), mediante delegação de competência, foi determinada a citação solidária dos responsáveis abaixo indicados em razão de débitos no valor de R$ 726.132,51 (atualizado em 7/12/2023 – peça 32) devido ao superfaturamento dos serviços de concreto, como segue:

a) realizar a citação dos Srs. Osíris dos Santos (CPF 019.361.401-44), na condição de Diretor de Engenharia da Valec (Infra S.A.), Eduardo Werner Hackradt (CPF 184.832.249-68), na condição de Gerente Geral da Ferrovia Norte Sul Extensão Sul e do Consórcio Aterpa-Ebate, tendo como representante a empresa líder Construtora Aterpa S.A. (CNPJ 17.162.983/0001-65), na condição de contratada, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresentem alegações de defesa e/ou recolham, solidariamente, aos cofres da Infra S.A. as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor, em decorrência do superfaturamento do Contrato 64/2010 conforme as condutas detalhadas a seguir:

a.1) Sr. Osíris dos Santos, na condição de diretor de engenharia da Valec (Infra S.A.), por não exercer o dever de vigilância em relação à Superintendência de Construção, setor que elabora e analisa as composições de custos dos serviços de engenharia, e ao Gerente Geral de Construção da Ferrovia Norte Sul Extensão Sul, ao qual determinou suspender a execução dos serviços de execução das obras de artes especiais no Contrato 64/2010 (Lote 1S), conforme orientação do Memorando 1.180/Diren-2012, porém não supervisionou efetivamente o atendimento da medida pelo subordinado, resultando no descumprimento do subitem 9.1.2 do Acórdão 2.910/2012-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 9.2.1.2. do acórdão 3.133/2014-TCU-Plenário, relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti) configurando prática antieconômica, condição que vai de encontro ao art. 12, II, da Lei 8.443/92;

a.2) Sr. Eduardo Werner Hackradt, na condição de Gerente Geral da Ferrovia Norte Sul Extensão Sul, em razão de ter deixado de suspender a execução das obras de artes especiais no Contrato 64/2010, conforme orientação do Memorando 1.180/Diren-2012, resultando no descumprimento do subitem 9.1.2 do Acórdão 2.910/2012-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 9.2.1.2. do acórdão 3.133/2014-TCU-Plenário, relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti) configurando prática antieconômica, condição que vai de encontro ao art. 12, II, da Lei 8.443/92;

a.3) Consórcio Aterpa-Ebate, tendo como representante a empresa líder Construtora Aterpa 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 9.2.1.2. do acórdão 3.133/2014-TCU-Plenário, relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti) no Contrato 64/2010, configurando prática antieconômica, condição que vai de encontro ao art. 12, II, da Lei 8.443/92.

<u>Responsável</u>: Eduardo Werner Hackradt (CPF 184.832.249-68), na condição de Gerente Geral da Ferrovia Norte Sul Extensão Sul

19. Em cumprimento ao Pronunciamento da Unidade Técnica (peça 35), foi promovida a citação do Sr. Eduardo Werner Hackradt por meio do Ofício 63467/2023-TCU/Seproc (peça 40). Após

tomar ciência do comunicado em 29/12/2023 (peça 46), o responsável encaminhou suas alegações de defesa à peça 51.

Alegações de defesa

20. 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.

21. Em relação à determinação do TCU para a suspensão das obras, informa que, apesar de ter tomado medidas para cumprir a deliberação, houve pressão das instâncias superiores, capitaneadas por empreiteiros sobre a Valec e o Ministério dos Transportes, com objetivo de evitar a paralisação dos trabalhos, como segue: "A Presidência da VALEC de comum acordo com o Ministério dos Transportes adotou a estratégia de não paralisar as obras enquanto negociava com o TCU os termos dos acórdãos e obteve êxito pois as obras nunca foram paralisadas contrariando o TCU" (peça 51, p. 1).

22. Informa que não possuía autoridade para determinar o bloqueio das obras e que as tratativas com o TCU foram articuladas pela Diretoria da Valec sem a participação do ora responsável, assegurando que desempenhava função técnica-operacional, porém sem competência estratégica ou, tampouco, autonomia para a tomada de decisões dessa natureza.

23. Alega, por fim, que não participou das medições, que o prosseguimento das obras foi determinado pela diretoria da Valec e que não possui condições financeiras para o pagamento do débito.

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 1180/2012-Diren (peça 13), cabia ao responsável dar fiel cumprimento à ordem formalizada e, caso houvesse orientação de forma contrária, ou seja, no sentido de dar prosseguimento às obras com suspeita de sobrepreço, deveria o responsável questionar formalmente seus superiores para esclarecer quais as medidas, no âmbito de suas competências, deveriam ser efetivamente adotadas.

26. Também não socorre o responsável o fato de não ter participado das medições ou sua atual situação financeira, pois era o interlocutor com o engenheiro residente na obra, podendo relatar a irregularidade e impedir a execução dos serviços com sobrepreço, pois conhecia a impropriedade do método executivo dos serviços de concreto, realizado em usinas e não com utilização de betoneiras.

27. 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.

28. 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.

<u>Responsável</u>: Osíris dos Santos (CPF 019.361.401-44) na condição de Diretor de Engenharia da Valec

29. Em cumprimento do Pronunciamento da Unidade Técnica (peça 35), foi promovida a citação do Sr. Osíris dos Santos por meio do Ofício 63466/2023-TCU/Seproc (peça 41). Após tomar ciência do comunicado em 29/12/2023 (peça 43), o responsável requereu prorrogação de prazo (peça 44), concedido o pedido (peça 45) e, posteriormente, encaminhou suas alegações de defesa à peça 53.

Alegações de defesa

30. Em apertado resumo, afirma o responsável que não houve descumprimento de determinações do TCU e que suas ações estavam em conformidade com as normas vigentes uma vez que foi acolhido pedido de reexame do Acórdão 1634/2021-TCU-Plenário, rel. Augusto Sherman. Por meio do Acórdão 1392/2023-TCU-Plenário, rel. Jhonatan de Jesus, foi excluída sua responsabilidade

quanto ao descumprimento de decisão do Acórdão 3.133/2014-TCU-Plenário, rel. Augusto Sherman, relacionada à suspensão da execução das OAEs do lote 1 (peça 53, p. 4-5).

31. Reforça que não restou caracterizada a ocorrência de erro grosseiro ou má-fé na conduta do ex-diretor da Valec (peça 53, p. 6) 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 53, p. 16).

32. Descreve a complexidade da estrutura administrativa da Valec e as atribuições da Diretoria que ocupava para afastar sua responsabilidade sobre a irregularidade (peça 53, p. 18-20).

33. Argumenta que a responsabilidade pela elaboração das composições de preços era da Superintendência de Construção e não do Diretor de Engenharia. Alega que a acusação de que ele não exerceu vigilância adequada sobre o Gerente de Construção é infundada e afirma ter tomado medidas tempestivas para comunicar a decisão do TCU por meio do Memorando 1180/2012-Diren (peça 53, p. 21-22).

34. 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 53, p. 50-52).

35. E por fim, contesta genericamente os cálculos do ressarcimento, argumentando que os valores são impagáveis e que o suposto superfaturamento é equivocado, vez que a própria Valec possui entendimento diverso acerca do débito (peça 53, p. 52-59).

Análise

36. 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.

37. 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 51), 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.

38. Contudo, considerando que a atribuição de responsabilidade do Sr. Osiris pelo sobrepreço nos serviços de concreto foi alicerçada em sua responsabilização pelo descumprimento de determinação do TCU para suspender as obras do Lote 1, nos termos do Acórdão 1634/2021-TCU-Plenário rel. Augusto Sherman, e que mediante a prolação do Acórdão 1392/2023-TCU-Plenário, rel. Jhonatan de Jesus, o ex-Diretor de Engenharia teve sua penalidade revogada, impende reconhecer a supressão dos fundamentos da responsabilidade pelo débito, devendo ser excluído dos presentes autos.

39. Quanto à prescrição, também não devem ser acolhidos os argumentos. Primeiro porque, nos termos do art. 4º, inciso V, da Resolução-TCU 344/2022, a irregularidade continuada só tem início do prazo prescricional quando cessados os pagamentos e, também, porque o dano ao erário só restou configurado após os estudos realizados pela Valec e a análise dos preços pelo TCU, conforme registrado no Memorando 169/2019/DIREN (peça 5), nesse sentido não pode ser acolhida a interpretação sugerida pela defesa para tese de prescrição.

40. Isto posto, considerando os termos do Acórdão 1392/2023-TCU-Plenário, rel. Jhonatan de Jesus, propõe-se a exclusão do Sr. Osíris dos Santos da presente TCE.

Responsável: Construtora Aterpa S.A. (CNPJ 17.162.983/0001-65), na condição de empresa líder do Consórcio Aterpa-Ebate

41. Em cumprimento do Pronunciamento da Unidade Técnica (peça 35), foi promovida a citação da Construtora Aterpa S.A. por meio do Ofício 63468/2023-TCU/Seproc (peça 39). Após

tomar ciência do comunicado em 29/12/2023 (peça 47), a responsável, por meio de procurador, requereu prorrogação de prazo (peça 50), concedido o pedido (peça 52) e, posteriormente, encaminhou suas alegações de defesa às peças 54-56.

Alegações de defesa – preliminares ao mérito

Prescrição intercorrente

42. Inicialmente a defesa aponta a ocorrência de prescrição intercorrente considerando o interstício temporal entre o Acórdão 2341/2019-TCU-Plenário, de 2/10/2019, e a citação do Consórcio, em 29/12/2023, com prazo superior a três anos (peça 54, p. 5).

43. Argumenta que não se pode adotar a data de envio do Memorando 169/2019-Direm, por meio do Ofício 459/2021-ADMINVALEC/GAB-VALEC/PRESI-VALEC, de 17/5/2021, como marco interruptivo da prescrição, devendo ser considerada a data do próprio ato, de 26/3/2019, bem como defende a impossibilidade de computar atos realizados sem a participação do responsável como causa interruptiva (peça 54, p. 3-5).

44. Por fim, alega a prescrição intercorrente em decorrência do prazo de três anos e um mês entre o Acordão 2341/2019-Plenário, rel. Augusto Sherman, e a instrução técnica (peça 18), de 9/11/2022, requerendo o arquivamento da TCE (peça 54, p. 6).

Violação do direito de defesa

45. Alega cerceamento de defesa em razão do transcurso de prazo entre a manifestação do Consórcio respondendo à Valec, em setembro de 2015, e a citação, argumentando que o lapso temporal mitiga os princípios do contraditório e da ampla defesa (peça 54, p. 6).

46. Assevera que o prazo, de nove anos a contar da referida manifestação e de treze anos desde a celebração do contrato, impossibilita a demonstração da regularidade e economicidade dos preços questionados, assegurando que não há como reproduzir as reais condições de execução das obras.

47. Alega também que o decurso de treze anos da celebração do contrato impõe encargos moratórios substanciais ao valor do débito, requerendo o arquivamento dos autos (peça 54, p 6-7).

Ausência de pressupostos para instauração da TCE

48. Alega que o débito apurado possui valor inferior ao limite mínimo para instauração de TCE, conforme art. 6°, inc. I, da IN 71/2012, defendendo trata-se de uma condição objetiva para processamento do feito (peça 54, p. 7).

49. Argumenta que a análise realizada pela Valec por meio do Memorando 169/2019-Direm revela a ausência de débito e, portanto, a necessidade de arquivamento dos autos (peça 54, p. 7).

50. Defende que prosseguir com a TCE de valor inferior ao limite normatizado traz insegurança jurídica e interpretações casuísticas, afirmando que o valor apurado pela Unidade Técnica é equivocado ante o cálculo apresentado pela Valec, no montante de R$ 72.541,77, requerendo, assim, o arquivamento dos autos (peça 54, p. 8).

Análise

51. Nos processos de controle externo do TCU, a prescrição está normatizada pela Resolução-TCU 344/2022, portanto, em que pese a argumentação da defesa, a tese de prescrição intercorrente não deve prosperar, pois, segundo previsão normativa, diversas ocorrências podem interromper a prescrição.

52. Cumpre ressaltar, inicialmente, que a irregularidade nos preços do concreto foi observada em fiscalização de 2014 e confirmada no respectivo processo de responsabilização (TC 010.792/2014-7). E, decorrente do potencial dano ao erário, foi determinada a abertura da presente TCE, resultando um novo processo que possui natureza distinta do originário porquanto busca o ressarcimento do prejuízo observado, conforme prescreve a Instrução Normativa-TCU 71/2012:

IN 71/2012

Art. 2º Tomada de contas especial é um processo administrativo devidamente formalizado, **com rito próprio**, para apurar responsabilidade por ocorrência de dano à administração pública federal, **com apuração de fatos, quantificação do dano, identificação dos responsáveis e obter o respectivo ressarcimento**.

Parágrafo único. Consideram-se responsáveis pessoas físicas ou jurídicas às quais possa ser imputada a obrigação de ressarcir o Erário.

Art. 3º Diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação de recursos repassados pela União mediante convênio, contrato de repasse, ou instrumento congênere, da ocorrência de desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, ou da prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário, a autoridade competente deve imediatamente, antes da instauração da tomada de contas especial, adotar medidas administrativas para caracterização ou elisão do dano, observados os princípios norteadores dos processos administrativos.

53. Portanto, a prescrição, no presente caso, deve ser analisada sob a ótica da irregularidade relacionada ao pagamento de serviços com preços acima do valor de mercado, considerando como marco inicial da contagem de prazo a última medição realizada (último pagamento), nos termos do art. 4º, inc. V, da Resolução-TCU 344/2022.

54. Especificamente quanto à prescrição intercorrente, destaca-se que, conforme dispõe a Resolução-TCU 344/2022, ocorre a interrupção do prazo por qualquer ato que evidencie o andamento regular do processo (art. 8, §1°) e, nos termos do art. 6°, *caput*: "Aproveitam-se as causas interruptivas ocorridas em processo diverso, quando se tratar de fato coincidente ou que esteja na linha de desdobramento causal da irregularidade ou do dano em apuração." Ou seja, o processo originário da fiscalização deve ser levado em conta na análise da prescrição.

55. Nesse sentido, as causas interruptivas do TC 010.792/2014-7, que tratou da pretensão punitiva por irregularidades administrativas dos gestores, impactam e devem ser consideradas para fins de contagem de prazos prescricionais, uma vez que o presente processo de TCE está subsidiado nas apurações das irregularidades tratadas nos autos daquela fiscalização do TCU.

56. Outrossim, é regra geral de direito que, havendo solidariedade entre os responsáveis, a interrupção da prescrição em relação a um deles se estende aos demais, nos termos do art. 204, § 1º, do Código Civil, a exemplo dos Julgados desta Corte: Acórdão 7932/2023-TCU-Segunda Câmara, rel. Augusto Nardes; Acórdão 12583/2023-TCU-Primeira Câmara, rel. Benjamin Zymler; Acórdão 10347/2023-TCU-Primeira Câmara, rel. Benjamin Zymler, conforme destaque:

Voto do Ministro relator Augusto Nardes no Acórdão 7932/2023-Segunda Câmara:

16. A propósito, acerca do defendido em sede de memoriais por Maria Isabel Evangelista Rocha, cabe destacar que o Código Civil prevê, como regra, o caráter pessoal do ato interruptivo da prescrição, uma vez que somente aproveitará a quem o promover ou prejudicará aquele contra quem for dirigido (art. 204, caput, do Código Civil).

17. Todavia, havendo solidariedade passiva, incide regra própria da teoria geral das obrigações, segundo a qual a interrupção da prescrição promovida pelo credor contra um devedor solidário se estende aos demais e aos seus herdeiros (art. 204, §1º, do Código Civil).

18. Destarte, nessas situações, para que o curso prescricional seja interrompido, com extensão dos efeitos aos demais devedores solidários que compõem a relação jurídica, é suficiente que a causa objetiva da interrupção ocorra em relação apenas a um dos sujeitos passivos, ainda que os demais sejam alheios à causa que provocou a cessação dos efeitos prescricionais.

19. Dito isso, tem-se, relativamente às causas interruptivas da prescrição no âmbito dos processos de controle externo, que a Resolução TCU 344/2022 prevê as hipóteses do seu art. 2º, dentre elas "qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato".

20. Sendo assim, reitera-se que, no caso de Maria Isabel Evangelista Rocha, inobstante arrolada como responsável apenas no âmbito deste Tribunal por um dos débitos quantificados no supracitado Relatório de Auditoria 13182/MS/Segep/Denasus, houve, igualmente, devido à sua condição de devedora solidária daquele débito, a interrupção da prescrição quando da emissão do primeiro relatório do tomador de contas especial (peça 2), em 29/8/2014, e de outros atos de apuração subsequentes, ainda que alheia a essas causas objetivas de cessação dos efeitos prescricionais.

21. Não é demais ressaltar que, como é pacífico na jurisprudência desta Corte, a solidariedade passiva constitui benefício do credor, que pode exigir de um ou de todos os devedores a integralidade da dívida, sendo certo que a propositura da ação de conhecimento contra um deles não implica renúncia à solidariedade dos remanescentes, que permanecem obrigados ao pagamento da dívida (art. 275 do Código Civil). Na mesma linha o STJ, conforme entendimento contido no REsp 1.423.083/SP, segundo o qual "é faculdade do credor escolher a qual ou a quais devedores direcionará a cobrança do débito comum, sendo certo que a propositura da ação de conhecimento contra um deles não implica renúncia à solidariedade dos remanescentes, que permanecem obrigados ao pagamento da dívida".

22. No caso, diante de lacunas, na fase administrativa do feito, quanto à responsabilização dos agentes que concorreram para os ilícitos causadores do dano e após identificação, como um dos fundamentos para a autorização do pagamento indevido de efeitos financeiros retroativos a repactuação contratual, do parecer jurídico subscrito por Maria Isabel Evangelista Rocha, foi-lhe atribuída responsabilidade solidária por esse pagamento indevido, o que a trouxe para a mesma situação jurídica do outro responsável envolvido, resultando na submissão de ambos ao mesmo regime que dispõe sobre a interrupção prescricional.

57. Assim, em que pese a data de abertura de TCE, o TC 010.792/2014-7 teve desdobramentos posteriores, mediante a apresentação de recursos pelos gestores com subsequentes atos processuais e, assim, novas interrupções da prescrição que, evidentemente, impactam os presentes autos.

58. Dito isto, restam que o último ato de regular tramitação do processo originário se deu com a confirmação definitiva da responsabilidade administrativa dos gestores, por meio do Acórdão 1392/2023-TCU-Plenário, de 5/7/2023, rel. Jhonatan de Jesus, portanto com prazos inferiores a três anos até a citação da empresa contratada, em 29/12/2023 (peça 47). Assim não há como acatar a tese de prescrição intercorrente, como será detidamente evidenciado em item específico no decorrer da presente instrução.

59. Em relação à violação do direito de defesa, não se vislumbra qualquer ofensa, pois, embora o prazo transcorrido desde a celebração do contrato, a irregularidade é objetiva e está bem delimitada, permitindo sua apuração por meio de cálculos e análises teóricas que permitem o efetivo contraditório.

60. Cumpre ressaltar que, embora o transcurso temporal, em alguns casos, possa impor dificuldades à apuração de eventuais prejuízos causados ao erário, a regra não é o arquivamento direto da irregularidade, pelo contrário, deve haver análise do caso concreto para avaliar se há elementos que comprovem a impossibilidade do exercício do contraditório.

61. No presente caso, a irregularidade se traduz na adoção de preço referencial do serviço de concreto mediante orçamento com composição de custos unitários utilizando-se equipamentos inadequados (betoneira) para execução de obra de grande porte, portanto ocorrência bem delimitada e que possibilita o exercício do contraditório independentemente do fator temporal.

62. Observa-se que a discussão ora travada se limita à análise teórica de preços referenciais de execução de concreto, elaborados pela própria contratante, utilizando composições de custos unitários de referenciais reconhecidos pelo Tribunal de Contas (Sicro) e utilizando valores dos insumos compatíveis com os previstos no orçamento base da contratação.

63. Nesse sentido, sem a demonstração cabal do prejuízo ao direito de defesa, as irregularidades evidenciadas nestes autos constituem motivo suficiente para prosseguir com o julgamento destas contas.

64. Quanto aos encargos moratórios, as alegações também não devem prosperar, pois são consequências decorrente do prejuízo causado pela própria defendente, que recebeu valores a maior e agora deve restituí-los aos cofres públicos com os devidos encargos e correções. Resta que o TCU determinou a paralização das obras com vistas a realizar os devidos ajustes nos preços em fase inicial das obras, porém houve descumprimento da decisão e a empresa continuou a receber valores de serviços inadequadamente orçados, portanto não pode agora reclamar dos encargos legalmente previstos sobre o valor do débito.

65. Quanto ao argumento de ausência de pressupostos de constituição da TCE sob alegação de que o valor é inferior ao limite mínimo adotado pelo TCU para prosseguir com a apuração, também não procede, pois os cálculos do TCU projetaram débito de R$ 726.132,51 (atualizado em 7/12/2023 – peça 32), ou seja, valor que justifica o prosseguimento das apurações.

66. Cumpre esclarecer que o valor inicialmente calculado pela Valec, de R$ 72.541,77, foi elaborado sem considerar o quantitativo de serviço de concreto efetivamente medidos nas estruturas de OAE no decorrer da execução contratual, bem como não foram incluídos os itens de concreto utilizados nas estruturas de OAC e de drenagem. Portanto, valor absolutamente incompleto para balizar o prejuízo total com a irregularidade no preço dos serviços de concreto, cobrados como se realizados em betoneira, mas na prática foram utilizadas usinas de concreto, com custos teoricamente menores em razão da maior produtividade.

67. Outrossim, a conclusão pela ausência de débito, conforme exposto no Memorando 169/2019-Diren, já foi descartada pelo TCU por considerar o valor referencial utilizando metodologia incompatível com os dados do projeto licitado (adoção do cenário 3 da Nota Técnica 54/15-SUCON-BSB).

68. Ora, se a impropriedade ocorreu na orçamentação dos preços da licitação, por certo que os valores referenciais a que estão submetidos devem ser calculados com os dados e referenciais dos projetos licitados, portanto adotando as jazidas previstas à época da contratação, situação retratada pelo cenário 2, com insumos provenientes das jazidas definidas nos projetos e DMTs reais entre as usinas e o local de aplicação do concreto.

69. Isto posto, conclui-se pela regularidade da citação, não se reconhece ofensa ao contraditório, à ampla defesa ou aos pressupostos de constituição da TCE e, tampouco, verifica-se a ocorrência da prescrição da irregularidade, devendo ser, portanto, rejeitadas as alegações preliminares da defesa.

Alegações de mérito

Inadequação da metodologia considerada pela Unidade técnica (situação 2)

70. Quanto ao mérito, iniciam-se as alegações relatando as análises da Nota Técnica 54/15-SUCON-BSB e contestado a aplicação da modelagem que considerou o cenário 2 (DMTs contratuais das jazidas às usinas) para apuração do superfaturamento contratual (peça 54, p. 9-11).

71. Alega que o Memorando 169/2019-Diren reviu os cálculos da Nota Técnica anterior e adotou as premissas do cenário 3, concluído pela inocorrência de prejuízo e sim um benefício de R$ 748.732,65 à Administração Pública (peça 54, p. 9).

72. Afirma erro nos cálculos considerando o cenário 2 ante a ausência de distâncias de transporte em vias pavimentadas, bem como por não terem sido consideradas as DMTs nos serviços de lançamento e bombeamento de concreto (peça 54, p. 11-13).

73. Assevera que as jazidas previstas em contrato não puderam ser utilizadas pela falta de licenciamento ambiental e que novas jazidas foram aprovadas pela fiscalização, importando acréscimos na DMT entre as jazidas e as usinas: “Enquanto a DMT da proposta era de 22 km, a distância resultante da utilização do novo areal foi de 210 km para a central de Goianira e de 150 km para a central de Santa Bárbara” (peça 54, p. 14).

Adequação da metodologia utilizada pela Valec (situação 3)

74. Pondera que a Valec, após a manifestações das empreiteiras, decidiu adotar a metodologia de cálculo do cenário 3 da Nota Técnica 54/15-SUCON-BSB, com distâncias “reais” para os insumos e para a distribuição do concreto, afirmando que as distâncias foram aferidas pelas empresas supervisoras (peça 54, p. 15).

75. Argumenta que o contrato previa execução de empreitada por preços unitários, contratação que pressupõe a remuneração de todos os serviços pelos custos efetivamente realizados, reafirmando a validade da metodologia aplicada mediante o Memorando 169/2019-Sucon (peça 54, p. 16).

Erro nos cálculos elaborados pela Unidade Técnica

76. Argumenta que a metodologia aplicada para cálculo do débito está equivocada por aplicar o percentual de sobrepreço encontrado em todos os itens que compõem a execução das OAEs, vez que os demais itens não tiveram seus custos analisados (peça 54, p. 17).

77. Argumenta que o cenário 2 utilizado para compor o débito das OAEs não pode ser replicado para as estruturas de obras de arte correntes e drenagem em razão de não terem sido consideradas as efetivas distâncias entre as usinas e os locais de aplicação de concreto nesses serviços (peça 60, p. 37), afirmado que o débito deve ser revisto se limitando aos: “R$61.154,48 apontados na instrução de peça 33, ou, quando muito, aos R$72.541,77 indicados na Nota Técnica n. 054/15–SUCON–BSB” (peça 54, p. 17).

Análise

78. Não devem prosperar as alegações de defesa apresentadas, vez que os preços referenciais considerados pelo cenário 2 da Nota Técnica 45/15-SUCON-BSB representam o valor limite para a

contratação dos serviços de concreto no caso concreto, pois retratam as condições estipulados no projeto licitado.

79. Tratando-se de preços referenciais de serviços contidos no edital da licitação, inegável que os preços devem ser calculados com as DMTs dos insumos provenientes das jazidas destacadas no projeto de engenharia apresentado aos licitantes, não há que se falar de jazidas efetivamente efetuadas, pois à época da licitação, as condições do projeto contratado indicavam jazidas específicas que, por sua vez, não previam transporte em vias pavimentadas.

80. Destaca-se a que as variações de DMT decorrentes de alterações nas condições de execução das obras devem ser tratadas em aditivo contratuais pois, se a Valec autorizou a alteração de jazidas, teria de verificar previamente o impacto financeiro, ainda mais com aumentos tão expressivos das novas DMTs. Restando, assim, nestes autos, somente a análise do valor do serviço propriamente, mediante a alteração do método de execução, de concreto em betoneira para usinas de concreto, exatamente como retrata os valores apresentados na referida Nota Técnica.

81. A cotação de preços referenciais de serviços de concreto considerando que seriam realizados em betoneira em projeto desta ordem de grandeza é erro grave, impondo aumento indevido do valor contratual e possibilitando jogo de planilha decorrente de preços unitários referenciais superestimados. Além disso, convém ressaltar que foram remuneradas as instalações das usinas de concreto no item mobilização.

82. Cumpre informar que o Tribunal de Contas não busca limitar a liberdade construtiva da contratada, porém não pode permitir aumento de custos indevidos decorrentes de método executivo incompatível com a natureza da obra.

83. Ademais, cabe ressaltar que, inicialmente, antes da manifestação das contratadas, a Valec, pertinentemente, defendeu as premissas do cenário 2, com dados extraídos do Edital de Licitação, portanto reestabelecendo as condições da época em que foram contratados os serviços. E a mudança de posicionamento da Valec quanto às premissas utilizadas nos cálculos, com as devidas *vênias*, não foram suficientemente demonstradas.

84. Destaca-se que a reanálise da questão pela Valec para adotar as premissas do cenário 3 da Nota Técnica na formação dos preços referenciais também não modifica a análise, vez que o posicionamento da empresa não vincula as análises técnicas do TCU e, no presente caso, a TCE foi instruída por este Tribunal, que calculou o superfaturamento com informações e dados apresentados na Nota Técnica 54/15-SUCON (peça 10), exercendo assim sua função precípua de controle externo da Administração Pública Federal.

85. Também não se verifica a irregularidade citada de ausência de DMT nos serviços de lançamento e bombeamento do concreto para as OAE, pois conforme dados da Nota Técnica 54/15-SUCON-BSB, na formulação dos preços, foram consideradas as distâncias entre as usinas e os pontos de aplicação (peça 10, p. 148).

86. Nestes termos, propõe-se a rejeição das alegações de defesa da contratada, persistindo os débitos relacionados aos pagamentos superfaturados dos serviços de execução de concreto no Contrato 64/2010 considerando os valores referenciais do cenário 2 e, consequentemente, a condenação solidária pelo débito apurado e às demais sanções legais.

Quantificação do débito:

87. Em relação aos cálculos de superfaturamento, cabe informar que esta unidade instrutora, após os questionamentos apresentados pelo Ministro Relator no processo TC 038.511/2021-5, que trata de superfaturamento de natureza semelhante ao do Lote 5 da FNS-Sul (peça 58), propôs o aprimoramento da metodologia de cálculo do sobrepreço. A nova abordagem considera como preço referencial dos serviços de concreto das OACs a média dos valores dos serviços correspondentes utilizados nas OAEs, conforme os parâmetros estabelecidos na Nota Técnica 54/15-SUCON-BSB (peça 10).

88. A modificação nos cálculos tem como objetivo, ao invés de aplicar o mesmo percentual de superfaturamento identificado nos serviços de concreto das obras de arte especiais (conforme cálculo apresentado na peça 31, p. 5), adotar como valor referencial a média de preços constantes na Nota

Técnica 54-SUCON-BSB para serviços similares das OAEs. Esse valor referencial é de R$ 350,47/m³ para concreto Fck-15 (peça 59, p. 3). Ao refazer os cálculos do sobrepreço total, considerando o cenário 2 descrito na Nota Técnica, ocorre uma alteração na composição do débito, conforme detalhado a seguir:

VALOR ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
3.342,09	09/06/2011
4.137,28	28/07/2011
8.603,79	28/07/2011
4.729,85	24/08/2011
5.481,61	20/09/2011
8.740,09	25/10/2011
6.204,47	01/12/2011
15.428,05	27/12/2011
10.785,64	28/12/2011
4.306,08	13/03/2012
8.126,55	04/04/2012
15.993,29	09/05/2012
4.157,96	19/06/2012
3.946,81	22/06/2012
7.780,79	06/07/2012
12.066,76	28/08/2012
28.684,19	06/09/2012
12.511,85	28/09/2012
20.115,23	19/10/2012
19.967,70	22/11/2012
26.343,04	12/12/2012
10.030,69	28/12/2012
10.482,04	20/02/2013
15.922,56	22/03/2013
34.550,22	26/04/2013
20.388,29	20/05/2013
17.136,24	18/06/2013
5.666,38	17/07/2013
37.846,44	22/08/2013
18.407,49	01/10/2013
22.352,02	31/10/2013
24.197,69	29/11/2013
18.336,94	30/12/2013
5.244,29	30/12/2013
3.547,24	28/02/2014
1.701,71	07/03/2014
4.304,52	04/04/2014
3.828,63	30/04/2014
11.628,53	30/05/2014
16.086,93	30/06/2014
41.030,39	31/07/2014
31.411,32	29/08/2014
33.971,19	30/09/2014

VALOR ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
45.126,16	31/12/2014
14.754,49	31/12/2014
28.498,99	31/12/2014
17.785,03	04/05/2015
22.869,69	04/05/2015
12.327,37	01/07/2015
20.834,67	25/08/2015
40.327,79	02/09/2015
17.401,16	03/11/2015
9.487,77	11/11/2015
2.524,95	08/01/2016
5.309,33	08/01/2016
329,08	07/04/2016
12,66	15/06/2016
5,06	15/06/2016
270,29	04/08/2016
855.564,78	Total

89. O débito anteriormente calculado, que foi apurado com base na aplicação do mesmo percentual de sobrepreço identificado nas OAEs, totalizava R$ 410.514,73 (em valores históricos – peça 33). Com a aplicação da metodologia atual, houve uma majoração de R$ 445.050,05 no valor histórico do débito. No entanto, considerando a baixa relevância material do débito em relação aos valores contratuais e em observância ao princípio da economia processual, para evitar uma nova citação dos responsáveis, propõe-se que a condenação seja mantida no valor correspondente à citação já realizada. Essa abordagem, inclusive, representa um benefício à contratada.

90. Nesse sentido, propõe-se ratificar o encaminhamento anterior (peça 33) para condenar o Sr. Eduardo Werner Hackradt e o Consórcio Aterpa-Ebate, nos termos das citações encaminhadas aos responsáveis (peças 39-41).

91. Adicionalmente, embora a unidade técnica defenda a utilização dos valores referenciais apurados com base no cenário 2 (que considera os parâmetros de projeto para as jazidas e as distâncias reais entre as usinas e os locais de aplicação do concreto), seguindo a mesma sistemática adotada na instrução do processo TC 038.511/2021-5 (relativo ao Lote 5 da FNS-Sul), é necessário analisar a possibilidade de eventuais débitos caso sejam adotadas as composições referenciais do cenário 3 da mesma Nota Técnica (cenário que utiliza as distâncias médias de transporte (DMTs) "reais" das jazidas às usinas e das usinas aos locais de aplicação). Essa análise visa subsidiar a decisão do Ministro Relator, considerando os parâmetros utilizados no julgamento do processo TC 039.679/2019-5 (relativo ao Lote 2 da FNS-Sul), conforme segue.

Simulação do débito adotando o cenário 3 da Nota Técnica 54-Sucon-BSB (peça 63, p. 2):

92. Considerando os valores referenciais calculados de acordo com as condições estipulados no cenário 3 da Nota Técnica 54/15-SUCON-BSB, não há que se falar em prejuízos ao erário, seja com a inclusão ou não dos serviços de concreto das OACs na simulação dos cálculos, conforme apurado na peça 59, p. 1 e 3.

Análise sobre a prescrição

93. Em relação à prescrição, o Supremo Tribunal Federal (STF), no Recurso Extraordinário 636.886, em 20/04/2020, fixou tese com repercussão geral de que "é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas" (Tema 899).

94. Posteriormente, o TCU regulamentou o assunto por meio da Resolução-TCU 344 de 11/10/2022, à luz do disposto na Lei 9.873/1999, estabelecendo no art. 2º que prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento nos processos de controle externo.

95. O termo inicial da contagem do prazo prescricional está previsto no art. 4º da referida Resolução. Da mesma forma, as situações de interrupção da prescrição foram elencadas no art. 5º e a prescrição intercorrente está regulada no art. 8º.

96. No mais, conforme decidido em precedentes do STF (MS 35.430-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Alexandre de Moraes; MS 35.208-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Dias Toffoli; MS 36.905-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Roberto Barroso) os atos interruptivos prescindem de notificação, cientificação ou citação dos investigados, ocorrendo tão somente com o desaparecimento da inércia do Poder Público em investigar determinado fato.

97. Posteriormente, no âmbito dessa Corte, o Acórdão 2219/2023-TCU-Segunda Câmara, rel. 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.

98. Em tempo, por meio do Acórdão 534/2023-TCU-Plenário. rel. 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.

99. Outrossim, quanto à contagem de prazo prescricional, é regra geral de direito que, havendo solidariedade entre os responsáveis, a interrupção da prescrição em relação a um deles se estende aos demais, nos termos do art. 204, § 1º, do Código Civil, a exemplo dos Julgados desta Corte: Acórdão 7932/2023-TCU-Segunda Câmara, rel. Augusto Nardes; Acórdão 12583/2023-TCU-Primeira Câmara, rel. Benjamin Zymler; Acórdão 10347/2023-TCU-Primeira Câmara, rel. Benjamin Zymler, conforme destaque:

Voto do Ministro relator Augusto Nardes no Acórdão 7932/2023-Segunda Câmara:

16. A propósito, acerca do defendido em sede de memoriais por Maria Isabel Evangelista Rocha, cabe destacar que o Código Civil prevê, como regra, o caráter pessoal do ato interruptivo da prescrição, uma vez que somente aproveitará a quem o promover ou prejudicará aquele contra quem for dirigido (art. 204, caput, do Código Civil).

17. Todavia, havendo solidariedade passiva, incide regra própria da teoria geral das obrigações, segundo a qual a interrupção da prescrição promovida pelo credor contra um devedor solidário se estende aos demais e aos seus herdeiros (art. 204, §1º, do Código Civil).

18. Destarte, nessas situações, para que o curso prescricional seja interrompido, com extensão dos efeitos aos demais devedores solidários que compõem a relação jurídica, é suficiente que a causa objetiva da interrupção ocorra em relação apenas a um dos sujeitos passivos, ainda que os demais sejam alheios à causa que provocou a cessação dos efeitos prescricionais.

19. Dito isso, tem-se, relativamente às causas interruptivas da prescrição no âmbito dos processos de controle externo, que a Resolução TCU 344/2022 prevê as hipóteses do seu art. 2º, dentre elas "qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato".

20. Sendo assim, reitera-se que, no caso de Maria Isabel Evangelista Rocha, inobstante arrolada como responsável apenas no âmbito deste Tribunal por um dos débitos quantificados no supracitado Relatório de Auditoria 13182/MS/Segep/Denasus, houve, igualmente, devido à sua condição de devedora solidária daquele débito, a interrupção da prescrição quando da emissão do primeiro relatório do tomador de contas especial (peça 2), em 29/8/2014, e de outros atos de apuração subsequentes, ainda que alheia a essas causas objetivas de cessação dos efeitos prescricionais.

21. Não é demais ressaltar que, como é pacífico na jurisprudência desta Corte, a solidariedade passiva constitui benefício do credor, que pode exigir de um ou de todos os devedores a integralidade da dívida, sendo certo que a propositura da ação de conhecimento contra um deles não implica renúncia à solidariedade dos remanescentes, que permanecem obrigados ao pagamento da dívida (art. 275 do Código Civil). Na mesma linha o STJ, conforme entendimento contido no REsp 1.423.083/SP, segundo o qual "é faculdade do credor escolher a qual ou a quais devedores direcionará a cobrança do débito comum, sendo certo que a propositura da ação de

conhecimento contra um deles não implica renúncia à solidariedade dos remanescentes, que permanecem obrigados ao pagamento da dívida".

22. No caso, diante de lacunas, na fase administrativa do feito, quanto à responsabilização dos agentes que concorreram para os ilícitos causadores do dano e após identificação, como um dos fundamentos para a autorização do pagamento indevido de efeitos financeiros retroativos a repactuação contratual, do parecer jurídico subscrito por Maria Isabel Evangelista Rocha, foi-lhe atribuída responsabilidade solidária por esse pagamento indevido, o que a trouxe para a mesma situação jurídica do outro responsável envolvido, resultando na submissão de ambos ao mesmo regime que dispõe sobre a interrupção prescricional.

100. Ressalta-se ainda que, nos termos do art. 6°, *caput*: "Aproveitam-se as causas interruptivas ocorridas em processo diverso, quando se tratar de fato coincidente ou que esteja na linha de desdobramento causal da irregularidade ou do dano em apuração." Portanto, os processos originários, relacionados aos trabalhos de fiscalização, devem ser observados na análise da prescrição intercorrente.

101. Sendo assim, as causas interruptivas dos processos que cuidaram da pretensão punitiva por irregularidades administrativas dos gestores impactam e devem ser consideradas para fins de contagem de prazos prescricionais, uma vez que o presente processo de TCE está subsidiado nas apurações das irregularidades tratadas nos autos daquelas fiscalizações do TCU.

102. Destaca-se, por fim, que, em relação ao marco inicial da contagem de prazo prescricional para irregularidades em prestações sucessivas ou continuadas, como é o caso de pagamentos superfaturados destes autos, nos termos do art. 4°, inciso V, da Resolução TCU 344/2022, inicia-se após a cessação dos pagamentos, a exemplo dos Acórdãos 2024/2023-TCU-Plenário, rel. Marcos Bemquerer e 2535/2022-TCU-Plenário, rel. Benjamin Zymler.

Enunciado do Acórdão 2535/2022-TCU-Plenário:

Na hipótese de pagamentos de valores superfaturados em contrato, o marco inicial da contagem do prazo prescricional é a data do último pagamento em benefício do contratado, tendo em vista a natureza continuada da irregularidade ensejadora do dano (art. 4º, inciso V, da Resolução TCU 344/2022).

103. Feitas as considerações acerca da normatização da prescrição no âmbito dos processos de controle externo, destaca-se que a irregularidade foi apurada no TC 010.792/2014-7 e, por meio do Acórdão 1392/2023-TCU-Plenário, rel. Jhonatan de Jesus, foi concluída definitivamente a responsabilização do Sr. Eduardo Werner Hackradt, Gerente Geral da Ferrovia Norte-Sul Extensão Sul, em 5/7/2023.

104. A tabela a seguir relaciona os eventos processuais interruptivos/suspensivos da prescrição relacionada ao superfaturamento dos serviços de concreto tratado nesta TCE:

Evento	Data	Documento	Resolução 344/2022	Efeito
	12/11/2014	Acórdão 3.133/2014-TCU-Plenário		Determinou apuração das irregularidades pela Valec e sobrestou o TC 010.792/2014-7
1	04/08/2016	Última medição contratual (peça 29, p. 214-249)	Art. 4º, inc. V	Marco inicial da contagem de prazo prescricional
2	5/12/2018	Acórdão 2.885/2018-TCU-Plenário, item 9.1 (TC 010.792/2014-7)	Art. 7º, inc. II	Levantamento do sobrestamento e início da contagem do prazo prescricional.
3	20/3/2019	Acórdão 641/2019-TCU-Plenário (TC 010.792/2014-7)	Art. 5° inc. IV c/c art. 6º	Interrupção da prescrição quinquenal e marco inicial da prescrição intercorrente

Evento	Data	Documento	Resolução 344/2022	Efeito
4	2/10/2019	Acórdão 2.341/2019-TCU-Plenário (TC 010.792/2014-7)	Art. 5° inc. IV c/c art. 6º	Interrupção da prescrição quinquenal e interrupção da prescrição intercorrente.
5	14/7/2021	Acórdão 1634/2021-TCU-Plenário (TC 010.792/2014-7)	Art. 5° inc. IV c/c art. 6º	Interrupção da prescrição quinquenal e interrupção da prescrição intercorrente
6	12/12/2023	Instrução processual – apuração do débito (peça 33)	Art. 5° inc. II	Interrupção da prescrição quinquenal e interrupção da prescrição intercorrente
7	29/12/2023	Citação do Sr. Eduardo Werner (peça 46)	Art. 5° inc. I	Interrupção da prescrição quinquenal e interrupção da prescrição intercorrente para o responsável
8	29/12/2023	Citação da Construtora Aterpa S.A. (peça 47)	Art. 5° inc. I	Interrupção da prescrição quinquenal e interrupção da prescrição intercorrente para o responsável

105. Assim, analisando-se o termo inicial da contagem do prazo prescricional, bem como a sequência de eventos processuais enumerados na tabela anterior, os quais teriam o condão de interromper a prescrição da ação punitiva desta Corte, conclui-se que não houve o transcurso do prazo de cinco anos entre cada evento processual capaz de interromper a prescrição ordinária (quinquenal), tampouco de três anos entre cada evento processual, capaz de interromper a prescrição intercorrente.

CONCLUSÃO

106. Trata-se de tomada de contas especial instaurada em cumprimento ao subitem 9.2. do Acórdão 2.885/2018-TCU-Plenário, rel. Augusto Sherman, em razão de sobrepreço nos serviços de execução de estruturas em concreto utilizando composições de custos inapropriadas no Contrato 64/2010, referente ao Lote 1S da Extensão Sul da Ferrovia Norte-Sul (FNS), pactuado entre a Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. (atual Infra S.A) e o Consórcio Aterpa-Ebate.

107. Por meio de Pronunciamento da Unidade Técnica (peça 35), em razão de superfaturamento dos serviços de execução de estruturas em concreto, foi determinada a citação solidária, por um débito de R$ 726.132,51 (atualizado em 7/12/2023), 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 empresa Construtora Aterpa S.A., empresa líder do consócio contratado.

108. Em face da análise promovida no item do Exame Técnico, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Eduardo Werner Hackradt (itens 19-28 desta instrução) e pela empresa Construtora Aterpa S.A. (itens 41-86 desta instrução) e acatar as alegações de defesa do Sr. Osíris dos Santos (itens 29-40 desta instrução) em relação ao superfaturamento dos serviços de concreto.

109. A análise da prescrição não evidenciou a ocorrência de prescrição ordinária ou intercorrente (itens 91-104 desta instrução), autorizando o prosseguimento do feito.

110. Assim, considerando inexistirem 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 Construtora Aterpa S.A., bem como aplicar, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 aos responsáveis.

111. Por fim, cumpre informar que a presente TCE trata de irregularidade observada nos preços dos serviços de concreto dos cinco lotes de construção da FNS-Sul (do Lote 1S ao 5S), originando, assim, cinco processos apartados de responsabilização. Entretanto, o Lote 2S (TC 039.679/2019-5) foi julgado e resultou em encaminhamentos não alinhados com as análises elaboradas nos demais lotes, cujas instruções ficaram a cargo desta Unidade Técnica.

112. Nesse sentido, o Ministro Relator, ao apreciar os autos do Lote 5 (TC 038.511/2021-5), determinou sua restituição à unidade instrutora para elucidação de algumas questões relacionadas ao cálculo do débito e à responsabilização (documento à peça 58). Contudo, após a análise dos respectivos questionamentos (peça 62 do TC 038.511/2021-5), restou confirmada a execução dos serviços em centrais de concreto conforme peça 16 do TC 012.612/2012-0 (peça 61) e ratificada a apuração do débito considerando o cenário 2 da Nota Técnica da Valec (utilizando as distâncias de transporte de materiais das jazidas previstas no projeto licitado), bem como a inclusão dos serviços de concreto das OAC e dos serviços de drenagem. Contudo foi proposta alteração na metodologia de cálculo do valor referencial dos serviços de concreto utilizados nas estruturas de OACs e drenagem, posição adotada também nos TCs: 039.680/2019-3 (Lote 3S), 039.694/2019-4 (Lote 4S) e 038.511/2021-5 (Lote 5S).

113. Cumpre informar que após o questionamento do Ministro Relator foi alterada a metodologia de cálculo do superfaturamento, acarretando um acréscimo no valor do débito de R$ 445.050,05 no presente caso, contudo, em razão do princípio da economia processual e do valor relativo do prejuízo apurado, propõe-se ratificar os valores anteriormente calculados (peças 33), nos termos das citações já realizadas, o que representa benefício aos responsáveis (itens 87-91).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

114. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) acatar as alegações de defesa do **Sr. Osíris dos Santos** para excluí-lo da relação processual;

b) rejeitar as alegações de defesa do **Sr. Eduardo Werner Hackradt** e da empresa **Construtora Aterpa 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 **Aterpa S.A. (CNPJ 17.162.983/0001-65)**, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres da Infra S.A., atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, decorrente do superfaturamento dos serviços de execução de concreto utilizando composições de custos mais onerosas na execução do Contrato 64/2010:

VALOR ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
1.450,90	09/06/2011
1.796,12	28/07/2011
3.735,16	28/07/2011
2.080,68	24/08/2011
2.738,67	20/09/2011
4.503,01	25/10/2011
2.867,08	01/12/2011

VALOR ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
7.126,41	27/12/2011
4.728,66	28/12/2011
1.926,01	13/03/2012
3.527,97	04/04/2012
7.128,03	09/05/2012
1.960,30	19/06/2012
1.859,39	22/06/2012
5.265,74	06/07/2012
6.357,34	28/08/2012
13.579,98	06/09/2012
5.884,07	28/09/2012
9.554,26	19/10/2012
9.274,56	22/11/2012
11.548,10	12/12/2012
5.220,64	28/12/2012
5.022,70	20/02/2013
7.229,69	22/03/2013
24.558,89	26/04/2013
9.679,15	20/05/2013
8.003,76	18/06/2013
3.404,51	17/07/2013
16.761,70	22/08/2013
8.393,73	01/10/2013
11.387,55	31/10/2013
11.818,11	29/11/2013
8.127,21	30/12/2013
2.800,61	30/12/2013
1.539,96	28/02/2014
1.105,75	07/03/2014
2.428,45	04/04/2014
2.131,60	30/04/2014
7.261,62	30/05/2014
7.229,95	30/06/2014
18.065,45	31/07/2014
14.187,74	29/08/2014
15.699,41	30/09/2014
21.383,37	31/12/2014
8.137,09	31/12/2014
13.289,50	31/12/2014
7.751,31	04/05/2015
10.434,16	04/05/2015
5.784,27	01/07/2015
9.262,55	25/08/2015
17.791,75	02/09/2015
7.554,35	03/11/2015
4.118,92	11/11/2015
1.096,15	08/01/2016

VALOR ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
2.343,63	08/01/2016
329,08	07/04/2016
12,66	15/06/2016
5,06	15/06/2016
270,29	04/08/2016

Valor atualizado até 9/5/2025: R$ 786.650,43 (peça 60)

d) aplicar ao **Sr. Eduardo Werner Hackradt** e à empresa **Aterpa S.A. (CNPJ 17.162.983/0001-65),** 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 ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no estado de Goiás, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas cabíveis, bem como à Infra S.A. e 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, manifesta-se, em parecer à peça 67, de acordo com a proposta da unidade técnica.

É o relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada por determinação do subitem 9.2 do Acórdão 2885/2018-TCU-Plenário, em razão da constatação de sobrepreço nos serviços de execução de estruturas em concreto utilizando composições de custos inapropriadas no Contrato 64/2010, referente ao Lote 1S da Extensão Sul da Ferrovia Norte-Sul (FNS), firmado entre a então Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. (Valec) e o Consórcio Aterpa-Ebate, tendo como representante a empresa líder Construtora Aterpa S.A.

2. Na fiscalização realizada na FNS no âmbito do Fiscobras 2012 (TC-012.612/2012-0), a equipe de auditoria apontou, como achado, a seleção de método construtivo antieconômico e não usualmente aplicado nas obras ferroviárias para a produção dos diversos tipos de concreto, a exemplo do concreto para as obras de arte especiais (OAEs). Esse apontamento decorreu da constatação de que a Valec adotou, na planilha orçamentária, o uso de betoneira de 320 litros para a produção do concreto para os serviços de drenagem, de obras de arte correntes (OACs), bem como das OAEs. Foi verificado, entretanto, que os lotes da ferrovia demandavam quantidade representativa de concreto, o que tecnicamente viabilizava a produção em usina de concreto, por se tratar de meio de produção mais

econômico em razão da escala de produção de concreto utilizada na obra. Todavia, os consórcios contratados para a execução dos lotes, indicaram, em suas composições de preço, o uso de betoneira de 320 litros, como constava do orçamento da Valec, acarretando sobrepreço nos serviços que utilizavam concreto.

3. Face a essa constatação, foi determinada, por meio do Acórdão 2910/2012-TCU-Plenário, retificado pelo Acórdão 3397/2012-TCU-Plenário, dentre outras medidas, a suspensão cautelar dos serviços de execução das OAEs dos contratos 64/2010 (lote 1S), 65/2010 (lote 2S), 66/2010 (lote 3S) e 67/2010 (lote 4S), até a elaboração e apresentação ao Tribunal das composições de custo unitário elaboradas após a conclusão dos respectivos projetos executivos, que refletissem a realidade da obra no caso da produção de concreto em usina para essas obras. Contudo, na fiscalização realizada no âmbito do Fiscobras/2014 nas obras da FNS, foi verificado que a Valec prosseguiu com a execução dos serviços das OAEs, em descumprimento da determinação de suspensão cautelar desses serviços. Ante esse achado de auditoria, por meio do Acórdão 3133/2014-TCU-Plenário, foi determinado à Valec:

"9.2.1. apure, no prazo de cento e vinte dias, a ocorrência de eventuais danos aos cofres da Valec, bem como os seus eventuais responsáveis, inclusive, se for o caso, a empresa supervisora das obras, em razão de (a):

(...)

9.2.1.2. pagamento de serviços de execução de concreto, que deveriam ser executados em usina, como se fossem executados em betoneira;"

4. Em cumprimento a essa determinação, a Valec encaminhou a Nota Técnica 054/15-SUCON-BSB (peça 10), contendo as novas composições de custos unitários dos serviços de concreto (peça 10, p. 20-41) e os cálculos dos preços para os cinco lotes da Extensão Sul da FNS, dentre eles o Lote 1S (peça 10, p. 132-151). 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$ 2.824.278,33; **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$ 2.751.736,55; 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$ 3.573.010,98.

5. A partir desses cálculos, a Valec validou as premissas da Situação 2, apurando um sobrepreço no valor de R$ 72.541,77 (data base de setembro/2009) para o lote 1S, 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 1S (peça 10, p. 285).

6. Após a manifestações do consórcio, a Valec, por meio do Memorando 169/2019/Diren, de 26/3/2019 (peça 5), reconsiderou a análise anterior e concluiu que deveriam ser utilizadas as DMTs reais, fornecidas pela fiscalização da obra, no cálculo dos preços, conforme a Situação 3 acima descrita. Dessa forma, afastou a existência de sobrepreço nos serviços que utilizam concreto. Nesse sentido, a Valec defendeu que caso fossem realizadas as repactuações demandadas pelo TCU, mas considerando as DMTs reais praticados na obra, conforme a Situação 3, haveria prejuízo para Estatal, devido a necessidade de pagamento complementar às contratadas no montante de R$ 893.697,87, resultante da somatória das diferenças entre a Situação 3 e a Situação 1 para cada lote (peça 5, p. 1-2).

7. Por meio da instrução à peça 18, a AudPortoFerrovia propôs a rejeição do novo posicionamento da Valec, que passou a defender a Situação 3, tendente a afastar a existência de sobrepreço. Dessa forma, propôs a citação do ex-Diretor de Engenharia da Valec, Osíres dos Santos, do ex-Gerente-Geral de Construção da Ferrovia Norte Sul Extensão Sul, Eduardo Werner Hackradt, e do Consórcio Aterpa-Ebate, na qualidade de contratado para execução das obras do Lote 1S da Extensão Sul da FNS, imputando-lhes débito no valor histórico de R$ 586.452,56. Este valor incluiu não apenas o sobrepreço calculado para as OAEs do Lote 1S, mas também os sobrepreços resultantes

da aplicação do mesmo índice de sobrepreço para as medições de concreto destinadas às OACs e serviços de drenagem do mesmo lote.

8. Tendo verificado que a análise da prescrição realizada na instrução à peça 18 somente abordou a espécie ordinária da prescrição, restando pendente uma avaliação quanto à espécie intercorrente, restituí os autos à unidade técnica, por meio do despacho à peça 21, para que realizasse essa análise. Em resposta, a AudPortoFerrovia elaborou a instrução à peça 22, na qual concluiu não ter ocorrido nenhuma das espécies de prescrição previstas na Resolução TCU 344/2022. Todavia, promoveu-se também naquela assentada a reavaliação do valor do débito apurado neste processo, de forma a uniformizar a metodologia de cálculo com aquela empregada nos lotes 3, 4 e 5 da Extensão Sul da Ferrovia Norte-Sul.

9. Em consequência dessa reavaliação, a unidade técnica formulou proposta de arquivamento do processo, ante da ausência de pressuposto de constituição e de desenvolvimento válido e regular. Conforme os novos cálculos, não existiria mais débito, uma vez que o valor contratual teria sido inferior em R$ 38.548,07 ao valor referencial da Valec para as OAEs.

10. Contudo, ao analisar a nova proposta de encaminhamento, verifiquei a existência de possível falha nos cálculos que apontavam a inexistência de débito. Por essa razão mais uma vez retornei os autos à unidade técnica (peça 26) para saneamento adicional quanto a esse cálculo.

11. O valor do débito foi então recalculado, conforme a instrução à peça 33, chegando-se ao valor de R$ 410.514,76. Dessa forma, foi promovida a citação dos responsáveis acima mencionados, imputando-lhes esse valor de débito.

12. As alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis em resposta às citações foram analisadas pela AudPortoFerrovia por meio da instrução de mérito à peça 62, reproduzida no relatório integrante desta deliberação. Naquela instrução, a unidade técnica propôs a rejeição das alegações defesa do consórcio, bem como do ex-Gerente-Geral citado, imputando-lhes, solidariamente, o débito apurado, além da aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

13. Em relação ao ex-Diretor de Engenharia da Valec, a unidade técnica propõe a sua exclusão da relação processual, tendo em vista o Acórdão 1392/2023-TCU-Plenário, que deu provimento ao pedido de reexame interposto pelo responsável contra o Acórdão 1634/2021-TCU-Plenário, afastando sua responsabilidade quanto à irregularidade relativa ao descumprimento da medida cautelar determinada pelo Acórdão 2910/2012-TCU-Plenário, o que fundamentou a sua responsabilização quanto ao débito aqui tratado.

14. O Ministério Público junto ao TCU endossou a proposta da AudPortoFerrovia.

– **Razões de decidir** –

15. Feito este resumo, passo a decidir.

16. Conforme já mencionado, estes autos trata de uma das quatro tomadas de contas especiais instauradas por determinação do subitem 9.2 do Acórdão 2885/2018-TCU-Plenário, em razão da constatação de sobrepreço nos serviços de execução de estruturas em concreto utilizando composições de custos inapropriadas para os lotes 1S a 4S da Extensão Sul da Ferrovia Norte-Sul. Além disso, o subitem 9.2 do Acórdão 1635/2021-TCU-Plenário determinou a instauração de TCE pelas mesmas razões em relação ao Lote 5S do mesmo empreendimento.

17. Por ocasião 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 essas questões poderiam impactar o julgamento das TCEs relativas aos demais lotes. Em razão disso, tendo em seguida aportado ao meu Gabinete a TCE relativa ao Lote 5S (TC-038.511/2021-5), também com proposta de mérito, determinei (peça 56 daquele processo) que aqueles autos retornassem à AudPortoFerrovia para que fossem adotadas medidas para o esclarecimento das seguintes questões:

"a) haveria como identificar, por meio dos elementos constantes deste processo, ou daqueles que lhe deram origem, ou, ainda, por meio de diligências a serem realizadas a critério da unidade técnica, se a produção de concreto para as obras contratadas para o Lote 5S da FNS ocorreu, na prática, por meio de uso de betoneiras ou por meio de usinas?

b) no caso de confirmação da utilização de usinas de concreto, estaria correto o valor do débito apurado, considerando-se a Situação 3 da Nota Técnica 056/15-SUCON-BSB, da Valec, para efeito de responsabilização da empresa contratada, na linha do que foi decidido para o lote 2S?

c) considerando que o achado de auditoria que originou a presente TCE diz respeito à produção de concreto para OAEs, seria pertinente a inclusão, no cálculo do débito, dos demais serviços que utilizam concreto, tais como serviços de drenagem, revestimento e de obras de arte correntes, especialmente considerando que as obras de arte especiais se referem à aplicação de concreto concentrada em determinados pontos da ferrovia, enquanto que os mencionados serviços incluídos são dispersos ao longo do lote, e considerando, ainda, que esses serviços não foram levados em conta para o cálculo do débito no lote 2S da Extensão Sul da FNS?

d) em caso de resposta positiva ao questionamento anterior, seria adequada a extrapolação, para esses serviços adicionais utilizando concreto, dos percentuais de sobrepreço apurados para as obras de artes especiais, sem considerar as DMTs entre as usinas e os locais de aplicação, tal como constou da apuração final do débito?"

18. As respostas a esses questionamentos foram objeto da instrução à peça 67 do TC-038.511/2021-5. Foram formuladas as seguintes respostas às questões apresentadas:

Questão "a": afirmativo, vez que os autos contêm evidências bem robustas acerca da realização dos serviços de concreto em centrais de usinagem, sendo, portanto, comprovada a irregularidade do preço contratual dos serviços considerando a execução em betoneira;

Questão "b': adotando-se a premissa do cenário 3 e desconsiderando-se os serviços de concreto das estruturas de OACs e de drenagem, o superfaturamento seria reduzido de R$ 705.257,92 para R$ 368.866,92 [no Lote 5S];

Questão "c": afirmativo, pois sendo a irregularidade do preço do concreto decorrente de metodologia orçamentária incompatível com os serviços executados no contrato, os novos preços calculados para as OAEs, agora utilizando composições de custos apropriadas (em usinas de concreto), devem ser referenciais para todos os itens de concretos previstos na planilha orçamentária da contratação, pois restou comprovado que os serviços foram executados em usinas centrais, conforme análise do primeiro questionamento;

Questão "d": em relação a este ponto, a unidade técnica recalculou o valor do débito de sua proposta de encaminhamento, com base na Situação 2, que resultou na redução de cerca de 24% do valor histórico apurado naquele processo. Além disso, foram apresentadas simulações dos valores dos débitos, tanto considerando apenas as OAEs, quanto considerando todos os serviços de concreto (OAEs, OACs e drenagem), para subsidiar eventual decisão utilizando a Situação 3.

19. As análises e encaminhamentos formulados pela AudPortoFerrovia na instrução de mérito à peça 62 do presente processo levam em consideração o posicionamento da unidade técnica em relação aos questionamentos por mim propostos no âmbito da TCE relativa ao Lote 5S. Por outro lado, por questão de uniformidade das decisões nestas 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 ao Lote 2S, já julgado em ocasião anterior.

20. 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 54/15-SUCON, da Valec, tal como constou da citação.

21. 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$ 410.514,76, foi realizada também a simulação da adoção da Situação 3, com a inclusão dos mesmos serviços, de forma a

subsidiar eventual decisão pela adoção dessa situação. Nessa simulação, o débito foi descaracterizado, conforme os cálculos à peça 58, p. 3.

22. Não vejo reparos a fazer quanto às conclusões da AudPortoFerrovia sobre a previsão da utilização de usinas de concreto para o cálculo dos sobrepreços dos serviços que utilizam concreto, bem como o cálculo envolver não apenas OAEs, mas também OACs e serviços de drenagem. A confirmação da utilização de usinas de concreto – em vez de betoneiras de 320 litros previstas em contrato – foi verificada em campo por ocasião das fiscalizações empreendidas pelo Tribunal, além de ser a solução técnica lógica e razoável para a produção de concreto nos grandes volumes demandados pelo porte das OAEs, OACs e serviços de drenagem constantes dos lotes da Extensão Sul da FNS. Por sua vez, a Valec baseou a análise contida na Nota Técnica 54/15-SUCON na utilização de usinas de concreto, o que reforça ainda mais a caracterização do achado de auditoria que deu origem à presente tomada de contas especial.

23. 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.

24. Passo a tratar, então, da adoção da Situação 2 da Nota Técnica 54/15-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.

25. 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.

26. 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.

27. 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.

28. Na primeira hipótese – alteração desnecessária das jazidas –, a responsabilização pela irregularidade causadora de dano ao Erário deveria recair sobre os agentes da Valec que, de alguma forma, aprovaram essa alteração. Haveria ainda que ser averiguada a responsabilidade do consórcio contratado, vez que dificilmente essa alteração teria sido promovida sem a sua participação. Além disso, o consórcio teria sido beneficiário dos custos adicionais decorrentes da alteração indevida. Por fim, deveria também ser investigada a possível responsabilização da empresa supervisora pela irregularidade.

29. Na segunda hipótese – alteração tecnicamente necessária, mas realizada de forma irregular –, entendo que a responsabilização deveria recair apenas sobre os gestores da Valec que deixaram de formalizar a demonstração da inviabilidade das jazidas previstas, de demonstrarem a adequabilidade dos custos adicionais incorridos, e de celebrarem o necessário termo aditivo ao contrato. Todavia, há que se admitir que, neste caso, não haveria que se falar em débito.

30. 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.

31. 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 54/15-SUCON, da Valec, vez que, neste caso, não se depende dessa confirmação.

32. Dessa forma, restando afastado o débito, conforme a análise da AudPortoFerrovia para a aplicação da Situação 3, devem ser acolhidas as alegações de defesa do Consórcio Ferrosul, julgando-se regulares suas contas em relação à irregularidade constante de sua citação como "terem [as empresas constituintes do Consórcio] se beneficiado de pagamentos de serviços de execução de concreto com composições de custos mais onerosas, pois deveriam considerar a execução em usina, mas foram utilizados custos de serviços executados em betoneira e com DMTs diferentes das inicialmente previstas, no Contrato 66/2010". Aproveita-se dessa defesa Eduardo Werner Hackradt, que, pelas mesmas razões, deve ter suas contas julgadas regulares neste processo.

33. Por fim, o ex-Diretor de Engenharia da Valec, Osíres dos Santos, deve ser excluído da relação processual pelas razões expostas no § 13 acima.

Ante o exposto, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 26 de agosto de 2026.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

ACÓRDÃO Nº 2342/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 039.742/2019-9.
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 Consórcio Aterpa-Ebate (empresa líder Construtora Aterpa S.A. – CNPJ 17.162.983/0001-65).
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: Alexandre Aroeira Salles (OAB/DF 28.108) e outros, representando o Consórcio Aterpa-Ebate.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada por determinação do subitem 9.2 do Acórdão 2885/2018-TCU-Plenário, em razão da constatação de sobrepreço nos serviços de execução de estruturas em concreto utilizando composições de custos inapropriadas no Contrato 64/2010, referente ao Lote 1S da Extensão Sul da Ferrovia Norte-Sul (FNS), firmado entre a então Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. (Valec) e o Consórcio Aterpa-Ebate, tendo como representante a empresa líder Construtora Aterpa 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. acatar as alegações de defesa do Consórcio Aterpa-Ebate**,** e aproveitá-las em relação a Eduardo Werner Hackradt;

9.3. julgar regulares as contas de Eduardo Werner Hackradt e do Consórcio Aterpa-Ebate, tendo como representante a empresa líder Construtora Aterpa S.A., com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992, dando-lhes quitação plena; e

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

10. Ata n° 33/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 26/8/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2342-33/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, 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)
JORGE OLIVEIRA
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário

TC-001.231/2026-0
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 (INSS) em desfavor da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, tendo por fundamento a concessão irregular do benefício de Aposentadoria, NB 42/201.673.750-0, de titularidade da Sra. Rita Margarida da Silva.

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 65):

"**HISTÓRICO**

2. Em 8/11/2025, o 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 2106/2025.

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 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 responsável arrolada na fase interna foi devidamente comunicada e, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir a irregularidade e da não devolução dos recursos, instaurou-se a tomada de contas especial.

5. No relatório (peça 37), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R$ 40.262,98, imputando-se a responsabilidade a Shirley Valéria da Costa Barata Souza, Técnica do Seguro Social no período de 10/6/2013 a 22/5/2025, na condição de responsável pela concessão do benefício irregular.

6. Em 31/12/2025, 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).

7. Em 21/1/2026, 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).

8. Na instrução inicial (peça 55), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação para a seguinte irregularidade:

8.1. **Irregularidade 1**: Concessão irregular de benefício previdenciário de aposentadoria, com a com a inserção fraudulenta de dados em sistemas de informação do INSS.

8.1.1. **Evidências da irregularidade**: documentos técnicos presentes nas peças 5, 7, 10, 11, 12, 13, 19, 23 e 33.

8.1.2. **Normas infringidas**: arts. 48, §§1º e 2º, 52 e 55 da Lei 8.213/1991; Instrução Normativa INSS 77/2015; arts. 117, inciso IX, e 132, inciso IV, da Lei 8.112/1990.

8.2. **Débitos relacionados à responsável Shirley Valéria da Costa Barata Souza**:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
4/8/2021	6.065,36
4/8/2021	748,81
4/8/2021	425,84
4/8/2021	16.295,13
4/8/2021	337,34
6/8/2021	2.341,45
6/8/2021	0,35
8/9/2021	2.341,45
7/10/2021	2.341,45
8/11/2021	2.341,45
7/12/2021	2.341,45
7/12/2021	2.341,45
7/1/2022	2.341,45

8.2.1. **Cofre credor**: Instituto Nacional do Seguro Social.

8.2.2. **Responsável**: Shirley Valéria da Costa Barata Souza.

8.2.2.1. **Conduta**: concessão irregular do benefício previdenciário de aposentadoria NB 42/201.673.750-0, mediante a inserção fraudulenta de registros nas bases de dados do INSS, como vínculos empregatícios, períodos fictícios, cômputos de tempos de serviço e salários de contribuição.

8.2.2.2. **Nexo de causalidade**: a ausência da correta verificação do atendimento das condições

para concessão do benefício previdenciário permitiu que o beneficiário tivesse acesso a benefício a que não tinha direito, resultando em dano ao erário.

8.2.2.3. **Culpabilidade**: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, verificar o atendimento das condições para a concessão do benefício previdenciário.

9. **Encaminhamento**: citação.

10. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 56), foi efetuada citação da responsável, nos moldes adiante:

a) Shirley Valéria da Costa Barata Souza:

Comunicação: Ofício 22732/2026 – Seproc (peça 60) Data da Expedição: 23/6/2026 Data da Ciência: **1º/7/2026** (peça 62) Nome Recebedor: **Renato Souza.** Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados nos sistemas corporativos do TCU, custodiada pelo TCU (peça 57). Fim do prazo para a defesa: 16/7/2026
Comunicação: Ofício 22733/2026 – Seproc (peça 59) Data da Expedição: 23/6/2026 Data da Ciência: **3/7/2026** (peça 63) Nome Recebedor: **José Oliveira.** Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do TSE, custodiada pelo TCU (peça 57). Fim do prazo para a defesa: 20/7/2026
Comunicação: Ofício 22734/2026 – Seproc (peça 58) Data da Expedição: 23/6/2026 Data da Ciência: **1º/7/2026** (peça 61) Nome Recebedor: **Renato Souza.** Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 57). Fim do prazo para a defesa: 16/7/2026

11. Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 64), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.

12. Transcorrido o prazo regimental, a responsável Shirley Valéria 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

13. Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador sem que tenha havido a notificação da responsável pela autoridade administrativa federal competente (arts. 6º, inciso II e 29 da IN-TCU 98/2024), uma vez que o fato gerador da irregularidade sancionada ocorreu em 7/1/2022 e a responsável foi notificada sobre a irregularidade, pela autoridade administrativa competente, por meio da notificação prévia à peça 4, recebida, em mão, em 7/6/2024.

Valor de Constituição da TCE

14. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros), em 1º/1/2024, era de R$ 46.293,73 e que, apesar de ser inferior ao limite mínimo de R$ 120.000,00, constituiu TCE em conjunto com os débitos 2109/2025, 2101/2025, 2100/2025, 2102/2025, 2103/2025, 2104/2025, 2105/2025, 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

15. A prescrição das pretensões punitivas e de ressarcimento no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU) é regulamentada pela Resolução-TCU 344, de 11/10/2022. De acordo com o art. 2º desse normativo, o prazo prescricional é de cinco anos, contados a partir dos termos iniciais indicados no art. 4º, conforme cada caso. Além disso, a resolução prevê, nos arts. 5º (prescrição principal) e 8º (prescrição intercorrente), os eventos que podem interromper a contagem do prazo.

16. Sobre o tema, no contexto da prescrição principal, é essencial a distinção entre interrupção de caráter geral e interrupção de caráter pessoal, conforme destacado no Acórdão 2219/2023-TCU-Segunda Câmara (Relator Min. Jhonatan de Jesus). O ato inequívoco de apuração dos fatos, por exemplo, possui natureza geral, pois constitui uma causa objetiva de interrupção do prazo prescricional. Isso significa que tal ato afeta todos os possíveis responsáveis de forma indistinta. Por outro lado, atos como a oitiva, a notificação, a citação ou a audiência (art. 5º, inciso I, da Resolução-TCU 344/2022) são considerados causas de interrupção de natureza pessoal, com efeitos restritos ao responsável diretamente comunicado pelo TCU.

17. No caso da prescrição intercorrente, há uma particularidade importante. Conforme o Acórdão 3246/2024-TCU-Segunda Câmara (Relator Min. Antonio Anastasia), as causas subjetivas de interrupção da prescrição (como notificações, oitivas, citações e audiências) afetam todos os responsáveis, mesmo que se refiram apenas a um dos sujeitos da relação processual. Isso ocorre porque, nessas circunstâncias, não há paralisação do processo, conforme disposto no art. 8º da Resolução-TCU 344/2022.

18. Convém ainda destacar que o ato inequívoco que importe em apuração do fato exige identidade entre as irregularidades investigadas e aquelas que futuramente venham a justificar o exercício de pretensão punitiva e ressarcitória, conforme jurisprudência majoritária do STF e do TCU (MS 38.421-AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJE de 06/10/2022, Acórdãos TCU 4203/2024-Segunda Câmara, Relator Ministro Aroldo Cedraz, 1980/2025-Segunda Câmara, Relator Ministro Substituto Marcos Bemquerer).

19. No caso concreto, verificam-se, nestes autos, de forma não exaustiva, porém suficientes à análise, os seguintes eventos processuais interruptivos do curso da prescrição, ocorridos tanto na fase interna quanto na fase externa desta TCE, segundo a Resolução-TCU 344/2022:

Evento	Data	Documento	Resolução 344	Efeito
1	7/1/2022	Data da cessação da permanência/continuidade, referente ao último pagamento irregular realizado (peça 23).	Art. 4° inc. V	Marco inicial da contagem do prazo prescricional
2	14/2/2023	Relatório de Análise da Fase de Defesa (peça 11).	Art. 5º, inciso II	1ª Interrupção – Marco inicial da prescrição intercorrente
3	7/6/2024	Notificação prévia de Shirley Valéria da Costa Barata Souza, recebida em mão (peça 4).	Art. 5º, inciso I	Sobre ambas as prescrições
4	5/9/2024	Ultimação de Instrução da Comissão de Processo Administrativo Disciplinar (peça 5).	Art. 5º, inciso II	Sobre ambas as prescrições
5	25/10/2024	Relatório Final da Comissão de Processo Administrativo Disciplinar (peça 7).	Art. 5º, inciso II	Sobre ambas as prescrições
6	23/4/2025	Parecer Opinativo 26/2025/DAJ/COGCOR/CORREG-INSS (peça 8).	Art. 5º, inciso II	Sobre ambas as prescrições
7	8/5/2025	Parecer 00067/2025/ENC.PESSOAL/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (peça 9).	Art. 5º, inciso II	Sobre ambas as prescrições
8	22/5/2025	Publicação, no DOU, da Portaria PRES/INSS 116/2025 – demissão de Shirley Valéria da Costa Barata Souza (peça 10).	Art. 5º, inciso II	Sobre ambas as prescrições
9	15/8/2025	Determinação de instauração de tomada de contas especial (peça 1).	Art. 5º, inciso II	Sobre ambas as prescrições
10	9/10/2025	Relatório Individual de TCE (peça 37).	Art. 5º, inciso II	Sobre ambas as prescrições

11	22/1/2026	Autuação do processo de tomada de contas especial pelo TCU.	Art. 5º, inciso II	Sobre ambas as prescrições
12	12/6/2026	Pronunciamento da AudTCE (peças 55 e 56).	Art. 5º, inciso II	Sobre ambas as prescrições
13	3/7/2026	Ofício 22733/2026-TCU/Seproc – citação de Shirley Valéria da Costa Barata Souza (peças 59 e 63)	Art. 5º, inciso I	Sobre ambas as prescrições

20. Deve-se registrar que consta, dos autos, informação acerca da Ação Penal 1059546-42.2021.4.01.3500, no âmbito da qual Shirley Valéria da Costa Barata Souza foi denunciada pelo Ministério Público Federal (peça 37, p. 4).

21. Em pesquisa ao PJe do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, verifica-se que a mencionada ação teve origem na Operação 'Passa Régua', apurando-se que os réus, dentre os quais, Shirley Valéria da Costa Barata Souza, teriam integrado uma organização criminosa voltada para a prática de crimes contra o patrimônio do INSS. Relatou-se que Shirley, enquanto servidora do INSS, teria utilizado sua matrícula funcional para conceder aproximadamente 1320 benefícios suspeitos de irregularidade, causando um prejuízo de mais de R$ 64 milhões à autarquia previdenciária (peças 49 a 53).

22. Embora os documentos obtidos da ação penal não individualizem nominalmente a beneficiária Rita Margarida da Silva, há indicativo suficiente de que o benefício a ela concedido integrou o conjunto de benefícios analisados no contexto da persecução penal. Isso porque, no relatório final da Comissão de Processo Administrativo Disciplinar (peça 7, p. 3), informou-se que o benefício 42/201.673.750-0, de titularidade de Rita Margarida da Silva, compunha amostra analisada pela Corregedoria Regional do INSS em Goiânia, e que os fatos apurados tratavam de irregularidades detectadas na Operação 'Passa Régua', deflagrada em 30/11/2021.

23. Entende-se, portanto, que a ação penal 1059546-42.2021.4.01.3500 trata dos mesmos fatos apurados nesta tomada de contas especial, aplicando-se, a este processo, o disposto no art. 3º, **caput**, da Resolução-TCU 344/2022.

24. Examinando os dados da ação no PJe, observa-se que ainda não houve sentença condenatória e que os crimes imputados aos réus foram os seguintes (peças 49 e 50):

- Crimes praticados por funcionários públicos contra a Administração Pública em Geral (Código Penal): corrupção passiva e inserção de dados falsos em sistema de informações;
- Crimes previstos na Lei da Organização Criminosa (Lei 12.850/2013): promoção, constituição, financiamento ou integração de Organização Criminosa.

25. Para os mencionados crimes, verifica-se que essas são as penas máximas previstas e os prazos prescricionais aplicáveis:

Crime	**Pena prevista**	**Agravante**	**Pena máxima**	**Prazo prescricional**
Inserção de dados falsos em sistema de informações (art. 313-A do Código Penal)	Reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa	NA	12 anos	16 anos (Art. 109, inciso II, do Código Penal)
Corrupção passiva (art. 317 do Código Penal)	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.	16 anos	20 anos (Art. 109, inciso I, do Código Penal)
Promoção, constituição, financiamento ou integração de	Reclusão, de 3 (três) a 8 (oito) anos, e multa, sem prejuízo das penas	§ 4º - A pena é aumentada de 1/6 (um sexto) a 2/3 (dois	13 anos e 4 meses	20 anos (Art. 109, inciso I, do Código

Organização Criminosa (art. 2º da Lei 12.850/2013)	correspondentes às demais infrações penais praticadas.	terços): II - se há concurso de funcionário público, valendo-se a organização criminosa dessa condição para a prática de infração penal.		Penal)

26. Portanto, neste caso concreto, se deve utilizar o prazo prescricional de vinte anos, período que não transcorreu entre os eventos processuais enumerados na tabela do item 14 desta instrução, todos ocorridos após o recebimento da denúncia criminal (17/12/2021 – peça 54).

27. Dessa forma, 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

[a seguir, foi disposta extensa a tabela com os respectivos processos, a qual, por economia processual, deixa-se de reproduzir]

(...)

29. A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.

EXAME TÉCNICO

Da validade das notificações e da revelia:

30. Preliminarmente, como se evidenciou na parte final da seção 'Histórico', pode-se concluir pela validade das comunicações 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.

31. 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 57). A entrega do ofício citatório nesse endereço ficou comprovada (peças 58 a 63).

32. Nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor (Acórdãos 1.009/2018-TCU-Plenário, 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.

33. 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'.

34. 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 55) a concentrar-se na análise das irregularidades indicadas pelo órgão instaurador e detectadas no exame das peças processuais, conforme a seguir.

35. Concessão irregular de benefício previdenciário de aposentadoria, com a com a inserção fraudulenta de dados em sistemas de informação do INSS.

36. Em se tratando de processo em que a parte interessada não se manifestou acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta 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).

37. 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)

38. 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.

39. Acerca da jurisprudência que vem se firmado sobre o tema, as decisões até o momento proferidas parecem se inclinar majoritariamente para a equiparação conceitual do ‘erro grosseiro’ à ‘culpa grave’. Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, tem-se considerado como erro grosseiro o que resulta de grave inobservância do dever de cuidado e zelo com a coisa pública (Acórdãos 2.391/2018-TCU-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler; 2.924/2018-Plenário, Rel. Min. José Mucio Monteiro; 11.762/2018-2ª Câmara, Rel. Min.-Substituto Marcos Bemquerer; 957/2019, 1.264/2019 e 1.689/2019, todos do Plenário, Rel. Min. Augusto Nardes).

40. Quanto ao alcance da expressão ‘erro grosseiro’, o Ministro Antônio Anastasia defende que o correto seria considerar ‘o erro grosseiro como culpa grave, mas mantendo o referencial do homem médio’ (Acórdão 2.012/2022 – 2ª Câmara). Desse modo, incorre em erro grosseiro o gestor que falha gravemente nas circunstâncias em que não falharia aquele que emprega um nível de diligência normal no desempenho de suas funções, considerando os obstáculos e dificuldades reais que se apresentavam à época da prática do ato impugnado (art. 22 da Lindb).

41. No caso em tela, a irregularidade consistente em ‘concessão irregular de benefício previdenciário de aposentadoria, com a com a inserção fraudulenta de dados em sistemas de informação do INSS’ configura violação não só a regras legais, mas também a princípios basilares da administração pública. Depreende-se, portanto, que a conduta da responsável se distanciou daquela que seria esperada de um administrador médio, a revelar grave inobservância no dever de cuidado no trato com a coisa pública, num claro exemplo de erro grosseiro a que alude o art. 28 da Lindb (Acórdãos 1.689/2019-TCU-Plenário, Rel. Min. Augusto Nardes; 2.924/2018-TCU-Plenário, Rel. Min. José Mucio Monteiro; e 2.391/2018-TCU-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler).”

3. Com tais considerações, a unidade especializada, em uníssono, apresentou a seguinte proposta de mérito para estes autos (peças 65, pp. 17/18; 66 e 67):

“I) 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;

II) julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea ‘d’, 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, as contas da responsável Shirley Valéria 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, 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/TCU:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
4/8/2021	6.065,36
4/8/2021	748,81
4/8/2021	425,84
4/8/2021	16.295,13
4/8/2021	337,34
6/8/2021	2.341,45
6/8/2021	0,35
8/9/2021	2.341,45
7/10/2021	2.341,45
8/11/2021	2.341,45
7/12/2021	2.341,45
7/12/2021	2.341,45
7/1/2022	2.341,45

Valor atualizado do débito (com juros) em 6/7/2026: R$ 63.302,32.

III) aplicar à responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza 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/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;

IV) 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/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/TCU;

VI) 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 que a deliberação que sobrevier, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentarem, estará disponível para consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e

IX) 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 julgamento pela irregularidade das contas da responsável, com a aplicação de débito e multa pecuniária (peça 68).

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 do benefício de Aposentadoria, NB 42/201.673.750-0, de titularidade da Sra. Rita Margarida da Silva.

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$ 40.262,98, 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 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. Rita Margarida da Silva.

6. Devidamente citada, conforme atestam os Avisos de Recebimento insertos às peças 61/63, 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. Já a unidade especializada alvitra, em adição, 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 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 15 a 27 da instrução transcrita no Relatório precedente.

11. Ademais, embora o valor de constituição desta TCE seja de cerca de R$ 40 mil, atualizado até 1º/10/2024, 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 débitos indicados no item 14 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 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. Rita Margarida da Silva 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**. 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. Ainda em linha com os precedentes acima especificados, entendo que a irregularidade das contas da responsável deve ser fundamentada nas alíneas "b" e "c" do inciso III do art. 16 da Lei 8.443/1992.

22. Noutro giro, acolho o entendimento da AudTCE e do MP/TCU de que inexistem elementos nos autos que justificassem a inclusão da Sra. Rita Margarida da Silva, na condição de segurada, no rol de responsáveis desta Tomada de Contas Especial, pois não restou comprovada a sua participação na fraude ora examinada.

23. 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 26 de agosto de 2026.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2343/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 001.231/2026-0.
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 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	Valor (R$)
4/8/2021	6.065,36
4/8/2021	748,81
4/8/2021	425,84
4/8/2021	16.295,13
4/8/2021	337,34
6/8/2021	2.341,45
6/8/2021	0,35
8/9/2021	2.341,45
7/10/2021	2.341,45
8/11/2021	2.341,45
7/12/2021	2.341,45
7/12/2021	2.341,45
7/1/2022	2.341,45

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$ 7.000,00 (sete 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° 33/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 26/8/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2343-33/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, 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)
JORGE OLIVEIRA
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário

TC-003.254/2026-7
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 42/202.528.523-4, de titularidade da Sra. Zirza Maria de Jesus Oliveira

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 59):

"**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 2109/2025.

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 Zirza Maria de Jesus Oliveira (NB 42/202.528.523-4) foi concedido mediante a inserção fraudulenta de recolhimentos previdenciários na categoria de contribuinte individual diretamente no Sistema Prisma, o que possibilitou a concessão do benefício com base em tempos fictícios sem os quais o tempo de contribuição mínimo necessário à obtenção da aposentadoria não teria sido cumprido. Além disso, a

habilitação do benefício, cujo valor foi calculado com base em salários de contribuição fictícios, foi realizada com retroação da Data de Entrada do Requerimento (DER), sem sequer haver comprovante do requerimento do benefício, o que gerou o pagamento de valores retroativos indevidos.

6. A despeito das irregularidades verificadas, a beneficiária Zirza Maria de Jesus Oliveira 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 38, 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 38), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importava no valor original de R$ 48.955,90, imputando responsabilidade a Shirley Valeria da Costa Barata Souza, na condição de servidora do INSS.

10. Em 5/1/2026, 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).

11. Em 5/2/2026, 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 45).

12. Na instrução inicial (peça 50), 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 Zirza Maria de Jesus Oliveira (NB 42/202.528.523-4) mediante a inserção fraudulenta de recolhimentos previdenciários na categoria de contribuinte individual diretamente no Sistema Prisma, o que possibilitou a concessão do benefício com base em tempos fictícios sem os quais a segurada não cumpria o tempo de contribuição mínimo para ter direito à aposentadoria que lhe foi concedida. Além disso, a habilitação do benefício, cujo valor foi calculado com base em salários de contribuição fictícios, foi realizada com retroação da Data de Entrada do Requerimento (DER), sem sequer haver comprovante do requerimento do benefício, 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$)
28/9/2021	2.403,72
28/9/2021	522,55

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
28/9/2021	218,96
28/9/2021	28.824,57
28/9/2021	929,59
5/10/2021	3.211,16
5/10/2021	0,71
4/11/2021	3.211,16
3/12/2021	3.211,16
3/12/2021	3.211,16
5/1/2022	3.211,16

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 42/202.528.523-4) 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 51), foi efetuada citação da responsável, nos moldes abaixo:
a) Shirley Valeria da Costa Barata Souza - promovida a citação da responsável, conforme segue:

Comunicação: Ofício 15524/2026 – Seproc (peça 54). Data da Expedição: 5/5/2026. Data da Ciência: **15/5/2026** (peça 57). 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 52). Fim do prazo para a defesa: 1/6/2026.
Comunicação: Ofício 15525/2026 – Seproc (peça 53). Data da Expedição: 5/5/2026. Data da Ciência: **14/5/2026** (peça 56). 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 52). Fim do prazo para a defesa: 29/5/2026.

15. Consoante Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 58), 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 5/1/2022 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$ 55.909,99 e que, apesar de ser inferior ao limite de R$ 120.000,00, constitui TCE em conjunto com os débitos 2101/2025, 2100/2025, 2102/2025, 2103/2025, 2104/2025, 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
1	5/1/2022	Data do último pagamento irregular (peça 37)	Art. 4°, inciso V	Marco inicial da contagem do prazo prescricional
2	9/2/2023	Relatório da Seção de Análise de	Art. 5°, inciso II	Interrupção da prescrição; marco

Evento	Data	Documento	Dispositivo da Resolução-TCU 344/2022	Efeito
		Monitoramento e Cobrança Administrativa de Benefícios da Superintendência Sudeste I do INSS (peça 11)		inicial da prescrição intercorrente
3	9/10/2025	Relatório do Tomador de Contas (peça 38)	Art. 5°, inciso II	Interrupção de ambas as prescrições
4	5/1/2026	Relatório do Controle Interno (peça 42)	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 52). A entrega dos ofícios citatórios nesses endereços ficou comprovada (peças 53, 54, 56 e 57).

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 50) 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 Tempo de Contribuição em favor de Zirza Maria de Jesus Oliveira (NB 42/202.528.523-4), concedido mediante a inserção fraudulenta de recolhimentos previdenciários na categoria de contribuinte individual diretamente no Sistema Prisma, o que possibilitou a concessão do benefício com base em tempos fictícios sem os quais a segurada não cumpria o tempo de contribuição mínimo para ter direito à aposentadoria que lhe foi concedida. Além disso, a habilitação do benefício, cujo valor foi calculado com base em salários de contribuição fictícios, foi realizada com retroação da Data de Entrada do Requerimento (DER), sem sequer haver comprovante do requerimento do benefício, 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 e no essencial, apresentou a seguinte proposta de mérito para estes autos (peças 59 a 61):

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, calculados 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$)
28/9/2021	2.403,72
28/9/2021	522,55
28/9/2021	218,96
28/9/2021	28.824,57
28/9/2021	929,59
5/10/2021	3.211,16
5/10/2021	0,71
4/11/2021	3.211,16
3/12/2021	3.211,16
3/12/2021	3.211,16
5/1/2022	3.211,16

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, 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 62).

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 42/202.528.523-4, de titularidade da Sra. Zirza Maria de Jesus Oliveira.

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$ 48.955,90, e a responsabilidade, atribuída à Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza (peça 38).

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. Zirza Maria de Jesus Oliveira.

6. Devidamente citada, conforme atestam os Avisos de Recebimento insertos às peças 56 e 57, 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$ 55 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. Zirza Maria de Jesus Oliveira, 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**. 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. Zirza Maria de Jesus Oliveira, 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 26 de agosto de 2026.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2344/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 003.254/2026-7.
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 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$)
28/9/2021	2.403,72
28/9/2021	522,55
28/9/2021	218,96
28/9/2021	28.824,57
28/9/2021	929,59
5/10/2021	3.211,16
5/10/2021	0,71
4/11/2021	3.211,16
3/12/2021	3.211,16
3/12/2021	3.211,16
5/1/2022	3.211,16

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$ 7.000,00 (sete 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° 33/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 26/8/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2344-33/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, 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)
JORGE OLIVEIRA
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário

TC-006.585/2026-4
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, tendo por fundamento desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, conforme apurado no processo 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 57):

"**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$ 21.601,77, 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: 88/522.022.934-2, referente ao beneficiário **João Ferreira de Andrade**).

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	Art. 5° inc. I	Sobre a prescrição comum e

		apresentar defesa (peça 7)		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$ 48.709,15, 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$ 54.262,88, atualizado, sem juros, em 3/4/2026), 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$ 21.601,77 (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 88/522.022.934-2 - João Ferreira de Andrade

20. Preliminarmente, registra-se que ex-servidor Hugo Oliveira da Rocha foi identificado como responsável pelo débito relacionado ao benefício nº 88/522.022.934-2, titular João Ferreira de Andrade, no valor original de R$ 21.601,77 (Vinte um mil, seiscentos e um reais e setenta e sete centavos), que, atualizado pelo Sistema Débito até 25/08/2025, atingiu o montante de R$ 66.357,55 (Sessenta e seis mil, trezentos e cinquenta e sete reais e cinquenta e cinco centavos), conforme registrado na linha 34, 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 57, pp. 8/11; 58 e 59):

"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$)
17/10/2007	0,34
17/10/2007	0,33
17/10/2007	88,66
12/11/2007	380,00
12/11/2007	1,44
13/12/2007	0,34
13/12/2007	380,00

13/12/2007	1,44
11/01/2008	1,44
11/01/2008	380,00
31/01/2008	380,00
13/03/2008	380,00
07/04/2008	415,00
12/05/2008	415,00
09/06/2008	415,00
07/07/2008	0,44
07/07/2008	415,00
30/07/2008	415,00
28/08/2008	415,00
08/10/2008	415,00
31/10/2008	415,00
1º/12/2008	415,00
1º/12/2008	0,78
29/12/2008	415,00
02/02/2009	415,00
26/02/2009	465,00
31/03/2009	465,00
11/05/2009	465,00
30/06/2009	465,00
31/07/2009	465,00
31/08/2009	465,00
07/10/2009	465,00
09/11/2009	465,00
02/12/2009	0,78
02/12/2009	465,00
04/01/2010	465,00
05/02/2010	510,00
03/03/2010	510,00
07/04/2010	510,00
10/05/2010	510,00
07/06/2010	510,00
16/07/2010	510,00
09/08/2010	510,00
06/09/2010	510,00
14/10/2010	510,00
02/12/2010	0,78
02/12/2010	510,00
02/12/2010	510,00
12/01/2011	510,00
31/01/2011	540,00
25/02/2011	540,00
31/03/2011	545,00

28/04/2011	545,00
30/05/2011	545,00
30/06/2011	545,00
28/07/2011	545,00

Valor atualizado do débito (sem juros) em 3/4/2026: R$ 54.262,88

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 60).

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$ 21.601,77 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. Nos presentes autos, tratou-se do Benefício Assistencial NB: 88/522.022.934-2, referente ao beneficiário João Ferreira de Andrade.

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 57, 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 do 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. De acordo com a AudTCE, 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. Prosseguindo, 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-se 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 26 de agosto de 2026.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2345/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.585/2026-4.
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, reunidos em sessão 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 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$)

17/10/2007	0,34
17/10/2007	0,33
17/10/2007	88,66
12/11/2007	380,00
12/11/2007	1,44
13/12/2007	0,34
13/12/2007	380,00
13/12/2007	1,44
11/01/2008	1,44
11/01/2008	380,00
31/01/2008	380,00
13/03/2008	380,00
07/04/2008	415,00
12/05/2008	415,00
09/06/2008	415,00
07/07/2008	0,44
07/07/2008	415,00
30/07/2008	415,00
28/08/2008	415,00
08/10/2008	415,00
31/10/2008	415,00
1º/12/2008	415,00
1º/12/2008	0,78
29/12/2008	415,00
02/02/2009	415,00
26/02/2009	465,00
31/03/2009	465,00
11/05/2009	465,00
30/06/2009	465,00
31/07/2009	465,00
31/08/2009	465,00
07/10/2009	465,00
09/11/2009	465,00
02/12/2009	0,78
02/12/2009	465,00
04/01/2010	465,00
05/02/2010	510,00
03/03/2010	510,00
07/04/2010	510,00
10/05/2010	510,00
07/06/2010	510,00
16/07/2010	510,00
09/08/2010	510,00
06/09/2010	510,00
14/10/2010	510,00

02/12/2010	0,78
02/12/2010	510,00
02/12/2010	510,00
12/01/2011	510,00
31/01/2011	540,00
25/02/2011	540,00
31/03/2011	545,00
28/04/2011	545,00
30/05/2011	545,00
30/06/2011	545,00
28/07/2011	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° 33/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 26/8/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2345-33/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, 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)
JORGE OLIVEIRA
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 015.960/2022-6
Natureza: Embargos de Declaração (Representação).
Entidade: Município de Crixás do Tocantins/TO.
Embargante: Ana Flavia Alves Silveira Monteiro (006.638.261-01).

SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM PROCESSO DE REPRESENTAÇÃO. ALEGAÇÃO DE OMISSÃO NO JULGADO. INEXISTÊNCIA DO VÍCIO APONTADO. CONHECIMENTO E REJEIÇÃO. MANUTENÇÃO DO ACÓRDÃO RECORRIDO.

RELATÓRIO

Cuida-se de Embargos de Declaração opostos pela Sra. Ana Flavia Alves Silveira Monteiro ao Acórdão 1.804/2026 – Plenário (peça 76).

2. O **decisum**, no que tange ao deslinde deste feito, conheceu da Representação formulada pelo Tribunal de Contas do Estado de Tocantins (TCE/TO), para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente, e, com fulcro no art. 9º, inciso I, da Resolução/TCU 315/2020, deu ciência ao Município de Crixás do Tocantins/TO das falhas identificadas na Tomada de Preços 1/2020, para adoção de medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes, além de aplicar à embargante, Prefeita daquela municipalidade, a multa prevista no art. 58, inciso IV, da Lei 8.443/1992, por desatendimento injustificado à diligência realizada pelo TCU.

3. Irresignada com a deliberação, a recorrente opõe embargos declaratórios, apontando vício de omissão, tendo em vista que lhe fora imputada multa de R$ 5.000,00 (cinco mil reais), sem que fosse apresentada qualquer fundamentação quanto aos critérios de gradação da penalidade. Ressalta, ainda, que deve ser observado o art. 22, § 2º, do Decreto-lei 4.657/1942, de incidência subsidiária aos processos de controle externo, por força do art. 298 do Regimento Interno/TCU, segundo o qual "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".

4. Alfim, requer que os presentes Embargos sejam conhecidos e providos, de forma a sanar a omissão mencionada.

É o Relatório.

VOTO

Trago a este Colegiado os Embargos de Declaração opostos pela Sra. Ana Flavia Alves Silveira Monteiro ao Acórdão 1.804/2026 – Plenário (peça 76), que conheceu da Representação formulada pelo Tribunal de Contas do Estado de Tocantins (TCE/TO), para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente, e, com fulcro no art. 9º, inciso I, da Resolução/TCU 315/2020, deu ciência ao Município de Crixás do Tocantins/TO das falhas identificadas na Tomada de Preços 1/2020, para adoção de medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes (peça 70).

2. Na oportunidade, também foi aplicada à embargante, Prefeita daquela municipalidade, a multa prevista no art. 58, inciso IV, da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 5.000,00 (cinco mil reais), por

desatendimento injustificado à diligência realizada pelo TCU.

3. Mediante a peça 76, a recorrente suscita o vício da omissão no julgado, em razão de este Tribunal não ter descrito o critério para balizar o valor da multa infligida.

4. Uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 34 da Lei 8.443/1992, pode o Tribunal conhecer destes Embargos de Declaração.

5. Cabe ressaltar, desde logo, para estabelecer os contornos do presente exame, que os Embargos de Declaração são, em regra, recurso integrativo, que objetivam extirpar da decisão embargada o vício suscitado – no caso, a omissão – entendido como aquele advindo do próprio julgado e prejudicial à compreensão de causa, e não aquele que entenda o embargante, ainda mais como meio transverso a impugnar os fundamentos da decisão recorrida.

6. A via recursal escolhida pela Sra. Ana Flavia Alves Silveira Monteiro tem natureza peculiar, cuja fundamentação é vinculada, visto que seu objetivo é estritamente o de afastar quaisquer vícios de determinada deliberação. Os vícios apontados devem estar contidos dentro dos termos do inteiro teor da deliberação atacada, composta por relatório, voto e acórdão.

7. É firme a jurisprudência do TCU no sentido de que os aclaratórios não se constituem em figura recursal adequada à rediscussão do mérito de questões anteriormente examinadas, devendo o responsável inconformado valer-se do recurso adequado para provocar a reapreciação da matéria (**v.g.** Acórdãos 10.919/2016, da minha relatoria, e 6.126/2017, da relatoria da Ministra Ana Arraes, ambos da 2ª Câmara, entre outros julgados).

8. Extraio o seguinte enunciado relativo ao Acórdão 10.919/2016 – 2ª Câmara, antes mencionado, da minha relatoria:

"A apreciação de embargos declaratórios no TCU observa os seguintes critérios: i) não se prestam para rediscussão do mérito nem para reavaliação dos fundamentos que conduziram à prolação do acórdão recorrido; ii) a contradição deve estar contida dentro dos termos do inteiro teor da deliberação atacada; iii) não há omissão quando a matéria é analisada na instrução da unidade técnica que consta do relatório e integra as razões de decidir da deliberação; iv) o julgador não está obrigado a apreciar todos e cada um dos argumentos desfiados pela parte, sendo suficiente que se atenha àqueles bastantes à formação de sua convicção acerca da matéria; v) eventual erro de julgamento deve ser corrigido por outra via recursal própria."

9. Com base em tais premissas, cumpre passar à análise dos Embargos Declaratórios em pauta.

10. A omissão suscitada pela interessada se refere ao suposto descumprimento do art. 22, § 2º, do Decreto-lei 4.657/1942, segundo o qual "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", de incidência subsidiária aos processos de controle externo, por força do art. 298 do Regimento Interno/TCU.

11. Acerca desse assunto, cumpre ressaltar que, no âmbito do TCU, a dosimetria da pena tem como balizadores o nível de gravidade dos ilícitos apurados, com a valoração das circunstâncias fáticas e jurídicas envolvidas, e a isonomia de tratamento com casos análogos.

12. Dessarte, o Tribunal não realiza dosimetria objetiva da multa, comum à aplicação de normas do Direito Penal, e não há um rol de agravantes e atenuantes legalmente reconhecido, de tal forma que a alegação de falta de exposição dos critérios adotados não respalda o provimento de Embargos de Declaração, conforme já debatido por este Tribunal, em diversas oportunidades.

13. Alinhado a tal posicionamento, reproduzo os seguintes enunciados extraídos da ferramenta denominada de Jurisprudência Selecionada deste TCU:

(Acórdão 786/2025 – Plenário, relator Ministro Jhonatan de Jesus)

"Não configura omissão apta ao acolhimento de embargos de declaração a ausência de indicação do critério utilizado para estipular o montante da multa, pois o TCU não realiza dosimetria objetiva da sanção - comum à aplicação de normas do Direito Penal -, além de inexistir rol de agravantes e atenuantes legalmente reconhecido. A dosimetria da pena tem como balizadores: o nível de gravidade dos ilícitos apurados, com a valoração das circunstâncias fáticas e jurídicas envolvidas; a isonomia de

tratamento com casos análogos; eventualmente, a condição econômica do agente sancionado; e os limites fixados nos arts. 57 e 58 da Lei 8.443/1992 e nos arts. 267 e 268 do Regimento Interno do TCU."

(Acórdão 1.967/2022 – Plenário, relator Ministro Augusto Nardes)

"Não configura omissão apta ao acolhimento de embargos de declaração a ausência de indicação do critério utilizado para estipular o montante da multa, uma vez que, no âmbito do TCU, a dosimetria da pena tem como balizadores o nível de gravidade dos ilícitos apurados, com a valoração das circunstâncias fáticas e jurídicas envolvidas, e a isonomia de tratamento com casos análogos. O Tribunal não realiza dosimetria objetiva da multa, comum à aplicação de normas do Direito Penal, e não há um rol de agravantes e atenuantes legalmente reconhecido."

14. No tocante à aplicação da penalidade a ora embargante, cabe trazer à baila os seguintes trechos do Voto condutor da deliberação ora guerreada:

"19. Quanto à situação fática ora delineada acerca da hipótese legal de aplicação da pena prevista no art. 58, inciso IV, da Lei 8.443/1992, tal dispositivo é categórico ao explicitar que o "não atendimento, no prazo fixado, sem causa justificada, à diligência do Relator ou à decisão do Tribunal" é causa de incidência de multa.

20. Como se percebe, a Sra. Ana Flávia Alves Silveira, Prefeita de Crixás do Tocantins/TO, teve várias oportunidades de atender à diligência realizada pelo TCU, e, contudo, optou por se manter silente.

21. Acerca dessa situação de descumprimento injustificado dos expedientes encaminhados no âmbito do controle externo, deixo bem vincado que o cumprimento de oitivas e diligências realizadas pelo TCU não se encontra sujeito a juízo de conveniência e oportunidade dos gestores integrantes da Administração Pública, uma vez que se revestem de força cogente derivada das regras de competência conferidas ao Tribunal pela Constituição Federal e pela Lei 8.443/1992. De ressaltar que, no caso de dúvidas ou inconformismo em relação a qualquer comando veiculado por esta Corte, deve o sucumbente aviar, tempestivamente, os recursos próprios previstos na Lei 8.443/1992 e no Regimento Interno/TCU, e não optar por adimplir de forma parcial e injustificada determinação desta Corte.

22. Registro ainda que, no ofício de audiência expedido por este Tribunal (peça 57) e devidamente entregue à responsável, consoante Aviso de Recebimento dos Correios acostado aos autos (peça 60), constava a informação de que o não cumprimento às determinações veiculadas naquelas decisões poderia sujeitar os responsáveis à penalidade prevista no art. 58 da Lei 8.443/1992.

23. Diante desse contexto, entendo que deve ser aplicada à Sra. Ana Flávia Alves Silveira, Prefeita de Crixás do Tocantins/TO, a multa capitulada no art. 58, inciso IV, da Lei 8.443/1992, uma vez que não há justificativa para o não atendimento de expedientes encaminhados por esta Corte de Contas.

24. Vale registar que essa interpretação está alinhada ao entendimento desta Corte adotado em casos semelhantes, conforme sobressaem dos enunciados de tese colhidos da ferramenta 'jurisprudência selecionada' deste Tribunal:

(Acórdão 71/2014 – Plenário. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti)

'A aplicação da penalidade prevista no art. 58, inciso IV, da Lei 8.443/1992 não pressupõe o dolo específico de beneficiar ou prejudicar terceiros, basta o não atendimento à diligência do Tribunal sem causa justificada. O bem jurídico tutelado com essa sanção é a incolumidade da autoridade pública, a qual resta afetada com a simples negligência no atendimento à determinação do Tribunal.'

(Acórdão 453/2019 – Plenário. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa)

'O cumprimento de determinações e diligências do TCU não se encontra sujeito a juízo de conveniência e oportunidade dos gestores integrantes da Administração Pública, uma vez que se revestem de força cogente. Havendo dúvida ou inconformismo em relação a deliberações do Tribunal, cabe ao responsável utilizar, tempestivamente, os recursos previstos na Lei 8.443/1992 e no Regimento Interno do TCU, e não optar pelo descumprimento injustificado.'

(Acórdão 1.002/2024 – Primeira Câmara. Relator: Ministro Benjamin Zymler)

'A conduta tipificada no art. 58, inciso IV, da Lei 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU) não comporta o exame do elemento subjetivo da má-fé ou do dolo do agente, mas, tão somente, a apuração do

atendimento ou não da diligência efetuada'."

15. Dessa forma, foi aplicada à Sra. Ana Flávia Alves Silveira Monteiro multa de R$ 5.000,00, a qual, nos termos do art. 58, inciso IV, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, inciso IV, do Regimento Interno/TCU, pode ter seu "valor compreendido entre cinco e cinquenta por cento do montante a que se refere o **caput**".

16. Considerando que, para o exercício de 2026, o valor máximo é de R$ 90.337,90, conforme estabelecido pela Portaria/TCU nº 3/2026, foi imputada à embargante uma multa no percentual de 5,54, bem próximo ao mínimo estabelecido, não havendo, portanto, reparos a fazer na decisão deste Colegiado.

17. Ante todo o exposto, verifica-se a ausência da alegada omissão no Acórdão 1.804/2026 – Plenário, sendo que a embargante deve se valer da via recursal adequada, se pretende rediscutir o mérito apreciado por este Colegiado.

Nessas condições, voto por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 26 de agosto de 2026.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2346/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.960/2022-6.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de Declaração (Representação).
3. Entidade: Município de Crixás do Tocantins/TO.
4. Embargante: Ana Flavia Alves Silveira Monteiro (006.638.261-01).
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer da Costa.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: não atuou.
8. Representação legal: Ricardo Francisco Ribeiro de Deus (OAB/TO 7705-A).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos referentes a Embargos de Declaração opostos ao Acórdão 1.804/2026 – Plenário, mediante o qual esta Corte de Contas conheceu da Representação formulada pelo Tribunal de Contas do Estado de Tocantins (TCE/TO), para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente, e, com fulcro no art. 9º, inciso I, da Resolução/TCU 315/2020, deu ciência, ao Município de Crixás do Tocantins/TO, das falhas identificadas na Tomada de Preços 1/2020, para adoção de medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes, além de aplicar à embargante, Prefeita daquela municipalidade, a multa prevista no art. 58, inciso IV, da Lei 8.443/1992, por desatendimento injustificado à diligência realizada pelo TCU.

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 nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992, conhecer dos presentes Embargos de Declaração para, no mérito, rejeitá-los, mantendo-se inalterado o Acórdão 1.804/2026 – Plenário; e

9.2. dar ciência deste Acórdão à embargante, bem como ao seu representante legalmente constituído.

.

10. Ata n° 33/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 26/8/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2346-33/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, 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)
JORGE OLIVEIRA
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário

TC-024.555/2025-8
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 42/199.627.603-1, de titularidade da Sra. Maridalva Correia Barros.

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 1915/2025.

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 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 Maridalva Correia Barros (NB 42/199.627.603-1) 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 Maridalva Correia Barros 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 30, 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-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 30), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importava no valor original de R$ 24.406,84, imputando responsabilidade a Shirley Valeria da Costa Barata Souza, na condição de gestora dos recursos.

10. Em 6/11/2025, 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 Tempo de Contribuição a Maridalva Correia Barros (NB 42/199.627.603-1) 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; 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$)
28/4/2021	1.100,00
23/2/2021	342,05
28/9/2021	1.100,00
28/7/2021	1.100,00
27/10/2021	958,68
27/8/2021	1.100,00
27/5/2021	550,00
26/11/2021	958,68
28/6/2021	1.100,00
28/12/2021	958,68

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
24/2/2021	1.100,00
23/2/2021	10.505,00
29/3/2021	1.100,00
23/2/2021	783,75
27/5/2021	1.100,00
28/6/2021	550,00

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 42/199.627.603-1) 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 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 16721/2026 – 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
Comunicação: Ofício 16722/2026 – 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

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 28/12/2021, 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$ 29.095,32, e que apesar de ser inferior ao limite de R$ 120.000,00 constitui TCE em conjunto com o débitos 1921/2025, 1928/2025, 1941/2025, 1963/2025, 1969/2025, 1895/2025, 1930/2025, 1929/2025, 1937/2025, 1908/2025, 1917/2025, 1900/2025, 1946/2025, 1920/2025, 1960/2025, 1897/2025, 1948/2025, 1902/2025, 1943/2025, 1919/2025, 1958/2025, 1901/2025, 1970/2025, 1912/2025, 1922/2025, 1925/2025, 1931/2025, 1904/2025, 1926/2025, 1965/2025, 1966/2025, 1898/2025, 1957/2025, 1962/2025, 1932/2025, 1961/2025, 1971/2025, 1906/2025, 1935/2025, 1918/2025, 1927/2025, 1954/2025, 1945/2025, 1907/2025, 1903/2025, 1933/2025, 1964/2025, 1967/2025, 1940/2025, 1953/2025, 1924/2025, 1905/2025, 1910/2025, 1911/2025, 1909/2025, 1968/2025, 1947/2025, 1949/2025, 1934/2025, 1950/2025, 1936/2025, 1951/2025, 1955/2025, 1916/2025, 1939/2025, 1923/2025, 1913/2025, 1952/2025, 1914/2025 e 1959/2025, 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

Evento	Data	Documento	Dispositivo da Resolução-TCU 344/2022	Efeito
1	28/12/2021	Data do último pagamento irregular (peça 29, p. 1)	Art. 4°, inciso V	Marco inicial da contagem do prazo prescricional
2	9/9/2022	Relatório de Análise (peça 13, p. 24-26)	Art. 5°, inciso II	Interrupção da prescrição; marco inicial da prescrição intercorrente
3	18/1/2023	Relatório de Análise da Fase de Defesa (peça 12)	Art. 5°, inciso II	Interrupção de ambas as prescrições
4	3/10/2025	Relatório do Tomador de Contas (peça 30)	Art. 5°, inciso II	Interrupção de ambas as prescrições
5	6/11/2025	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 'Aviso de Recebimento (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 45). A entrega do ofício citatório nesse endereço 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, não houve manifestação da responsável em nenhuma etapa dessa fase, o que levou a instrução preliminar (peça 43) 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 Maridalva Correia Barros (NB 42/199.627.603-1), 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 Costa; 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 52, p. 18-19; 53 e 54):

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$)
28/4/2021	1.100,00
23/2/2021	342,05
28/9/2021	1.100,00
28/7/2021	1.100,00
27/10/2021	958,68

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
27/8/2021	1.100,00
27/5/2021	550,00
26/11/2021	958,68
28/6/2021	1.100,00
28/12/2021	958,68
24/2/2021	1.100,00
23/2/2021	10.505,00
29/3/2021	1.100,00
23/2/2021	783,75
27/5/2021	1.100,00
28/6/2021	550,00

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 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 55).

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 do benefício de "Aposentadoria por Tempo de Contribuição", NB 42/199.627.603-1, de titularidade da Sra. Maridalva Correia Barros.

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$ 24.406,84, e a responsabilidade 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 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. Maridalva Correia Barros.

6. Devidamente citada, conforme atesta o Aviso de Recebimento inserto 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 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$ 29 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. Maridalva Correia Barros 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. Maridalva Correia Barros, 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 26 de agosto de 2026.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2347/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 024.555/2025-8.
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 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$)
28/4/2021	1.100,00
23/2/2021	342,05
28/9/2021	1.100,00
28/7/2021	1.100,00
27/10/2021	958,68
27/8/2021	1.100,00
27/5/2021	550,00
26/11/2021	958,68
28/6/2021	1.100,00
28/12/2021	958,68
24/2/2021	1.100,00
23/2/2021	10.505,00
29/3/2021	1.100,00
23/2/2021	783,75
27/5/2021	1.100,00
28/6/2021	550,00

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$ 5.000,00 (cinco 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° 33/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 26/8/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2347-33/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, 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)
JORGE OLIVEIRA
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário

TC-024.556/2025-4
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 41/202.921.831-0, de titularidade da Sra. Marisa Jácomo Loyola.

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 1959/2025.

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 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 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. 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 Marisa Jácomo Loyola (NB 41/202.921.831-0) 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 Marisa Jácomo Loyola 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$ 93.735,33, imputando responsabilidade a Shirley Valeria da Costa Barata Souza, na condição de servidora do INSS.

10. Em 6/11/2025, 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 Idade a Marisa Jácomo Loyola (NB 41/202.921.831-0) 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 ‘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; 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	538,23
1/2/2022	3.643,58
9/11/2021	38.027,13
2/5/2022	1.821,79
9/11/2021	1.523,55
1º/6/2022	1.821,79
3/10/2022	3.643,58
1º/12/2021	0,38
2/5/2022	3.643,58
1º/9/2022	3.643,58

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
1º/12/2022	3.643,58
1º/12/2021	3.307,54
1º/12/2021	3.307,54
1º/4/2022	3.643,58
3/3/2022	3.643,58
9/11/2021	0,46
1º/7/2022	3.643,58
1º/8/2022	3.643,58
1º/11/2022	3.643,58
3/1/2022	3.307,54
1º/6/2022	3.643,58

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 41/202.921.831-0) 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 a beneficiária 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 adiante:

b) Shirley Valeria da Costa Barata Souza - promovida a citação da responsável, conforme delineado adiante:

Comunicação: Ofício 16723/2026 – Seproc (peça 46) 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 16724/2026 – Seproc (peça 47) 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. Conforme 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 1º/12/2022, e a responsável foi notificada sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente (...) 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$ 102.708,66, 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, 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, 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 nos 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
6	1/12/2022	Data do último pagamento irregular (peça 28, p. 1)	Art. 4°, inciso V	Marco inicial da contagem do prazo prescricional
7	9/9/2022	Relatório de Análise (peça 13, p. 21-23)	Art. 5°, inciso II	Interrupção da prescrição; marco inicial da prescrição intercorrente
8	8/12/2022	Relatório de Análise da Fase de Defesa (peça 12)	Art. 5°, inciso II	Interrupção de ambas as prescrições
9	3/10/2025	Relatório do Tomador de Contas (peça 29)	Art. 5°, inciso II	Interrupção de ambas as prescrições
10	6/11/2025	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 cinco anos entre cada evento processual capaz de caracterizar a ocorrência da prescrição ordinária (quinquenal), tampouco de três anos entre cada evento processual, que pudesse evidenciar a prescrição intercorrente**.

25. 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

[a seguir, foi disposta extensa a tabela com os respectivos processos, a qual, por economia processual, deixa-se de reproduzir]

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 endereço proveniente da base de CPFs da Receita Federal, em sistema custodiado pelo TCU (peça 44). A entrega do ofício citatório nesse endereço 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, 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 Idade em favor de Marisa Jácomo Loyola (NB 41/202.921.831-0), 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).

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. Constata-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 41.”

3. Com tais considerações, a unidade especializada, em uníssono, apresentou a seguinte proposta de mérito para estes autos (peças 51, pp. 19/21; 52 e 53):

“I) 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;

II) 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, 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/TCU:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
9/11/2021	538,23
1/2/2022	3.643,58
9/11/2021	38.027,13
2/5/2022	1.821,79
9/11/2021	1.523,55
1º/6/2022	1.821,79
3/10/2022	3.643,58
1º/12/2021	0,38
2/5/2022	3.643,58
1º/9/2022	3.643,58
1º/12/2022	3.643,58
1º/12/2021	3.307,54
1º/12/2021	3.307,54
1º/4/2022	3.643,58
3/3/2022	3.643,58
9/11/2021	0,46
1º/7/2022	3.643,58
1º/8/2022	3.643,58
1º/11/2022	3.643,58
3/1/2022	3.307,54
1º/6/2022	3.643,58

Valor atualizado do débito (com juros) em 6/7/2026: R$ 143.321,74.

III) aplicar à responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza 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/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;

IV) 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/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/TCU;

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

VII) aplicar a 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, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992 c/c art. 270 do Regimento Interno/TCU;

VIII) informar à Procuradoria da República no estado de Goiás, ao Instituto Nacional do Seguro Social e à responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza que a deliberação que sobrevier, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentarem, estará disponível para consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e

IX) 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 julgamento pela irregularidade das contas da responsável, com a aplicação de débito e multa pecuniária (peça 54).

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 Idade", NB 41/202.921.831-0, de titularidade da Sra. Marisa Jácomo Loyola.

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$ 93.735,33, 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 benefícios previdenciários em favor da Sra. Marisa Jácomo Loyola.

6. Devidamente citada, conforme atesta 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. Já a unidade especializada alvitra, em adição, 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 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$ 103 mil, atualizado até 1º/10/2024, 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 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 à Sra. Marisa Jácomo Loyola 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. Marisa Jácomo Loyola, 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 26 de agosto de 2026.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2348/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 024.556/2025-4.
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 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	Valor (R$)
9/11/2021	538,23
1/2/2022	3.643,58
9/11/2021	38.027,13
2/5/2022	1.821,79
9/11/2021	1.523,55
1º/6/2022	1.821,79

	Data	Valor (R$)
3/10/2022		3.643,58
1º/12/2021		0,38
2/5/2022		3.643,58
1º/9/2022		3.643,58
1º/12/2022		3.643,58
1º/12/2021		3.307,54
1º/12/2021		3.307,54
1º/4/2022		3.643,58
3/3/2022		3.643,58
9/11/2021		0,46
1º/7/2022		3.643,58
1º/8/2022		3.643,58
1º/11/2022		3.643,58
3/1/2022		3.307,54
1º/6/2022		3.643,58

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° 33/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 26/8/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2348-33/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, 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)
JORGE OLIVEIRA
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário

TC-024.679/2025-9
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 42/198.636.059-5, de titularidade do Sr. Hamilton Araujo da Silva.

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**

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 1915/2025.

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 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 Hamilton Araujo da Silva (NB 42/198.636.059-5) 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 constar do CNIS os respectivos períodos de recolhimento e requerimento de inclusão/atualização de contribuições. Excluídos os períodos irregulares, o segurado não cumpria o tempo de contribuição mínimo para ter direito ao benefício que lhe foi 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.

6. A despeito das irregularidades verificadas, o beneficiário Hamilton Araujo da Silva 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-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 29), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importava no valor

original de R$ 67.623,46, imputando responsabilidade a Shirley Valeria da Costa Barata Souza, na condição de gestora dos recursos.

10. Em 11/11/2025, 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 41), 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 Hamilton Araujo da Silva (NB 42/198.636.059-5) 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 sem os quais o segurado não cumpria o tempo de contribuição mínimo para ter direito à aposentadoria que lhe foi concedida.

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$)
7/6/2021	1.643,47
6/12/2021	1.643,47
6/12/2022	1.810,44
6/9/2021	1.643,47
4/3/2021	1.643,47
6/4/2022	1.810,44
7/4/2021	1.643,47
6/7/2021	1.643,47
6/10/2022	1.810,44
8/12/2020	1.431,38
6/2/2023	1.917,79
6/1/2022	1.643,47
4/2/2021	1.643,47
6/6/2022	1.810,44
5/5/2022	905,22
5/11/2021	1.643,47
5/1/2023	1.810,44
6/3/2023	1.917,79
6/10/2021	1.643,47
6/6/2022	905,22
6/7/2021	821,74

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
8/3/2022	1.810,44
4/2/2022	1.810,44
7/1/2021	1.561,50
7/6/2021	821,73
8/12/2020	15.615,00
8/12/2020	279,17
5/8/2021	1.643,47
6/7/2022	1.810,44
4/8/2022	1.810,44
6/5/2021	1.643,47
7/11/2022	1.810,44
6/9/2022	1.810,44
5/5/2022	1.810,44

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 42/198.636.059-5) 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 42), foi efetuada citação da responsável nos moldes abaixo:

b) Shirley Valeria da Costa Barata Souza- promovida a citação da responsável, conforme segue:

Comunicação: Ofício 14364/2026 – 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 14365/2026 – 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

15. Consoante Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 49), 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 06/03/2023, 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 1º/1/2024 é de R$ 77.168,76, e que apesar de ser inferior ao limite de R$ 120.000,00 constitui TCE em conjunto com os débitos 1914/2025, 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, 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, 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

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
11	6/3/2023	Data do último pagamento irregular (peça 28, p. 1)	Art. 4°, inciso V	Marco inicial da contagem do prazo prescricional
12	7/6/2024	Notificação Prévia de Shirley Valeria da Costa Barata Souza, conforme assinatura da responsável (peça 4)	Art. 5°, inciso I	Interrupção da prescrição; marco inicial da prescrição intercorrente
13	3/10/2025	Relatório do Tomador de Contas (peça 29)	Art. 5°, inciso II	Interrupção de ambas as prescrições
14	11/11/2025	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 'Aviso de Recebimento (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 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 Hamilton Araujo da Silva (NB 42/198.636.059-5), 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 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 Costa; 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 50, p. 18-20; 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. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU):

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
7/6/2021	1.643,47
6/12/2021	1.643,47

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
6/12/2022	1.810,44
6/9/2021	1.643,47
4/3/2021	1.643,47
6/4/2022	1.810,44
7/4/2021	1.643,47
6/7/2021	1.643,47
6/10/2022	1.810,44
8/12/2020	1.431,38
6/2/2023	1.917,79
6/1/2022	1.643,47
4/2/2021	1.643,47
6/6/2022	1.810,44
5/5/2022	905,22
5/11/2021	1.643,47
5/1/2023	1.810,44
6/3/2023	1.917,79
6/10/2021	1.643,47
6/6/2022	905,22
6/7/2021	821,74
8/3/2022	1.810,44
4/2/2022	1.810,44
7/1/2021	1.561,50
7/6/2021	821,73
8/12/2020	15.615,00
8/12/2020	279,17
5/8/2021	1.643,47
6/7/2022	1.810,44
4/8/2022	1.810,44
6/5/2021	1.643,47
7/11/2022	1.810,44
6/9/2022	1.810,44
5/5/2022	1.810,44

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 da irregularidade das contas da responsável, com a condenação ao pagamento do valor do débito e com a aplicação da multa prevista n o 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 do benefício de "Aposentadoria por Tempo de Contribuição", NB 42/198.636.059-5, de titularidade do Sr. Hamilton Araujo da Silva.

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$ 67.623,46, 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. Hamilton Araujo da Silva.

6. Devidamente citada, conforme atesta o Aviso de Recebimento inserto 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 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$ 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 ao Sr. Hamilton Araujo da Silva 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. Hamilton Araujo da Silva, 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 26 de agosto de 2026.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2349/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 024.679/2025-9.
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 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$)
7/6/2021	1.643,47
6/12/2021	1.643,47
6/12/2022	1.810,44
6/9/2021	1.643,47
4/3/2021	1.643,47
6/4/2022	1.810,44
7/4/2021	1.643,47
6/7/2021	1.643,47
6/10/2022	1.810,44
8/12/2020	1.431,38
6/2/2023	1.917,79
6/1/2022	1.643,47
4/2/2021	1.643,47
6/6/2022	1.810,44
5/5/2022	905,22
5/11/2021	1.643,47
5/1/2023	1.810,44
6/3/2023	1.917,79

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
6/10/2021	1.643,47
6/6/2022	905,22
6/7/2021	821,74
8/3/2022	1.810,44
4/2/2022	1.810,44
7/1/2021	1.561,50
7/6/2021	821,73
8/12/2020	15.615,00
8/12/2020	279,17
5/8/2021	1.643,47
6/7/2022	1.810,44
4/8/2022	1.810,44
6/5/2021	1.643,47
7/11/2022	1.810,44
6/9/2022	1.810,44
5/5/2022	1.810,44

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° 33/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 26/8/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2349-33/26-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, 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)
JORGE OLIVEIRA
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário

TC-024.700/2025-8
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 42/201.253.001-4, de titularidade do Sr. Osmar Gonçalves de Oliveira.

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**

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 1915/2025.

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 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 Gonçalves de Oliveira (NB 42/201.253.001-4) 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 Gonçalves de Oliveira 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-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 29), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importava no valor original de R$ 66.894,69, imputando responsabilidade a Shirley Valeria da Costa Barata Souza, na condição de gestora dos recursos.

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 Gonçalves de Oliveira (NB 42/201.253.001-4) 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; 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$)
29/6/2021	35.442,01
1/9/2021	3.585,20
2/8/2021	3.585,20
29/6/2021	1.349,33
1/7/2021	3.585,20
1/10/2021	3.585,20
29/6/2021	1.421,75
1/12/2021	3.585,20
1/7/2021	3.585,20
3/1/2022	3.585,20

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
1/11/2021	3.585,20

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 42/201.253.001-4) 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 44), foi efetuada citação da responsável nos moldes abaixo:

c) Shirley Valeria da Costa Barata Souza- promovida a citação da responsável, conforme segue:

Comunicação: Ofício 15742/2026 – Seproc (peça 45) Data da Expedição: 5/5/2026 Data da Ciência: **12/5/2026** (peça 47) 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 15743/2026 – Seproc (peça 46) Data da Expedição: 5/5/2026 Data da Ciência: **15/5/2026** (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: 1/6/2026

15. Consoante Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 49), 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 1º/1/2024 é de R$ 77.898,34, 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, 1965/2025, 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 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
15	3/1/2022	Data do último pagamento irregular (peça 28)	Art. 4°, inciso V	Marco inicial da contagem do prazo prescricional
16	16/9/2022	Relatório de Análise (peça 13, p. 40-42)	Art. 5°, inciso II	Interrupção da prescrição; marco inicial da prescrição

Evento	Data	Documento	Dispositivo da Resolução-TCU 344/2022	Efeito
				intercorrente
17	21/3/2023	Relatório de Análise da Fase de Defesa (peça 12)	Art. 5°, inciso II	Interrupção de ambas as prescrições
18	3/10/2025	Relatório do Tomador de Contas (peça 29)	Art. 5°, inciso II	Interrupção de ambas as prescrições
19	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 'Aviso de Recebimento (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 443). A entrega do ofício citatório nesse endereço 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 Osmar Gonçalves de Oliveira (NB 42/201.253.001-4), 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 Costa; 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 50, p. 18-19; 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. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU):

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
29/6/2021	35.442,01
1/9/2021	3.585,20
2/8/2021	3.585,20
29/6/2021	1.349,33
1/7/2021	3.585,20
1/10/2021	3.585,20
29/6/2021	1.421,75
1/12/2021	3.585,20
1/7/2021	3.585,20
3/1/2022	3.585,20
1/11/2021	3.585,20

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 53).

É o Relatório.

VOTO

107. 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 do benefício de "Aposentadoria por Tempo de Contribuição", NB 42/201.253.001-4, de titularidade do Sr. Osmar Gonçalves de Oliveira.

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$ 66.894,69, 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. Osmar Gonçalves de Oliveira.

6. Devidamente citada, conforme atesta o Aviso de Recebimento inserto 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 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$ 78 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. Osmar Gonçalves de Oliveira 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 Gonçalves de Oliveira, 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 26 de agosto de 2026.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2350/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 024.700/2025-8.
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 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$)
29/6/2021	35.442,01
1/9/2021	3.585,20
2/8/2021	3.585,20
29/6/2021	1.349,33
1/7/2021	3.585,20
1/10/2021	3.585,20
29/6/2021	1.421,75

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
1/12/2021	3.585,20
1/7/2021	3.585,20
3/1/2022	3.585,20
1/11/2021	3.585,20

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° 33/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 26/8/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2350-33/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, 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)
JORGE OLIVEIRA
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário

TC-024.702/2025-0
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 Idade", NB 41/202.921.558-3, de titularidade da Sra. Raimunda Pereira 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**

4. 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 1968/2025.

5. O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas, foi a constatação da (...) 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).

13. 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 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. 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.

14. No caso concreto, o benefício de Aposentadoria por Idade em favor de Raimunda Pereira dos Santos (NB 41/202.921.558-3) 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.

15. A despeito das irregularidades verificadas, a beneficiária Raimunda Pereira dos Santos 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 30, 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.

16. 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.

17. 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.

18. No relatório da TCE (peça 30), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importava no valor original de R$ 103.419,37, imputando responsabilidade a Shirley Valeria da Costa Barata Souza, na condição de servidora do INSS.

19. Em 10/11/2025, 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).

20. 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).

21. Na instrução inicial (peça 43), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela

necessidade de realização de citação para a seguinte irregularidade:

25.1. **Irregularidade**: concessão irregular de Aposentadoria por Idade a Raimunda Pereira dos Santos (NB 41/202.921.558-3) 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.

25.1.1. **Evidências da irregularidade**: documentos técnicos presentes nas peças 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 17 e 18.

25.1.2. **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.

25.2. **Débitos relacionados à responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza**:

Data	Valor (R$)
5/12/2022	0,80
5/10/2022	0,68
6/12/2021	3.247,17
4/11/2022	3.577,08
3/6/2022	3.577,08
5/7/2022	0,68
7/2/2022	0,68
3/2/2023	0,80
7/3/2022	3.577,08
5/9/2022	0,68
3/2/2023	3.789,20
4/1/2023	3.577,08
4/5/2022	0,14
6/1/2022	3.247,17
6/12/2021	0,30
5/11/2021	1.514,30
4/5/2022	1.788,54
5/12/2022	3.577,08
5/11/2021	37.544,42
3/3/2023	3.789,20
7/2/2022	3.577,08
4/11/2022	0,68
5/9/2022	3.577,08
6/12/2021	3.247,17

Data	Valor (R$)
5/4/2022	3.577,08
4/1/2023	0,92
5/10/2022	3.577,08
3/8/2022	0,68
3/8/2022	3.577,08
3/6/2022	1.788,54
6/1/2022	0,10
5/11/2021	0,10
5/4/2022	0,68
5/11/2021	528,40
4/5/2022	3.577,08
7/3/2022	0,68
3/3/2023	0,80
3/6/2022	0,90
5/7/2022	3.577,08

25.2.1. **Cofre credor**: Instituto Nacional do Seguro Social.

25.2.2. **Responsável**: Shirley Valeria da Costa Barata Souza.

25.2.2.1. **Conduta**: conceder benefício previdenciário de Aposentadoria por Idade (NB 41/202.921.558-3) com informações inverídicas, sem suporte de documentos ou consultas idôneas.

25.2.2.2. **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 beneficiária tivesse acesso a benefício previdenciário a que não teria direito, resultando em pagamento indevido e prejuízo ao patrimônio público.

25.2.2.3. **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.

26. **Encaminhamento**: citação.

27. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 43), foi efetuada citação da responsável, nos moldes adiante:

c) Shirley Valeria da Costa Barata Souza - promovida a citação da responsável, conforme delineado adiante:

Comunicação: Ofício 15747/2026 – Seproc (peça 46) Data da Expedição: 5/5/2026 Data da Ciência: **14/5/2026** (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 45). Fim do prazo para a defesa: 29/5/2026
Comunicação: Ofício 15748/2026 – Seproc (peça 47) 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 45).
Fim do prazo para a defesa: 1/6/2026

28. Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 50), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.

29. 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

30. 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 3/3/2023, e a responsável foi notificada sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente (...) 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

31. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1º/1/2024 é de R$ 112.699,15, 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, 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, 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 nos arts. 6º, § 1º e § 2º, e 29 da IN-TCU 98/2024.

Avaliação da Ocorrência da Prescrição

32. 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.

33. 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.

34. 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.

35. 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).

36. 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
20	3/3/2023	Data do último pagamento irregular (peça 29, p. 2)	Art. 4°, inciso V	Marco inicial da contagem do prazo prescricional
21	3/3/2023	Relatório de Análise da Fase de Defesa (peça 12)	Art. 5°, inciso II	Interrupção da prescrição; marco inicial da prescrição intercorrente
22	3/10/2025	Relatório do Tomador de Contas (peça 30)	Art. 5°, inciso II	Interrupção de ambas as prescrições
23	10/11/2025	Relatório do Controle Interno (peça 34)	Art. 5°, inciso II	Interrupção de ambas as prescrições

37. Analisando-se o termo inicial da contagem do prazo prescricional, bem como a sequência de eventos processuais enumerados na tabela anterior, os quais têm o condão de interromper a prescrição da ação punitiva desta Corte, conclui-se que **não houve o transcurso do prazo de cinco anos entre cada evento processual capaz de caracterizar a ocorrência da prescrição ordinária (quinquenal), tampouco de três anos entre cada evento processual, que pudesse evidenciar a prescrição intercorrente**.

38. 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

[a seguir, foi disposta extensa a tabela com os respectivos processos, a qual, por economia processual, deixa-se de reproduzir]

45. A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.

EXAME TÉCNICO

Da validade das notificações e da revelia:

46. 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.

47. 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 45). A entrega do ofício citatório nesse endereço ficou comprovada (peças 46 a 49).

48. 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.

49. 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'.

50. 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 43) a concentrar-se na análise das irregularidades indicadas pelo órgão instaurador e detectadas no exame das peças processuais, conforme a seguir.

51. A responsável foi chamada a se defender acerca da concessão fraudulenta do benefício de Aposentadoria por Idade em favor de Raimunda Pereira dos Santos (NB 41/202.921.558-3), 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.

52. 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.

53. 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.

54. 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.

55. 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).

56. 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)

57. 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.

58. 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

59. 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.

60. Constata-se também que não houve a prescrição da pretensão punitiva, conforme análise realizada nos item 19 a 25 desta instrução.

61. 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.

62. 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 42.”

3. Com tais considerações, a unidade especializada, em uníssono, apresentou a seguinte proposta de mérito para estes autos (peças 54, pp. 18/21; 55 e 56):

"I) 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;

II) 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, 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/TCU:

Data	Valor (R$)
5/12/2022	0,80
5/10/2022	0,68
6/12/2021	3.247,17
4/11/2022	3.577,08
3/6/2022	3.577,08
5/7/2022	0,68
7/2/2022	0,68
3/2/2023	0,80
7/3/2022	3.577,08
5/9/2022	0,68
3/2/2023	3.789,20
4/1/2023	3.577,08
4/5/2022	0,14
6/1/2022	3.247,17
6/12/2021	0,30
5/11/2021	1.514,30
4/5/2022	1.788,54
5/12/2022	3.577,08
5/11/2021	37.544,42
3/3/2023	3.789,20
7/2/2022	3.577,08
4/11/2022	0,68
5/9/2022	3.577,08
6/12/2021	3.247,17
5/4/2022	3.577,08
4/1/2023	0,92
5/10/2022	3.577,08
3/8/2022	0,68
3/8/2022	3.577,08
3/6/2022	1.788,54
6/1/2022	0,10
5/11/2021	0,10

Data	Valor (R$)
5/4/2022	0,68
5/11/2021	528,40
4/5/2022	3.577,08
7/3/2022	0,68
3/3/2023	0,80
3/6/2022	0,90
5/7/2022	3.577,08

Valor atualizado do débito (com juros) em 6/7/2026: R$ 156.882,20.

III) aplicar à responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza 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/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;

IV) 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/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/TCU;

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

VII) aplicar a 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, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992 c/c art. 270 do Regimento Interno/TCU;

VIII) informar à Procuradoria da República no estado de Goiás, ao Instituto Nacional do Seguro Social e à responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza que a deliberação que sobrevier, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentarem, estará disponível para consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e

IX) 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 julgamento pela irregularidade das contas da responsável, com a aplicação de débito e multa pecuniária (peça 54).

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 Idade", 41/202.921.558-3, de titularidade da Sra. Raimunda Pereira 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$ 103.419,37, e a responsabilidade, 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 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. Raimunda Pereira dos Santos.

6. Devidamente citada, conforme atesta 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. Já a unidade especializada alvitra, em adição, 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 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$ 112 mil, atualizado até 1º/10/2024, 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 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 à Sra. Raimunda Pereira dos Santos 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. Raimunda Pereira dos Santos, 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 26 de agosto de 2026.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2351/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 024.702/2025-0.
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 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	Valor (R$)
5/12/2022	0,80
5/10/2022	0,68
6/12/2021	3.247,17
4/11/2022	3.577,08
3/6/2022	3.577,08
5/7/2022	0,68
7/2/2022	0,68
3/2/2023	0,80
7/3/2022	3.577,08
5/9/2022	0,68
3/2/2023	3.789,20
4/1/2023	3.577,08
4/5/2022	0,14
6/1/2022	3.247,17
6/12/2021	0,30
5/11/2021	1.514,30
4/5/2022	1.788,54
5/12/2022	3.577,08
5/11/2021	37.544,42
3/3/2023	3.789,20
7/2/2022	3.577,08
4/11/2022	0,68
5/9/2022	3.577,08
6/12/2021	3.247,17
5/4/2022	3.577,08
4/1/2023	0,92

Data	Valor (R$)
5/10/2022	3.577,08
3/8/2022	0,68
3/8/2022	3.577,08
3/6/2022	1.788,54
6/1/2022	0,10
5/11/2021	0,10
5/4/2022	0,68
5/11/2021	528,40
4/5/2022	3.577,08
7/3/2022	0,68
3/3/2023	0,80
3/6/2022	0,90
5/7/2022	3.577,08

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$ 20.000,00 (vinte 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° 33/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 26/8/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2351-33/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, 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)
JORGE OLIVEIRA
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário

TC-024.712/2025-6
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 (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 42/202.334.053-0, de titularidade da Sra. Suely Pereira da Silva.

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 1915/2025.

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 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 Suely Pereira da Silva (NB 42/202.334.053-0) 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 Suely Pereira da Silva 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 30, 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-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 30), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importava no valor original de R$ 49.953,62, imputando responsabilidade a Shirley Valeria da Costa Barata Souza, na condição de gestora dos recursos.

10. Em 13/11/2025, 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 Suely Pereira da Silva (NB 42/202.334.053-0) 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. 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; 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$)
3/12/2021	2.883,14
17/9/2021	765,99
3/12/2021	3.166,30
5/1/2022	2.101,14
5/10/2021	3.166,30
17/9/2021	33.603,11
4/11/2021	3.166,30
17/9/2021	1.099,66
5/10/2021	0,84
17/9/2021	0,84

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 42/202.334.053-0) 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 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 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 14382/2026 – 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 14383/2026 – 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 5/1/2022, 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$ 57.127,00, e que apesar de ser inferior ao limite de R$ 120.000,00 constitui TCE em conjunto com o débito 1988/2025, 1972/2025, 1973/2025, 1974/2025, 1975/2025, 1982/2025, 1983/2025, 1984/2025, 1986/2025, 1976/2025, 1977/2025, 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

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
24	5/1/2022	Data do último pagamento irregular (peça 29)	Art. 4°, inciso V	Marco inicial da contagem do prazo prescricional
25	27/9/2022	Relatório de Análise (peça 13, p. 44-46)	Art. 5°, inciso II	Interrupção da prescrição; marco inicial da prescrição intercorrente
26	22/3/2023	Relatório de Análise da Fase de Defesa (peça 12)	Art. 5°, inciso II	Interrupção de ambas as prescrições
27	3/10/2025	Relatório do Tomador de Contas (peça 30)	Art. 5°, inciso II	Interrupção de ambas as prescrições
28	13/11/2025	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 'Aviso de Recebimento (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 44). A entrega do ofício citatório nesse endereço 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 Suely Pereira da Silva (NB 42/202.334.053-0), 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 Costa; 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 51, p. 18-19; 52 e 53):

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$)
3/12/2021	2.883,14
17/9/2021	765,99
3/12/2021	3.166,30
5/1/2022	2.101,14
5/10/2021	3.166,30
17/9/2021	33.603,11
4/11/2021	3.166,30
17/9/2021	1.099,66
5/10/2021	0,84
17/9/2021	0,84

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 n o art. 57 da Lei 8.443/1992 (peça 54).

É o Relatório.

VOTO

108. 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 do benefício de “Aposentadoria por Tempo de Contribuição”, NB 42/202.334.053-0, de titularidade da Sra. Suely Pereira da Silva.

109. 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$ 49.953,62, e a responsabilidade 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 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. Suely Pereira da Silva.

6. Devidamente citada, conforme atesta o Aviso de Recebimento inserto 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 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$ 57 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. Suely Pereira da Silva 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. Suely Pereira da Silva, 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 26 de agosto de 2026.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2352/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 024.712/2025-6.
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 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$)
3/12/2021	2.883,14
17/9/2021	765,99
3/12/2021	3.166,30
5/1/2022	2.101,14
5/10/2021	3.166,30
17/9/2021	33.603,11
4/11/2021	3.166,30
17/9/2021	1.099,66
5/10/2021	0,84
17/9/2021	0,84

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° 33/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 26/8/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2352-33/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, 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)
JORGE OLIVEIRA
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário

TC-024.761/2025-7
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 42/198.636.062-5, de titularidade do Sr. Zilmar Jerônimo 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**

6. 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 1989/2025.

7. 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 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).

22. 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 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. 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.

23. No caso concreto, o benefício de Aposentadoria por Tempo de Contribuição em favor de Zilmar Jerônimo Rodrigues (NB 42/198.636.062-5) 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.

24. A despeito das irregularidades verificadas, o beneficiário Zilmar Jerônimo 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 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 38, 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.

25. 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.

26. 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.

27. No relatório da TCE (peça 30), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importava no valor original de R$ 134.902,73, imputando responsabilidade a Shirley Valeria da Costa Barata Souza, na condição de servidora do INSS.

28. Em 14/11/2025, 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).

29. 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 37).

30. Na instrução inicial (peça 42), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação para a seguinte irregularidade:

38.1. **Irregularidade**: concessão irregular de Aposentadoria por Tempo de Contribuição a Zilmar Jerônimo Rodrigues (NB 42/198.636.062-5) 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 sem os quais o segurado não cumpria o tempo de contribuição mínimo para ter direito à aposentadoria que lhe foi concedida.

38.1.1. **Evidências da irregularidade**: documentos técnicos presentes nas peças 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 16, 17 e 19.

38.1.2. **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.

38.2. **Débitos relacionados à responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza**:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
3/5/2023	3.261,18
2/7/2021	1.592,29
4/7/2022	3.053,15
4/1/2022	2.729,60
8/12/2020	2.277,30
4/4/2023	3.261,18
2/6/2023	3.261,18
2/3/2021	3.184,57
3/5/2022	1.754,06
2/8/2023	3.261,18
2/9/2022	3.053,15
2/6/2021	3.184,57
2/12/2022	3.053,15
2/6/2022	3.053,15
3/11/2021	2.729,60

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
5/1/2021	0,26
4/7/2023	3.261,18
3/1/2023	3.053,15
2/6/2022	1.754,06
2/6/2021	1.592,28
3/11/2022	3.053,15
5/1/2021	3.036,40
4/7/2023	1.858,08
2/2/2022	3.053,15
4/10/2021	2.729,60
2/8/2022	3.053,15
2/9/2021	2.729,60
8/12/2020	0,95
2/12/2021	2.729,60
5/4/2021	3.184,57
4/3/2022	3.053,15
2/2/2023	3.261,18
3/8/2021	2.729,60
4/10/2022	3.053,15
2/2/2021	3.184,57
2/7/2021	2.729,60
8/12/2020	24.291,20
4/4/2022	3.053,15
8/12/2020	391,67
4/5/2021	3.184,57
3/5/2022	3.053,15
2/3/2023	3.261,18
2/6/2023	1.858,07

38.2.1. **Cofre credor**: Instituto Nacional do Seguro Social.

38.2.2. **Responsável**: Shirley Valeria da Costa Barata Souza.

38.2.2.1. **Conduta**: conceder benefício previdenciário de Aposentadoria por Tempo de Contribuição (NB 42/198.636.062-5) com informações inverídicas, sem suporte de documentos ou consultas idôneas.

38.2.2.2. **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 beneficiária tivesse acesso a benefício previdenciário a que não teria direito, resultando em pagamento indevido e prejuízo ao patrimônio público.

38.2.2.3. **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.

39. **Encaminhamento**: citação.

40. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 43), foi efetuada citação da responsável, nos moldes adiante:

d) Shirley Valeria da Costa Barata Souza - promovida a citação da responsável, conforme delineado adiante:

Comunicação: Ofício 14464/2026 – 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 14465/2026 – 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

41. Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 50), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.

42. 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

43. 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 2/8/2023, e a responsável foi notificada sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente (...) 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

44. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1º/1/2024 é de R$ 151.388,34, portanto superior ao limite mínimo de R$ 120.000,00, na forma estabelecida pelos arts. 6º, inciso I, e 29 da IN-TCU 98/2024.

Avaliação da Ocorrência da Prescrição

45. 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.

46. 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.

47. 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.

48. 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).

49. 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
29	2/8/2023	Data do último pagamento irregular (peça 29, p. 1)	Art. 4°, inciso V	Marco inicial da contagem do prazo prescricional
30	8/8/2023	Relatório de Análise da Fase de Defesa (peça 12)	Art. 5°, inciso II	Interrupção da prescrição; marco inicial da prescrição intercorrente
31	3/10/2025	Relatório do Tomador de Contas (peça 30)	Art. 5°, inciso II	Interrupção de ambas as prescrições
32	14/11/2025	Relatório do Controle Interno (peça 34)	Art. 5°, inciso II	Interrupção de ambas as prescrições

50. Analisando-se o termo inicial da contagem do prazo prescricional, bem como a sequência de eventos processuais enumerados na tabela anterior, os quais têm o condão de interromper a prescrição da ação punitiva desta Corte, conclui-se que **não houve o transcurso do prazo de cinco anos entre cada evento processual capaz de caracterizar a ocorrência da prescrição ordinária (quinquenal), tampouco de três anos entre cada evento processual, que pudesse evidenciar a prescrição intercorrente**.

51. 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

[a seguir, foi disposta extensa a tabela com os respectivos processos, a qual, por economia processual, deixa-se de reproduzir]

(...)

63. A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.

EXAME TÉCNICO

Da validade das notificações e da revelia:

64. 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.

65. 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 44). A entrega do ofício citatório nesse endereço ficou comprovada (peças 45 a 48).

66. 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.

67. 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'.

68. 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.

69. A responsável foi chamada a se defender acerca da concessão fraudulenta do benefício de Aposentadoria por Tempo de Contribuição em favor de Zilmar Jerônimo Rodrigues (NB 42/198.636.062-5), 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.

70. 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.

71. 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.

72. 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.

73. 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).

74. 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)

75. 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.

76. 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, pp. 18/21; 52 e 53):

“I) 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;

II) 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, 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/TCU:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
3/5/2023	3.261,18
2/7/2021	1.592,29
4/7/2022	3.053,15
4/1/2022	2.729,60
8/12/2020	2.277,30
4/4/2023	3.261,18
2/6/2023	3.261,18
2/3/2021	3.184,57
3/5/2022	1.754,06
2/8/2023	3.261,18
2/9/2022	3.053,15
2/6/2021	3.184,57
2/12/2022	3.053,15
2/6/2022	3.053,15
3/11/2021	2.729,60
5/1/2021	0,26
4/7/2023	3.261,18
3/1/2023	3.053,15
2/6/2022	1.754,06
2/6/2021	1.592,28
3/11/2022	3.053,15
5/1/2021	3.036,40
4/7/2023	1.858,08
2/2/2022	3.053,15
4/10/2021	2.729,60
2/8/2022	3.053,15
2/9/2021	2.729,60
8/12/2020	0,95
2/12/2021	2.729,60
5/4/2021	3.184,57
4/3/2022	3.053,15
2/2/2023	3.261,18
3/8/2021	2.729,60
4/10/2022	3.053,15

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
2/2/2021	3.184,57
2/7/2021	2.729,60
8/12/2020	24.291,20
4/4/2022	3.053,15
8/12/2020	391,67
4/5/2021	3.184,57
3/5/2022	3.053,15
2/3/2023	3.261,18
2/6/2023	1.858,07

Valor atualizado do débito (com juros) em 6/7/2026: R$ 204.717,18.

III) aplicar à responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza 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/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;

IV) 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/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/TCU;

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

VII) aplicar a 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, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992 c/c art. 270 do Regimento Interno/TCU;

VIII) informar à Procuradoria da República no estado de Goiás, ao Instituto Nacional do Seguro Social e à responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza que a deliberação que sobrevier, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentarem, estará disponível para consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e

IX) 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 julgamento pela irregularidade das contas da responsável, com a aplicação de débito e multa pecuniária (peça 54).

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 do benefício de "Aposentadoria por Tempo de Contribuição", NB 42/198.636.062-5, de titularidade do Sr. Zilmar Jerônimo 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$ 134.902,73, e a responsabilidade, 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. Zilmar Jerônimo Rodrigues.

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. Já a unidade especializada alvitra, em adição, 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 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. Uma vez que o valor de constituição desta TCE é de cerca de R$ 151 mil, atualizado até 1º/10/2024, ou seja, superior ao limite de R$ 120.000,00, a presente TCE pode seguir seu curso, nos termos 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. Zilmar Jerônimo 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 dos pareceres emitidos de que inexistem elementos nos autos que justificassem a inclusão do Sr. Zilmar Jerônimo 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 26 de agosto de 2026.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2353/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 024.761/2025-7.
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 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	Valor (R$)
3/5/2023	3.261,18
2/7/2021	1.592,29
4/7/2022	3.053,15
4/1/2022	2.729,60
8/12/2020	2.277,30
4/4/2023	3.261,18
2/6/2023	3.261,18
2/3/2021	3.184,57
3/5/2022	1.754,06
2/8/2023	3.261,18
2/9/2022	3.053,15
2/6/2021	3.184,57
2/12/2022	3.053,15
2/6/2022	3.053,15
3/11/2021	2.729,60
5/1/2021	0,26
4/7/2023	3.261,18
3/1/2023	3.053,15
2/6/2022	1.754,06
2/6/2021	1.592,28
3/11/2022	3.053,15
5/1/2021	3.036,40
4/7/2023	1.858,08
2/2/2022	3.053,15
4/10/2021	2.729,60
2/8/2022	3.053,15

Data	Valor (R$)
2/9/2021	2.729,60
8/12/2020	0,95
2/12/2021	2.729,60
5/4/2021	3.184,57
4/3/2022	3.053,15
2/2/2023	3.261,18
3/8/2021	2.729,60
4/10/2022	3.053,15
2/2/2021	3.184,57
2/7/2021	2.729,60
8/12/2020	24.291,20
4/4/2022	3.053,15
8/12/2020	391,67
4/5/2021	3.184,57
3/5/2022	3.053,15
2/3/2023	3.261,18
2/6/2023	1.858,07

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$ 20.000,00 (vinte 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° 33/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 26/8/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2353-33/26-P.
13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, 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)
JORGE OLIVEIRA
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE V – Plenário
TC 019.829/2020-5.
Natureza: Monitoramento.
Entidade: Conselho Federal de Farmácia (CFF).
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: MONITORAMENTO. CONSELHO FEDERAL DE FARMÁCIA (CFF). VERIFICAÇÃO DO CUMPRIMENTO DAS DELIBERAÇÕES 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. NORMATIZAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS ENTRE AS ENTIDADES DO SISTEMA E DOS CONSELHOS FEDERAL E REGIONAIS PARA TERCEIROS. CUMPRIMENTO DO SUBITEM 9.4.1.2. CUMPRIMENTO PARCIAL DO SUBITEM 9.4.1.3. NÃO APLICABILIDADE DOS SUBITENS 9.4.1.4 E 9.4.1.5. FIXAÇÃO DE NOVO PRAZO PARA CUMPRIMENTO. CIÊNCIA. COMUNICAÇÕES.

Relatório

Trata-se de monitoramento do cumprimento, pelo Conselho Federal de Farmácia (CFF), das determinações constantes dos subitens 9.4.1.2, 9.4.1.3, 9.4.1.4 e 9.4.1.5 do acórdão 1925/2019-Plenário[82], alterado pelo acórdão 1237/2022-Plenário, prolatado no contexto de auditoria realizada para avaliar diversos aspectos da governança dos conselhos de fiscalização profissional (CFPs).

2. Para contextualizar os exames e as conclusões, no que se refere aos itens do presente monitoramento, reproduzo parte da instrução do auditor da Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação (AudGovernança), com os ajustes de forma pertinentes[83]:

"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:

[82] TC 036.608/2016-5.

[83] Peça 13.

9.4.1.3.1. evidenciar a aderência do ajuste às finalidades da entidade;

9.4.1.3.2. estabelecer critérios objetivos de elegibilidade e a comunhão de interesses com os beneficiários;

9.4.1.3.3. estabelecer a sistemática de acompanhamento da execução e de prestação de contas;

9.4.1.4. a concessão de patrocínio, de modo a, entre outros aspectos:

9.4.1.4.1. explicitar o alinhamento às finalidades da entidade;

9.4.1.4.2. declarar os benefícios esperados;

9.4.1.4.3. possibilitar a avaliação dos benefícios alcançados;

9.4.1.4.4. assegurar a formalização do ajuste como contrato;

9.4.1.5. a concessão de bolsas de estudo, admissível exclusivamente a conselheiros, empregados e a profissionais inscritos, contanto que esteja alinhada a um programa de capacitação interna ou para o aperfeiçoamento profissional e seja precedida de processo seletivo, com observância dos princípios da isonomia, da impessoalidade, da publicidade e da moralidade;

9.4.2 avaliem o modelo de estruturação da unidade de auditoria interna de seu sistema, conforme determinam o art. 24 da Lei 10.180/2001 e o art. 14, parágrafo único, do Decreto 3.591/2000;

9.4.3. estabeleçam, em coordenação com os respectivos conselhos regionais, procedimentos para a elaboração do planejamento anual das atividades de fiscalização do exercício profissional;

9.4.4. realizem, com base nas competências previstas nas respectivas leis de criação, o efetivo acompanhamento e supervisão das atividades de fiscalização dos conselhos regionais;

9.4.5. inventariem todas as espécies de receitas auferidas nos respectivos sistemas, indicando valores unitários das cobranças previstas para pessoas físicas e jurídicas, de modo a identificar se há cobranças que materialmente se caracterizam como taxa, nos termos dos arts. 77, 78 e 79 do Código Tributário Nacional, sem, no entanto, expressa previsão legal;'

3. Este Tribunal realizou diligência ao Conselho Federal de Farmácia (CFF) para solicitar informações atualizadas sobre as medidas adotadas para dar cumprimento ao acórdão (peças 11-14).

4. A instrução anterior (peça 18) analisou a resposta do CFF (peça 16) e concluiu pela necessidade de realizar nova diligência para obter informações complementares sobre subitens 9.4.1.1 e 9.4.5 do acórdão.

5. Sendo assim, procede-se à análise consolidada das diligências mencionadas, abrangendo as respostas complementares fornecidas pela entidade (peças 25-26).

EXAME TÉCNICO

(...)

Concessão de transferências de recursos entre conselhos (subitem 9.4.1.2 do acórdão)

31. Em relação ao subitem 9.4.1.2 do acórdão, o CFF informou que a Resolução 531/2010 dispõe, em seus arts. 52 a 76, sobre as modalidades de transferência de recursos (empréstimo, subvenção e doação) no âmbito do sistema farmácia, e que: a) essa resolução se encontra em atualização; e b) os recursos programados para o exercício de 2023, no montante de cerca de R$ 9,5 milhões, serão destinados exclusivamente para a execução do plano de fiscalização anual dos CRFs, conforme a Resolução 700/2021 (peça 16, p. 1-2).

32. Da análise da resolução mencionada, verificou-se que o CFF definiu conceitos, critérios de concessão, pressupostos de habilitação e formalização dos pedidos de transferência de recursos etc.

33. Como normatizou critérios objetivos para as transferências de recursos no âmbito do sistema farmácia, 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)

34. Em relação ao subitem 9.4.1.3 do acórdão, o CFF informou que a Resolução 655/2018 dispõe sobre os instrumentos de parcerias com organizações da sociedade civil (termo de colaboração, termo de fomento e acordo de cooperação) no âmbito daquela entidade (peça 16, p. 2).

35. Da análise da referida resolução, verificou-se que o CFF definiu conceitos, diretrizes fundamentais, critérios de celebração, regras de publicidade, requisitos das propostas e dos planos de trabalho, cláusulas essenciais (entre as quais, forma, metodologia e prazo da prestação de contas), forma de execução da despesa, monitoramento e avaliação do cumprimento do objeto, elementos da prestação de contas (entre os quais, relatório de execução do objeto, relatório de execução financeira, relatório de visita técnica *in loco*, relatório técnico de monitoramento e avaliação, parecer técnico de análise de prestação de contas) etc.

36. Conclui-se que o CFF normatizou as hipóteses de repasses de recursos para organizações da sociedade civil, com a evidenciação da aderência do ajuste às finalidades da entidade, critérios objetivos de elegibilidade e comunhão de interesses com os beneficiários bem como sistemática de acompanhamento da execução e de prestação de contas.

37. Verifica-se, entretanto, que tal resolução é aplicável somente ao CFF, sendo que este Tribunal determinou ao CFF a regulamentação da matéria no âmbito do respectivo sistema, ou seja, abrangendo os CRFs.

Em vista disso, o CFF deve ser cientificado sobre a necessidade de normatizar previamente a matéria, caso pretenda autorizar tal modalidade no âmbito do respectivo sistema.

Concessão de patrocínio (subitem 9.4.1.4 do acórdão) e de bolsas de estudo (subitem 9.4.1.5 do acórdão)

38. Em relação aos subitens 9.4.1.4 e 9.4.1.5 do acórdão, o CFF informou que não concede patrocínios nem bolsas de estudo (peça 16, p. 2). Ocorre que este Tribunal determinou ao CFF a regulamentação dessas matérias no âmbito do respectivo sistema, ou seja, abrangendo os CRFs.

39. Em vista disso, o CFF deve ser cientificado sobre a necessidade de normatizar previamente a concessão de patrocínio e bolsas, caso pretenda autorizar essas modalidades no âmbito do respectivo sistema.

(...)

CONCLUSÃO

60. O CFF cumpriu os subitens 9.4.1.2, 9.4.2, 9.4.3 e 9.4.4 do Acórdão 1925/2019-TCU-Plenário.

61. Já em relação aos subitens 9.4.1.1, 9.4.1.3, 9.4.1.4 e 9.4.1.5 e 9.4.5 do acórdão, conclui-se pela necessidade da adoção das medidas propostas a seguir.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

62. Ante o exposto, encaminhamos os autos à consideração superior, propondo:

a) considerar cumpridas as determinações dos subitens 9.4.1.2, 9.4.2, 9.4.3 e 9.4.4 do Acórdão 1925/2019-TCU-Plenário e em cumprimento as dos subitens 9.4.1.1, 9.4.1.3, 9.4.1.4 e 9.4.1.5 e 9.4.5 do acórdão;

b) fixar prazo de 15 (quinze) dias ao Conselho Federal de Farmácia, com fundamento no art. 251 do RI/TCU, para suspender, com fundamento na sua competência de supervisão e fiscalização primária sobre os atos praticados pelos conselhos regionais de farmácia (art. 2º da Lei 3.820/1960), as cobranças ilegais de taxas e emolumentos fixados nas seguintes deliberações, ou outras que as tenham substituído, exceto quanto à taxa de expedição ou substituição de carteira profissional, porque prevista no art. 23 da Lei 3.820/1960, uma vez que não constituem obrigação tributária instituída pelo legislador federal, contrariando os princípios da legalidade tributária, estabelecido 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: CRF/AC 1/2024, CRF/AL 1/2023, CRF/AM 17/2023, CRF/CE 61/2023, CRF/DF 82/2023, CRF/ES 89/2023, CRF/GO 639/2023, CRF/MT 51/2023, CRF/PR 1.033/2023, CRF/RJ 3.310/2023, CRF/RS 1.784/2023, CRF/RN 11/2023, CRF/RO 37/2024, CRF/SC 1.745/2023, CRF/SP 19/2023 e CRF/TO 7/2023 (referente ao subitem 9.4.5 do Acórdão 1925/2019-TCU-Plenário);

c) fixar prazo de 90 (noventa) dias ao Conselho Federal de Farmácia para:

c.1) regulamentar a vedação da concessão cumulada de diárias e auxílios de representação, uma vez que o pagamento cumulativo dessas verbas indenizatórias contraria o entendimento firmado no subitem 9.1.1.2 do Acórdão 1925/2019-TCU-Plenário (referente ao subitem 9.4.1.1 do acórdão);

c.2) regulamentar o limite quantitativo mensal de pagamentos de jetom, uma vez que a ausência de tal regulamentação contraria o entendimento firmado no subitem 9.1.4.2 do Acórdão 1925/2019-TCU-Plenário (referente ao subitem 9.4.1.1 do acórdão);

d) dar ciência ao Conselho Federal de Farmácia, com base no art. 9º da Resolução TCU 315/2020, de que, caso pretenda autorizar a concessão de repasses de recursos por meio de convênios ou congêneres, de patrocínio ou de bolsas de estudo no âmbito do sistema CFF/CRFs, deverá primeiramente normatizar essas matérias de acordo com as determinações dos subitens 9.4.1.3, 9.4.1.4 e 9.4.1.5 do Acórdão 1925/2019-TCU-Plenário, respectivamente, abrangendo, se for o caso, as concessões realizadas pelos CRFs;

e) informar ao Conselho Federal de Farmácia 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 Farmácia, das determinações expressas nos subitens 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[84].

2. A deliberação decorreu de auditoria que avaliou a atuação dos conselhos de fiscalização profissional sob diversos aspectos, com o objetivo de traçar um panorama dessa atuação, consolidar e

[84] TC 036.608/2016-5.

uniformizar entendimentos e examinar a conformidade, com as normas aplicáveis e a jurisprudência deste Tribunal, das despesas referentes a verbas indenizatórias (diárias, *jetons* e auxílios de representação), das transferências de recursos para terceiros (convênios, patrocínios e bolsas de estudo) e das transferências de recursos entre conselhos.

3. O acórdão monitorado firmou entendimentos sobre essas matérias e determinou aos conselhos federais que disciplinassem, no âmbito dos respectivos sistemas, a concessão e o controle das verbas indenizatórias, bem como a realização e o controle das transferências de recursos, nos seguintes termos:

"(...) 9.4. determinar aos conselhos federais de fiscalização profissional que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias:

9.4.1. normatizem, para o seu respectivo sistema:

9.4.1.1. a concessão de diária, auxílio de representação e jeton, de forma consentânea com os entendimentos fixados no item 9.1 deste acórdão;

9.4.1.2. as transferências de recursos entre conselhos federais e regionais, com base em critérios objetivos;

9.4.1.3. os repasses de recursos por meio de convênio, com base no Decreto 6.170/2007, na Portaria Interministerial MP/MF/MCT 127/2008 e na Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 424/2016, de modo a:

9.4.1.3.1. evidenciar a aderência do ajuste às finalidades da entidade;

9.4.1.3.2. estabelecer critérios objetivos de elegibilidade e a comunhão de interesses com os beneficiários;

9.4.1.3.3. estabelecer a sistemática de acompanhamento da execução e de prestação de contas;

9.4.1.4. a concessão de patrocínio, de modo a, entre outros aspectos:

9.4.1.4.1. explicitar o alinhamento às finalidades da entidade;

9.4.1.4.2. declarar os benefícios esperados;

9.4.1.4.3. possibilitar a avaliação dos benefícios alcançados;

9.4.1.4.4. assegurar a formalização do ajuste como contrato;

9.4.1.5. a concessão de bolsas de estudo, admissível exclusivamente a conselheiros, empregados e a profissionais inscritos, contanto que esteja alinhada a um programa de capacitação interna ou para o aperfeiçoamento profissional e seja precedida de processo seletivo, com observância dos princípios da isonomia, da impessoalidade, da publicidade e da moralidade;

9.4.2. avaliem o modelo de estruturação da unidade de auditoria interna de seu sistema, conforme determinam o art. 24 da Lei 10.180/2001 e o art. 14, parágrafo único, do Decreto 3.591/2000;

9.4.3. estabeleçam, em coordenação com os respectivos conselhos regionais, procedimentos para a elaboração do planejamento anual das atividades de fiscalização do exercício profissional;

9.4.4. realizem, com base nas competências previstas nas respectivas leis de criação, o efetivo acompanhamento e supervisão das atividades de fiscalização dos conselhos regionais;

9.4.5. inventariem todas as espécies de receitas auferidas nos respectivos sistemas, indicando valores unitários das cobranças previstas para pessoas físicas e jurídicas, de modo a identificar se há cobranças que materialmente se caracterizam como taxa, nos termos dos arts. 77, 78 e 79 do Código Tributário Nacional, sem, no entanto, expressa previsão legal; (...)"

4. O monitoramento das deliberações constantes do acórdão 1925/2019 tem sido realizado em diferentes processos.

5. A então Secretaria de Controle Externo de Governança, Inovação e Transformação Digital do Estado autuou um processo consolidador de monitoramento relativo às verbas indenizatórias (diárias, auxílio de representação e *jetons*) abrangendo todos os conselhos federais[85], bem como processos específicos para cada conselho federal, destinados ao exame dos demais temas.

6. Com o objetivo de uniformizar as análises, obter uma visão transversal dos achados e conferir tratamento conjunto às questões relevantes relacionadas aos temas específicos examinados na auditoria, determinei a constituição de outros processos consolidadores, conforme indicado na tabela a seguir:

Processo TC	Item da	Temas monitorados

[85] TC 037.034/2023-5.

	deliberação	
008.329/2025-7	9.4.1.1	Normatização de verbas de jetons
008.347/2025-5	9.4.1.1	Normatização de verbas de representação
008.350/2025-6	9.4.1.1	Normatização verbas de diárias
002.213/2026-5	9.4.5	Inventário das receitas auferidas
002.214/2026-1	9.4.2	Avaliação do modelo de estruturação da unidade de auditoria interna
	9.4.3	Estabelecimento de procedimentos para a elaboração do planejamento anual das atividades de fiscalização do exercício profissional
	9.4.4	Realização de acompanhamento e supervisão das atividades de fiscalização dos conselhos regionais

7. Desse modo, o escopo deste processo compreende a verificação do cumprimento das determinações relativas aos temas remanescentes, isto é, àqueles não abrangidos por processos consolidadores: a regulamentação das transferências de recursos entre conselhos, dos repasses efetuados por meio de convênios e da concessão de patrocínios e bolsas de estudo. O exame fundamenta-se na instrução da AudGovernança e nas análises realizadas por este gabinete, conforme sintetizado a seguir:

"(...)

9.4. determinar aos conselhos federais de fiscalização profissional que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias:

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).

8. Quanto a essas determinações, a AudGovernança propôs considerar cumprida a determinação do subitem 9.4.1.2 e em cumprimento as determinações dos subitens 9.4.1.3, 9.4.1.4 e 9.4.1.5.

Breve contexto das determinações monitoradas

9. Inicialmente, apresento uma breve síntese das constatações da auditoria que fundamentaram as determinações sob exame.

10. Os temas objeto deste monitoramento foram abordados no voto condutor do acórdão 1925/2019, nos blocos denominados "Trânsito de recursos financeiros entre conselhos"[86] e "Transferências para terceiros"[87].

11. 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, existiam desequilíbrios orçamentários internos, caracterizados pela coexistência de entidades regionais deficitárias e outras superavitárias. Essa

[86] Bloco VI – Trânsito de recursos financeiros entre conselhos (peça 347, p. 29-31, do TC 036.608/2016-5).

[87] Bloco VIII – Transferência para terceiros (peça 347, p. 35, do TC 036.608/2016-5).

circunstância ensejava a realização de transferências de recursos entre os conselhos, sob diferentes modalidades.

12. 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 a comprometer o cumprimento de suas atribuições institucionais.

13. 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.

14. Especificamente quanto aos empréstimos, o Plenário desta Corte, no acórdão 1925/2019, firmou o entendimento de que "é vedada a concessão de empréstimos de qualquer natureza a terceiros, mas admitida entre conselhos, desde que para o atendimento de situação ocasional e a juros, quando incidentes, compatíveis com os praticados em aplicações financeiras".

15. 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, bem 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.

16. 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[88]

17. 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[89], para verificar se existia regulamentação que estabelecesse critérios objetivos para tal.

18. O CFF informou que a resolução 531/2010 disciplina, em seus arts. 52 a 76, as modalidades de transferência de recursos (empréstimo, subvenção e doação) no âmbito do sistema dos conselhos de farmácia. Informou ainda que: a) essa norma se encontrava em atualização; e b) os recursos programados para o exercício de 2023, no montante de cerca de R$ 9,5 milhões, seriam destinados exclusivamente à execução do plano de fiscalização anual dos CRFs, conforme a resolução 700/2021[90].

19. A unidade instrutiva considerou que essa norma define "conceitos, critérios de concessão, pressupostos de habilitação e formalização dos pedidos de transferência de recursos etc", razão pela qual entendeu que poderia ser considerada cumprida a determinação constante do subitem 9.4.1.2 do acórdão.

20. Considerando a informação de que a resolução se encontrava em processo de atualização, foi realizado novo contato com o CFF[91], que encaminhou a resolução 4/2026[92], que revogou a resolução 531/2010.

21. O novo normativo prevê como modalidades de transferência de recursos a subvenção e a doação, define as condições para a transferência[93], a ordem de prioridade[94], os pré-requisitos para

---

[88] Subitem 9.4.1.2 do acórdão.

[89] "9.4.1.2. as transferências de recursos entre conselhos federais e regionais, com base em critérios objetivos;"

[90] Peça 16, p. 1-2.

[91] Peça 33.

[92] Peça 34.

[93] "Art. 56 - O Conselho Federal de Farmácia concederá subvenções e doações aos Conselhos Regionais de Farmácia nas seguintes condições: I - caráter emergencial, caracterizado por problema de ordem econômico-financeira, não previsível pelo Conselho Regional de Farmácia; II - aprimoramento no sistema de fiscalização do Conselho Regional de Farmácia; III - aquisição, ampliação, reforma ou construção de sede; IV - outras necessidades não enumeradas nos incisos anteriores, a critério do Plenário e desde que justificáveis."

habilitação dos pedidos[95] e os procedimentos para formalização dos pedidos[96].

22. Desse modo, considerando que a regulamentação atualmente vigente disciplina as modalidades de transferência de recursos, as condições para sua concessão, a ordem de prioridade, os requisitos de habilitação e os procedimentos para formalização dos pedidos, verifica-se o cumprimento da determinação constante do subitem 9.4.1.2 do acórdão 1.925/2019-Plenário.

Concessão de repasses de recursos por meio de convênios ou congêneres[97]

23. O CFF informou que a resolução 655/2018 dispõe sobre os instrumentos de parceria com organizações da sociedade civil[98] em seu próprio âmbito[99].

24. Ao analisar a referida resolução, a AudGovernança destacou que o CFF definiu conceitos, diretrizes fundamentais, critérios para celebração, regras de publicidade, requisitos das propostas e dos planos de trabalho, cláusulas essenciais[100], regras para a execução da despesa, procedimentos de monitoramento e avaliação do cumprimento do objeto, elementos da prestação de contas[101] etc.

25. A unidade instrutiva concluiu que o CFF regulamentou as hipóteses de repasse de recursos a organizações da sociedade civil, estabelecendo mecanismos destinados a evidenciar a aderência dos ajustes às finalidades da entidade, critérios objetivos de elegibilidade e a comunhão de interesses com os beneficiários, bem como sistemática de acompanhamento da execução e de prestação de conta

26. Destacou, contudo, que a resolução é aplicável somente ao CFF, ao passo que a determinação exigia a regulamentação da matéria no âmbito de todo o sistema, de modo a abranger também os CRFs. Assim, seria necessário adaptar a norma para dar-lhe essa abrangência.

27. Nesse contexto, determinação deve ser considerada parcialmente cumprida.

Concessão de patrocínio[102] e de bolsas de estudo[103]

28. Em relação aos subitens 9.4.1.4 e 9.4.1.5 do acórdão, o CFF informou inicialmente que não concede patrocínios nem bolsas de estudo[104].

29. A AudGovernança destacou, contudo, que a determinação exigia a regulamentação dessas matérias no âmbito do respectivo sistema, ou seja, abrangendo também os CRFs. Dessa forma, propôs dar ciência ao CFF "sobre a necessidade de normatizar previamente a concessão de patrocínio e bolsas, caso pretenda autorizar essas modalidades no âmbito do respectivo sistema".

30. Em nova documentação encaminhada pelo CFF[105], a autarquia informou que no âmbito do sistema CFF/CRFs não há concessão de patrocínios, e quanto a bolsas de estudo:

> "3 (...) - Apesar de ter sido editada a Resolução nº. 153, em 18 de março de 1980 (https://cff-br.implanta.net.br/43481308-ec27-496d-bc3c-3ce8d0f26fa5), que dispõe sobre a concessão de Bolsa de Estudo pelo Conselho Federal, não ocorreu, posteriormente, a necessária regulamentação, razão pela qual não foi executada qualquer despesa desta natureza. Em razão da falta de amparo regulatório e considerando que executamos regularmente o Plana Anual de Auditoria de Controle Interno (desde 1995), não identificamos nos Conselhos Regionais de Farmácia execução de despesa desta natureza."

31. Dessa forma, verifica-se a existência de normativo que autoriza a concessão de bolsa de

---

[94] "Art. 57 - As concessões de que trata o artigo anterior prioriza a ordem nelas apresentada".

[95] "Art. 59 - São pré-requisitos para habilitação dos pedidos de subvenções e doações: I - ter disponibilizado no Portal da Transparência e Prestação de Contas, dentro do prazo, os seguintes documentos: (...)"

[96] "Art. 61 - O Conselho Regional de Farmácia formalizará seu pedido, até o dia 31 de julho de cada exercício, contendo, no mínimo, as seguintes peças: I - solicitação pelo seu plenário, contendo apresentação e aprovação do programa de aplicação do recurso; II - indicar a programação de desembolso, assim como, à característica do bem, quando o recurso se destinar à aquisição de veículos, equipamentos, manutenção ou recuperação de instalações; III - formalização do processo licitatório, quando for o caso; IV - tratando-se de subvenção destinada a realizar despesas de custeio, apresentar um programa de saneamento do Conselho Regional de Farmácia. Parágrafo único - Quando se tratar de concessão em caráter emergencial, devidamente documentada, caberá a diretoria do Conselho Federal de Farmácia acatar a solicitação, a qualquer tempo, após a formalização do processo nos moldes do caput deste artigo."

[97] Subitem 9.4.1.3 do acórdão.

[98] Termo de colaboração, termo de fomento e acordo de cooperação.

[99] Peça 16, p. 2.

[100] Entre as quais, forma, metodologia e prazo da prestação de contas.

[101] Entre os quais, relatório de execução do objeto, relatório de execução financeira, relatório de visita técnica *in loco*, relatório técnico de monitoramento e avaliação e parecer técnico de análise de prestação de contas.

[102] Subitem 9.4.1.4 do acórdão.

[103] Subitem 9.4.1.5 do acórdão.

[104] Peça 16, p. 2.

[105] Anexo da resolução – art. 1º "Art. 1º - O CFF poderá conceder bolsas de estudo, anualmente, a profissionais oriundos dos diversos Cursos de Farmácia de sua jurisdição." (peça 35, p. 1).

estudo no âmbito do sistema CFF/CRFs. Não obstante a informação de que tal norma não é utilizada, o normativo possibilita a concessão de bolsas para profissionais[106], e não apenas para funcionários e conselheiros. Além disso, não há a previsão de realização de processo seletivo.

32. Nesse contexto, considerando a informação que tais modalidades não são adotadas no momento no sistema CFF/CRFs, não se aplica a verificação, neste caso, do cumprimento das determinações constantes dos subitens 9.4.1.4 e 9.4.1.5. Conduto deve ser expedida ciência de que a Resolução CFF 153/1980 não atende o comando do item 9.4.1.5 do acórdão 1925/2019-Plenário.

***

33. Nesse contexto, acolho parcialmente a proposta da unidade instrutiva e concluo que:

a) foi cumprida a determinação constante do subitem 9.4.1.2 do acórdão 1925/2019-Plenário, em razão da edição da resolução 4/2026, que disciplina as transferências internas de recursos, estabelecendo condições, critérios de priorização, requisitos de habilitação e procedimentos para formalização dos pedidos;

b) foi parcialmente cumprida a determinação constante do subitem 9.4.1.3, uma vez que a regulamentação editada pelo CFF disciplina apenas parte das hipóteses de convênio e instrumentos congêneres abrangidas pela deliberação, permanecendo sem regulamentação os convênios celebrados autonomamente pelos conselhos regionais; e

c) não se aplicam, no momento, as determinações dos subitens 9.4.1.4 e 9.4.1.5 ao sistema CFF/CRFs, uma vez que, conforme informado pelo CFF, os conselhos do sistema não concedem patrocínios ou bolsas de estudo.

Diante do exposto, manifesto-me pela aprovação do acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em tagDataSessao

WEDER DE OLIVEIRA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2354/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 019.829/2020-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Monitoramento.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Entidade: Conselho Federal de Farmácia.
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 Farmácia, 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:

106

9.1. considerar atendida, pelo CFF, a determinação constante do subitem 9.4.1.2 do acórdão 1925/2019-Plenário;

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

9.3. considerar que não se aplicam ao CFF/CRFs as determinações constantes dos subitens 9.4.1.4 e 9.4.1.5 do acórdão 1925/2019-Plenário;

9.4. fixar novo prazo de 60 (sessenta) dias para que o CFF 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. dar ciência ao CFF de que a Resolução 153/1980 não atende o comando do item 9.1.1.5 do acórdão 1925/2019-Plenário;

9.6. ordenar a continuação do presente monitoramento;

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

10. Ata n° 33/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 26/8/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2354-33/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, 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)
JORGE OLIVEIRA
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
WEDER DE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral